

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему Государственная тайна как объект правового регулирования

Студент

Шералиев Э.Ш.

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

Романова В.В.

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Допустить к защите

Заведующий кафедрой

к.ю.н., доцент Н. В. Олиндер

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

«_____» _____ 20____ г.

Тольятти 2019

Аннотация

Актуальность темы исследования заключается в том, что охрана государственной тайны приобретает важнейшее значение в условиях трансформации современного мира.

Цель заключается в изучении общественных отношений, связанных с правовым регулированием государственной тайны, выявлении ее особенностей, специфики регулирования отраслевым законодательством и разработке практических предложений и рекомендаций по повышению эффективности правового регулирования общественных отношений в данной сфере. Цель исследования достигается посредством решения следующих задач:

- рассмотреть понятие и характерные особенности государственной тайны как правовой категории;
- проанализировать правовую основу государственной тайны;
- рассмотреть порядок отнесения сведений к государственной тайне и процедуру их засекречивания;
- рассмотреть порядок защиты государственной тайны;
- проанализировать проблемы и перспективы правового регулирования института государственной тайны в Российской Федерации.

Работа состоит из введения, трех взаимосвязанных глав, объединяющих семь параграфов, заключения и списка используемых источников. В первой главе работы была проанализирована теоретико-правовая основа государственной тайны. Рассмотрены различные подходы к определению государственной тайны, а также ее нормативная основа. Во второй главе проанализированы вопросы отнесения сведений к государственной тайне, а также процедура их засекречивания. Третья глава посвящена вопросам защиты государственной тайны.

Объем работы составляет 90 печатных страниц.

Оглавление

Введение.....	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЫ.....	8
1.1. Понятие государственной тайны.....	8
1.2. Законодательство Российской Федерации о государственной тайне.....	15
ГЛАВА 2. ОТНЕСЕНИЕ СВЕДЕНИЙ К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ И ИХ ЗАСЕКРЕЧИВАНИЕ.....	30
2.1. Условия и порядок отнесения сведений к государственной тайне.....	30
2.2. Рассекречивание сведений и их носителей.....	50
2.3. Распоряжение сведениями, составляющими государственную тайну.....	55
ГЛАВА 3. ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЫ.....	71
3.1. Государственный контроль и надзор за обеспечением защиты государственной тайны.....	71
3.2. Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о государственной тайне.....	76
Заключение.....	85

Список
источников.....89

используемых

Введение

Принятому в 1993 г., в период первоначального становления современной российской государственности, Закону Российской Федерации "О государственной тайне" в июле 2018 г. исполнилось двадцать пять лет. За прошедшие четверть века российский закон не претерпел концептуальных изменений, но за это время для Российского государства значительно изменились внешнеполитические и социально-экономические условия, претерпели кардинальные перемены многие положения законодательства. Сейчас охрана государственных секретов проходит в условиях сформировавшихся, и вновь появляющихся новых рисков глобального информационного общества, что детерминирует необходимость анализа.

Охрана государственной тайны приобретает важнейшее значение в условиях трансформации мира в мультиполярный, при ужесточении межгосударственного и регионального политического противоборства, и экономической конкуренции. Правовой режим государственной тайны направлен на охрану наиболее значимых для обеспечения безопасности государства сведений, неправомерное распространение которых может нанести наиболее тяжкие неблагоприятные последствия. В этом аспекте представляется существенным, что в Германии при определении государственной тайны акцент делается на тяжести негативных последствий для государства, возникающих в результате разглашения таких сведений.

В советский период сложилась в достаточной мере слаженная система обеспечения режима государственных секретов, впоследствии унаследованная Россией и иными странами на постсоветском пространстве. В системе специальных правовых режимов охраняемых законом тайн государственная тайна имеет наиболее разработанный и устойчивый характер. Охрана государственной тайны реализуется на базе комплексного межотраслевого правового режима.

Время, прошедшее с момента принятия действующего Закона, с одной стороны, способствовало формированию новых взглядов и проблем, с другой, - по-прежнему не конкретизированы определенные стороны первоначальных решений, что позволяет ставить вопрос не только о необходимости совершенствования соответствующего законодательства.

Известно, что при принятии Закона Российской Федерации "О государственной тайне" традиционно используемая в советский период для служебной тайны степень "Секретно" была отнесена законодателем к степеням секретности сведений, составляющих государственную тайну. В.Н. Верютин верно подметил, что у этого решения имеются положительные и отрицательные последствия. Положительным представляется, что это позволило сохранить от бесконтрольного распространения огромный массив ценной государственно значимой информации, а отрицательным - многократное и не всегда обоснованное увеличение объема сведений, защищаемых в режиме государственной тайны¹.

Потребности гармонизации законодательства в свете региональных интеграционных процессов требуют исследования разумности дальнейшего сохранения существующей системы и возможности возвращения к использовавшемуся в советский период понятию "государственные секреты", объединявшему государственную и служебную тайну, что соответствует основным идеям Модельного закона о государственной тайне, принятого Парламентской ассамблеей ОДКБ, и поддерживается рядом специалистов². В этом аспекте в новом ракурсе встает вопрос о правовом режиме служебной тайны.

Теоретическую основу диссертационного исследования составляют научные труды отечественных ученых — специалистов в области теории и истории права и государства, в том числе М.А. Абдуллаева, А.В. Васильева,

¹ Верютин В.Н. Общественные отношения, возникающие в сфере отнесения сведений к государственной тайне / В.Н. Верютин // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2010. № 4. С. 313 - 323.

² Юсупов Р.М. О государственной тайне: история и современность / Р.М. Юсупов, М.А. Вус // Петербургская библиотечная школа. 2017. № 1(57). С. 51 - 77.

Р.Ф. Васильева, Г.В. Мальцева, Д.А. Керимова, З.А. Станкевича, Ю.А. Тихомирова, Т.М. Шамбы и других, а также ученых, специализирующихся в области конституционного права — С.А. Авакьяна, Н.А. Бобровой, Е.И. Козловой, А.Н. Кокотова, О.Е. Кутафина, В.О. Лучина, Б.А. Страшуна, В.Е. Чиркина, Ю.Л. Шульженко и других.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере правового регулирования, обеспечения и охраны государственной тайны в Российской Федерации.

Предмет исследования составляют нормы права, регулирующие отношения в сфере установления, обеспечения и охраны государственной тайны в Российской Федерации, практика их реализации в деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления Российской Федерации.

Методологическую основу исследования составили общенаучные методы познания, в том числе: конкретно-исторический, метод системного анализа, структурно-функциональный, и другие, а также ряд научно-технических методов — технико-юридический, статистический, сравнительно-правовой и иные методы, в соответствии с которыми диссертант рассматривает общественные отношения, возникающие в процессе правового регулирования института государственной тайны в Российской Федерации.

Нормативную правовую базу исследования составляют Конституции Российской Федерации федеральные конституционные законы от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении», от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»; федеральные законы; указы Президента Российской Федерации; постановления Правительства Российской Федерации. Помимо этого, были проанализированы решения Конституционного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции.

Цель заключается в изучении общественных отношений, связанных с правовым регулированием государственной тайны, выявлении ее

особенностей, специфики регулирования отраслевым законодательством и разработке практических предложений и рекомендаций по повышению эффективности правового регулирования общественных отношений в данной сфере.

Цель исследования достигается посредством решения следующих задач:

- рассмотреть понятие и характерные особенности государственной тайны как правовой категории;
 - проанализировать правовую основу государственной тайны;
 - рассмотреть порядок отнесения сведений к государственной тайне и процедуру их засекречивания;
 - рассмотреть порядок защиты государственной тайны;
- проанализировать проблемы и перспективы правового регулирования института государственной тайны в Российской Федерации.

Научная новизна работы заключается в том, что в ней дан комплексный анализ государственной тайны как объекта правового регулирования с учетом современных реалий.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЫ

1.1. Понятие государственной тайны

Согласно ст. 2 Закона о государственной тайне, «государственная тайна - защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации».

Таким образом, дефиниция охватывает собой сведения (совокупность информации) в определенных сферах жизнедеятельности государства.

Закон о государственной тайне относит к носителям сведений, составляющих государственную тайну, - материальные объекты, в том числе физические поля, в которых сведения, составляющие государственную тайну, находят свое отображение в виде символов, образов, сигналов, технических решений и процессов;

Как следует из Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» информация - сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления³.

Отметим, что данный закон содержит более широкую трактовку: конфиденциальность информации - обязательное для выполнения лицом, получившим доступ к определенной информации, требование не передавать такую информацию третьим лицам без согласия ее обладателя. Общеизвестно, что видов конфиденциальной информации достаточно много: коммерческая тайна, тайна следствия, адвокатская тайна и другие.

Помимо этого, данный закон содержит ряд дефиниций, принципиальное значение для рассматриваемой темы, в том числе «распространение

³ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 18.03.2019) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

информации», «предоставление информации». Согласно данному закону, предоставление информации - действия, направленные на получение информации определенным кругом лиц или передачу информации определенному кругу лиц. Распространение информации - действия, направленные на получение информации неопределенным кругом лиц или передачу информации неопределенному кругу лиц;

Кроме того, данный закон виды информации, к коим относится:

электронное сообщение - информация, переданная или полученная пользователем информационно-телекоммуникационной сети;

документированная информация - зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель;

электронный документ - документированная информация, представленная в электронной форме, то есть в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах;

Анализ положений Закона о государственной тайне, позволяет сделать вывод о том, что в отношении государственной тайны речь, как правило, идет об электронном носителе, на котором информация отображается в виде символов, образов, сигналов. Специфика хранения информации указывает на использование именно электронного носителя.

Как правило, в отношениях по поводу государственной тайны широкое распространение получили носители для долговременного хранения, срок эксплуатации которых не определен и не ограничен, а прекращение выполнения функции хранения может быть обусловлено только случайными обстоятельствами. В отдельных случаях могут быть использованы и носители для кратковременного хранения, функции которых прекращаются

по истечении установленного времени их эксплуатации завершением цикла работы с данной информацией и иными закономерными процессами, в силу действия которых носитель не может использоваться в соответствии с его целевым назначением в будущий период времени.

Решение любой проблемы, в идеале, требует системного подхода, поэтому в Законе о государственной тайне предусмотрено понятие системы защиты государственной тайны. Под ней понимается совокупность органов защиты государственной тайны, используемых ими средств и методов защиты сведений, составляющих государственную тайну, и их носителей, а также мероприятий, проводимых в этих целях.

Под средствами защиты информации понимаются технические, криптографические, программные и другие средства, предназначенные для защиты сведений, составляющих государственную тайну, средства, в которых они реализованы, а также средства контроля эффективности защиты информации. Таким образом, средства защиты, упомянутые в Законе не носят исчерпывающий характер.

Перечень сведений, составляющих государственную тайну, - совокупность категорий сведений, в соответствии с которыми сведения относятся к государственной тайне и засекречиваются на основаниях и в порядке, установленных федеральным законодательством.

Важным значением для сохранности государственной тайны являются вопросы допуска и доступа к государственной тайне.

Допуск охватывает собой две процедуры, схожие по порядку их реализации и содержанию, но отличающиеся по их последствиям и субъектному составу. Указанные процедуры характеризуют порядок (процессуальные аспекты) получения возможности работы с информацией, отнесенной к категории государственной тайны, но фактически они характеризуют не допуск, а доступ к таким сведениям, поскольку именно доступ является конечным результатом процедуры. Граждане в качестве результата реализации ими процессуальных действий получают доступ к

государственной тайне, а юридические лица - право на проведение работ с указанной информацией.

В то же время анализ положений Закона свидетельствует о том, что никто, в том числе и гражданин РФ, не может получить доступ к государственной тайне без какой-либо конкретной цели ее использования, т.е. в большинстве случаев допуск граждан РФ также обусловлен необходимостью выполнения отдельных видов работ.

Однако разграничение указанных процедур свидетельствует о том, что гражданин РФ может использовать сведения, составляющие государственную тайну, в собственных интересах, для достижения личных целей, юридическое лицо - исключительно для достижения целей, ради которых оно создано, т.е. для осуществления предпринимательской либо иной не запрещенной законом деятельности.

Процедура допуска к гостайне регламентируется Инструкцией о порядке допуска к государственной тайне⁴ и включает в себя несколько основных этапов:

- организационный - заключается в сборе и подготовке необходимого пакета документов, который является единым как для физических, так и для юридических лиц, но в то же время учитывает особенности каждого из субъектов. Перечень таких документов определяется комментируемым Законом и конкретизируется рядом подзаконных актов. В наиболее доступной форме информацию о необходимом перечне документов можно получить на официальном сайте ФСБ России;
- обращение в уполномоченный орган с заявлением о предоставлении заявителю доступа к сведениям, составляющим государственную тайну. В качестве уполномоченного органа выступает ФСБ России и ее территориальные органы, уполномоченные должностные лица которых обязаны принять документы на получение соответствующего доступа;

⁴ Постановление Правительства РФ от 06.02.2010 № 63 (ред. от 29.12.2016) "Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне" // СЗ РФ. 2010. № 7. Ст. 762.

- рассмотрение заявления о выдаче лицензии и доступа к сведениям, составляющим государственную тайну. Данный этап носит комплексный характер и охватывает собой совокупность действий по проверке представленного пакета документов в целях установления соответствия представленных сведений действительности и оценки возможности доступа заявителя к государственной тайне. Проводимая в данном случае проверка охватывает собой не только экспертизу представленных документов, но и проведение контрольных мероприятий в отношении самого заявителя на соответствие его требованиям действующего законодательства.

По результатам проведенных мероприятий уполномоченный орган может принять одно из следующих решений:

- допустить заявителя к сведениям, отнесенным к государственной тайне, что подтверждает соответствие заявителя требованиям действующего законодательства и указывает на возможность осуществления им деятельности с использованием ограниченной в обороте информации. Данное решение является наиболее желательным для заявителя и ответственным для уполномоченного органа, поскольку, принимая его, ФСБ России фактически расширяет круг лиц, получивших доступ к государственной тайне, что повышает уровень потенциальной опасности ее разглашения;

- отказать заявителю в выдаче лицензии и доступе к информации, составляющей государственную тайну. Данное решение в большинстве случаев свидетельствует о том, что представленные заявителем документы не соответствуют установленным требованиям, содержат противоречивые или недостоверные сведения о нем. Фактически отказ свидетельствует о несоответствии заявителя установленным требованиям и невозможности его допуска к государственной тайне;

- приостановить процедуру выдачи лицензии и затребовать дополнительные документы и информацию. Как правило, такое решение требует устранения выявленных несоответствий и предоставления дополнительных сведений со

стороны самого заявителя. Однако при этом оно не исключает ее получение уполномоченным органом и от третьих лиц.

Наибольшее распространение в деятельности ФСБ России и ее территориальных органов получили первые два вида решений: разрешить доступ к государственной тайне или отказать в его предоставлении, поскольку любое нарушение или несоответствие заявителя и сведений о нем может трактоваться как основание для отказа в выдаче лицензии и доступа к государственной тайне.

Доступ к государственной тайне представляет собой конечный результат процедуры допуска к ней. Инструкция о порядке доступа к гостайне, говорит о том, что допуск российских граждан и юридических лиц к государственной тайне должен производиться с учетом степени секретности. Поэтому, исходя из положений Инструкции, допуск граждан к государственной тайне может быть реализован к сведениям:

- особой важности;
- совершенно секретным сведениям;
- секретным сведениям.

Доступ граждан к сведениям, составляющим государственную тайну, разрешается только при наличии у них допуска к государственной тайне по соответствующей форме. Наличие у граждан допуска к сведениям более высокой степени секретности является основанием для их доступа к сведениям более низкой степени секретности. Инструкция о порядке допуска к государственной тайне распространяет свое действие на граждан и должностных лиц, исключая при этом предприятия, учреждения и организации. Однако статус должностного лица гражданин РФ приобретает только при наличии у него трудовых или служебных отношений с соответствующим юридическим лицом или органом государственной власти или местного самоуправления. Указанный аспект позволяет унифицировать предписания Правительства РФ, распространяя их не только на граждан РФ,

но и на предприятия, учреждения и организации, должностные лица которых получают доступ к сведениям, составляющим государственную тайну.

Следует заметить, что понятие "доступ к сведениям, составляющим государственную тайну" по смыслу Закона имеет двойное значение. С одной стороны, оно определяет разрешение уполномоченного органа на использование сведений, составляющих государственную тайну. С другой стороны, представляет собой документ установленной формы, подтверждающий возможность конкретного субъекта использовать информацию, составляющую государственную тайну. Документарная форма доступа к государственной тайне реализуется в рамках справки о допуске по соответствующей форме, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2010 г. № 63 (формы 6 - 8).

Сведения, отнесенные к государственной тайне, по степени секретности подразделяются на сведения:

- особой важности - сведения, распространение которых может нанести ущерб интересам Российской Федерации;
- совершенно секретные - сведения, распространение которых может нанести ущерб интересам министерства (ведомства) или отрасли экономики Российской Федерации;
- секретные - все иные сведения из числа сведений, составляющих государственную тайну, распространение которых способно нанести ущерб интересам предприятия, учреждения или организации.

Гриф секретности информации определяется исполнителем и лицом, подписывающим документы. Степень секретности должна соответствовать грифу секретности информации.

Необходимо обратить внимание, что гражданство РФ является обязательным условием получения такого допуска. Несмотря на декларированный Конституцией РФ принцип равенства иностранных граждан и лиц без гражданства по своим правам и обязанностям с гражданами РФ, рассматриваемые правоотношения составляют исключение

из общего правила. Допуск к государственной тайне может быть получен исключительно гражданином РФ.

Практика реализации Закона свидетельствует о том, что наиболее распространенным случаем получения допуска к государственной тайне гражданином выступает оформление допуска арбитражному управляющему, для которого данный факт является обязательным условием ведения процедуры банкротства на предприятии, деятельность которого связана с государственной тайной. В отличие от иных категорий субъектов граждане РФ достаточно редко получают указанный доступ именно в статусе гражданина - физического лица. В большинстве случаев де-факто допуск получает конкретный гражданин, де-юре - он рассматривается как должностное лицо или специалист, осуществляющий деятельность с указанными сведениями. Целевой характер использования информации, отнесенной к государственной тайне, также снижает степень привлечения граждан к рассматриваемой процедуре. Тем не менее, Закон такой возможности не исключает.

Нормативное закрепление ограничения круга лиц, допускаемых к сведениям, отнесенным к государственной тайне, указывает, что на иных субъектов требования Закона не распространяются. В то же время с точки зрения территориальных пределов юрисдикция Закона не имеет ограничений, и специальный режим конфиденциальности носит трансграничный характер, сопровождаемый обязанностью допущенного субъекта его соблюдать.

1.2. Законодательство Российской Федерации о государственной тайне

Вопросы государственной тайны освещены Конституцией РФ в части презюмирования прав на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 23),

права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, за исключением информации, составляющей государственную тайну (п. 43 ст. 29). Указанные положения Конституции РФ в силу ст. 64 составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Российской Конституцией.

Так, ограничение права на неприкосновенность частной жизни возможно лишь с согласия лица на сбор, хранение, использование и распространение информации о его частной жизни; ограничение права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений возможно только в случае принятия судебного решения.

Вместе с тем вопросы государственной тайны Конституцией России напрямую не оговариваются, в связи с чем конституционные нормы имеют рамочный характер при применении специальных норм законодательства о государственной тайне, за исключением указания на то, что перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом.

Следующим уровнем законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы государственной тайны, является федеральное законодательство. Стоит отметить, что те или иные положения о государственной тайне содержат более 200 федеральных законов (например, Закон о государственной тайне, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Уголовный кодекс РФ, Федеральный закон "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации", Федеральный закон от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ "О внешней разведке", Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, Федеральный закон от 2 марта 2007 г. №

25 ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации" и др.), а также более 2000 подзаконных нормативных правовых актов.

Вместе с тем на федеральном уровне к законодательству Российской Федерации о государственной тайне относятся, прежде всего, Федеральный закон "О безопасности", а также Закон о государственной безопасности, регулирующие вопросы государственной тайны.

Федеральный закон "О безопасности" определяет:

основные принципы обеспечения безопасности, в числе которых: соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;

законность;

системность и комплексность применения мер обеспечения безопасности;

приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности;

взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности);

- содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

- полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности;

- статус Совета Безопасности Российской Федерации.

В частности, пп. "а" п. 7 ст. 8 Федерального закона "О безопасности" определено, что вопросы, связанные с обеспечением защиты информации и государственной тайны, относятся к полномочиям Президента РФ.

Закон о государственной тайне регулирует отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием

или рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации.

К иным актам законодательства, регулирующим отношения, связанные с защитой государственной тайны, относятся вышеуказанные Федеральные законы, а также нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов государственной власти⁵.

Акты правоприменения, например, распоряжение о допуске к государственной тайне, иные правовые акты, затрагивающие вопросы государственной тайны и не носящие нормативный характер, к системе законодательства о гостайне не относятся.

Как следует из преамбулы Закона о государственной тайне, основной его целью является обеспечение безопасности Российской Федерации. Из ст. 71 Конституции РФ следует, что вопросы безопасности отнесены исключительно к ведению Российской Федерации.

Таким образом, вопросы, связанные с обеспечением защиты государственной тайны, могут быть предметом правового регулирования нормативных правовых актов только федеральных органов государственной власти. К числу таковых Закон относит обе палаты Федерального Собрания, а также Президента РФ и Правительство РФ.

Иные органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного

⁵ Постановление Правительства РФ от 22.08.1998 № 1003 (ред. от 18.03.2016) "Об утверждении Положения о порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне" // СЗ РФ. 1998. № 35. Ст. 4407; Постановление Правительства РФ от 06.02.2010 № 63 (ред. от 29.12.2016) "Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне" // СЗ РФ. 2010. № 7. Ст. 762; Приказ ФТС России от 03.07.2012 № 1317 "Об утверждении Инструкции о порядке допуска к государственной тайне сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих, работников таможенных органов и граждан Российской Федерации, принимаемых на службу (работу) в таможенные органы" (Зарегистрировано в Минюсте России 24.08.2012 № 25264) // Российская газета. 2012. 7 сентября; Приказ Министра обороны РФ от 27.10.2010 № 1313 (ред. от 29.12.2017) "Об утверждении Инструкции о порядке допуска к государственной тайне военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации и граждан Российской Федерации, пребывающих в запасе и поступающих на военную службу по контракту либо подлежащих призыву на военную службу (в том числе по мобилизации), на военные сборы, а также граждан Российской Федерации, не пребывающих в запасе и подлежащих призыву для прохождения военной службы, которым требуется допуск к государственной тайне для исполнения служебных обязанностей" (вместе с "Инструкцией ... (ИДГТ-2010)") (Зарегистрировано в Минюсте России 07.02.2011 № 19724) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 10 и другие.

самоуправления во взаимодействии с органами защиты государственной тайны, расположенными в пределах соответствующих территорий, обеспечивают реализацию норм о государственной тайне, выполняя тем самым исполнительно-распорядительную функцию.

Органы судебной власти участвуют в обеспечении защиты государственной тайны при осуществлении правосудия в рамках уголовного, гражданского, административного судопроизводства.

Палаты Федерального Собрания РФ:

- осуществляют законодательное регулирование отношений в области государственной тайны;
- рассматривают статьи федерального бюджета в части средств, направляемых на реализацию государственных программ в области защиты государственной тайны;
- определяют полномочия должностных лиц в аппаратах палат Федерального Собрания по обеспечению защиты государственной тайны в палатах Федерального Собрания.

Таким образом, Федеральное Собрание РФ (парламент РФ), являясь представительным и законодательным органом РФ, состоящим из двух палат - Государственной Думы и Совета Федерации, в области государственной тайны осуществляет главным образом законодательную функцию.

Организационная функция в части регламентации полномочий должностных лиц в аппаратах палат Федерального Собрания РФ по обеспечению защиты государственной тайны в палатах Федерального Собрания РФ является обеспечивающей внутренний порядок при реализации основных законодательных полномочий.

Законодательная функция реализуется посредством рассмотрения проектов федеральных законов, принятия федеральных законов Государственной Думой и их одобрения Советом Федерации в соответствии со ст. 105 Конституции РФ. К числу таких проектов федеральных законов относятся как проекты федеральных законов о внесении изменений в

федеральные законы, регулирующие отношения в области защиты государственной тайны, так и проекты федеральных законов, предлагающие к принятию новые федеральные законы, затрагивающие вопросы государственной тайны, в том числе ежегодно принимаемые федеральные законы о федеральном бюджете на очередной год и плановый период.

Так, полномочие палат Федерального Собрания РФ по рассмотрению статей федерального бюджета в части средств, направляемых на реализацию государственных программ в области защиты государственной тайны, осуществляется в рамках законодательного процесса в ходе рассмотрения федерального закона о федеральном бюджете на очередной год и плановый период. В соответствии с п. 1 ст. 209 Бюджетного кодекса РФ секретные статьи федерального бюджета рассматриваются на закрытом заседании палат Федерального Собрания РФ. Материалы к секретным статьям федерального бюджета рассматриваются исключительно председателями палат Федерального Собрания Российской Федерации и специальными комиссиями палат. Согласно ст. 207 Бюджетного кодекса РФ средства, направляемые на реализацию государственных программ РФ, отражаются в приложении к федеральному закону о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, содержащем ведомственную структуру расходов федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

К полномочиям Президента РФ в области отнесения сведений к государственной тайне и их защиты относятся:

- утверждение государственных программ в области защиты государственной тайны.

Разработка и реализация государственных программ является отражением использования в бюджетном процессе программно-целевого метода бюджетного планирования, правовую основу которого составляет ст. 179 Бюджетного кодекса РФ.

Утверждение государственных программ РФ в области защиты государственной тайны отнесено Законом статьей к полномочиям

Президента РФ, что само по себе является исключением из правил. Государственные программы РФ, разработанные в соответствии со ст. 179 Бюджетного кодекса РФ, утверждаются Правительством РФ.

Возложение на Президента РФ обязанности по утверждению государственных программ РФ в области защиты государственной тайны, на наш взгляд, обусловлено реализацией конституционного положения, предусмотренного ч. 2 ст. 80 Конституции РФ о том, что Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина;

в установленном Конституцией РФ порядке он принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, а также реализацией пп. "а" п. 7 ст. 8 Федерального закона "О безопасности".

Принятие специальных секретных программ и включение их в состав тех или иных расходов федерального бюджета согласно п. 2 ст. 209 Бюджетного кодекса РФ осуществляется по представлению Президента РФ;

- утверждение по представлению Правительства РФ состава, структуры межведомственной комиссии по защите государственной тайны и положения о ней.

Для рассмотрения вопросов, связанных с разработкой и выполнением государственных программ, нормативных правовых актов и методических документов, обеспечивающих реализацию федерального законодательства о государственной тайне, на основании Указа Президента РФ от 6 октября 2004 г. № 1286 "Вопросы Межведомственной комиссии по защите государственной тайны создана межведомственная комиссия по защите государственной тайны, решения которой, принятые в соответствии с ее полномочиями, обязательны для исполнения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, должностными лицами и гражданами.

Согласно Положению, утвержденному данным Указом, межведомственная комиссия по защите государственной тайны является коллегиальным органом, координирующим деятельность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам защиты государственной тайны, наделена рядом полномочий, в числе которых: координация деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций по вопросам реализации федерального законодательства в области государственной тайны; рассмотрение и представление в установленном порядке Президенту РФ и в Правительство РФ предложений по правовому регулированию вопросов защиты государственной тайны и совершенствованию системы защиты государственной тайны в РФ, а также предложений по организации разработки и выполнения государственных программ, нормативных правовых актов и методических документов, обеспечивающих реализацию федерального законодательства о государственной тайне; формирование перечня должностных лиц органов государственной власти, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне; формирование перечня сведений, отнесенных к государственной тайне и др.

Состав и структура межведомственной комиссии по защите государственной тайны определены Указом Президента РФ от 26 февраля 2009 года № 46 "Вопросы Межведомственной комиссии по защите государственной тайны".

Так, в состав данной комиссии входят председатель, его заместитель, ответственный секретарь, члены межведомственной комиссии, структурное подразделение центрального аппарата Федеральной службы по техническому и экспортному контролю, которое реализует функцию организационно-технического обеспечения деятельности межведомственной комиссии, а также межведомственные рабочие и экспертные группы по направлениям деятельности;

- утверждение по представлению Правительства РФ перечня должностных лиц органов государственной власти и организаций, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, перечня должностей, при замещении которых лица считаются допущенными к государственной тайне, а также перечня сведений, отнесенных к государственной тайне.

Таким образом, устанавливается трехуровневая защита сведений, составляющих государственную тайну, что является определенной гарантией обеспечения безопасности государства.

Правительство РФ устанавливает порядок доступа должностного лица или гражданина к сведениям, составляющим государственную тайну, сроки, обстоятельства и порядок переоформления допуска граждан к государственной тайне, а также порядок сертификации средств защиты информации в Российской Федерации и ее учреждениях за рубежом, правила отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности.

К Правительства РФ также отнесено установление порядка разработки перечня сведений, отнесенных к государственной тайне.

На данный момент такой порядок установлен Правилами разработки перечня сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 23 июля 2005 № 43, согласно которым предложения о включении сведений в проект соответствующего перечня представляются органами государственной власти и Государственной корпорацией по атомной энергии "Росатом" в межведомственную комиссию по защите государственной тайны. Указанная межведомственная комиссия формирует проект перечня и вносит его на рассмотрение в Правительство РФ в целях его дальнейшего представления Президенту РФ на утверждение.

Организация разработки и выполнение государственных программ РФ в области защиты государственной тайны осуществляются Правительством РФ. Вместе с тем остается открытым вопрос о применении положений ст. 179

Бюджетного кодекса РФ о порядке принятия решений о разработке, формировании и реализации государственной программы РФ в области защиты государственной тайны, утверждаемой Президентом РФ, а не Правительством РФ.

По нашему мнению, учитывая то, что порядок принятия решений о разработке, формировании и реализации государственных программ РФ в области защиты государственной тайны в настоящее время отсутствует, а также то, что разработка и принятие государственных программ направлены на дальнейшее формирование федерального бюджета на очередной год и плановый период, полагаем, что в данной ситуации нормы ст. 179 Бюджетного кодекса РФ применимы, и полномочие Правительства РФ по организации разработки и выполнению государственных программ РФ в области защиты государственной тайны включает в себя в том числе принятие решения об их разработке, формировании и реализации.

К числу таких полномочий могут быть отнесены полномочия по осуществлению взаимодействия с федеральными органами безопасности по вопросам оформления допуска к государственной тайне, разработке инструкций, рекомендаций в сфере обеспечения защиты государственной тайны и т.п. Указанные полномочия руководителей и иных сотрудников Аппарата Правительства РФ, являющихся федеральными государственными служащими, устанавливаются в качестве их обязанностей должностным регламентом и служебным контрактом в соответствии с законодательством РФ о государственной гражданской службе РФ. Перед заключением служебного контракта, содержащего обязанности федерального государственного служащего, связанные со сведениями, составляющими государственную тайну, обязательно должен быть оформлен допуск к сведениям, составляющим государственную тайну, в порядке, установленном ст. 21 Закона.

Кроме того, к полномочиям Правительства РФ отнесено установление порядка предоставления социальных гарантий гражданам, допущенным к

государственной тайне на постоянной основе, и сотрудникам структурных подразделений по защите государственной тайны, если социальные гарантии либо порядок предоставления таких социальных гарантий не установлены федеральными законами или нормативными правовыми актами Президента РФ.

В настоящее время Постановлением Правительства РФ от 18 сентября 2006 г. № 573 установлены надбавки за работу с секретными сведениями.

Размер ежемесячной процентной надбавки к должностному окладу (тарифной ставке) за работу со сведениями, составляющими государственную тайну, дифференцируется в зависимости от степени секретности указанных сведений:

- за работу со сведениями "особой важности" размер данной надбавки составляет 50 - 70 процентов;

- за работу со сведениями с грифом "совершенно секретно" - 30-50 процентов;

- за работу со сведениями с грифом "секретно" при оформлении допуска с проведением проверочных мероприятий - 10 - 15 процентов, без проведения проверочных мероприятий - 5 - 10 процентов.

При определении размера ежемесячной процентной надбавки учитывается объем сведений, к которым указанные граждане имеют доступ, а также продолжительность срока, в течение которого сохраняется актуальность засекречивания этих сведений.

Размер процентной надбавки к должностному окладу (тарифной ставке) за стаж работы рассчитывается следующим образом:

- при стаже работы от 1 до 5 лет - 10 процентов;

- при стаже работы от 5 до 10 лет - 15 процентов;

- при стаже работы от 10 лет и выше - 20 процентов.

В стаж работы сотрудников структурных подразделений по защите государственной тайны, дающий право на получение указанной надбавки, включается время работы в структурных подразделениях по защите

государственной тайны других органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций.

К полномочиям Правительства РФ также отнесено установление порядка определения размеров ущерба, наступившего в результате несанкционированного распространения сведений, составляющих государственную тайну, а также ущерба, наносимого собственнику информации в результате ее засекречивания.

Вместе с тем отдельных порядков, определяющих размер названных ущербов, Правительством РФ до настоящего времени не принято.

Правилами отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 4 сентября 1995 г. № 870, установлено лишь то, что количественные и качественные показатели ущерба безопасности Российской Федерации определяются в соответствии с нормативно-методическими документами, утверждаемыми руководителями органов государственной власти и Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом", которые наделены полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, согласованными с межведомственной комиссией по защите государственной тайны. Указанные нормативно-методические документы в открытых источниках информации в настоящее время отсутствуют.

К возмещению ущерба, наступившего в результате несанкционированного распространения сведений, составляющих государственную тайну, а также ущерба, наносимого собственнику информации в результате ее засекречивания, применяются общие положения о возмещении вреда, установленные § 1 главы 59 Гражданского кодекса РФ. При этом согласно позиции, выработанной судебной практикой (см. Определение Верховного Суда РФ от 27 января 2015 г. N 81-КГ14-19), под вредом понимается всякое умаление охраняемого законом материального или нематериального блага, любое неблагоприятное изменение в охраняемом

законом благе, которое может быть имущественным или неимущественным (нематериальным). В соответствии со ст. 1064 Гражданского кодекса РФ вред, причиненный имуществу гражданина, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред.

При этом размер вреда должен исчисляться с учетом не предполагаемого, а фактического ущерба. В случае если размер ущерба, подлежащий взысканию, не определен, указанный размер должен быть определен судом.

Как отмечено в Определении Верховного Суда РФ от 29 мая 2012 г. № 46-В12-2⁶, суд не вправе отказать в возмещении причиненного имуществу вреда, ссылаясь на недоказанность истцом его размера. Также следует учесть, что вред, причиненный вследствие совершения преступления, подлежит возмещению с учетом затрат потерпевшего на оплату услуг представителя в уголовном процессе (см. Определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2008 г. № 475-О-О⁷).

За органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по обеспечению защиты гостайны закреплены полномочия, направленные на исполнение положений законодательства РФ о государственной тайне. Передача сведений, составляющих государственную тайну, органам государственной власти, предприятиям, учреждениям и организациям осуществляется в порядке и на условиях, предусмотренных ст. ст. 16, 17 Закона о государственной тайне. Обеспечение защиты указанных сведений, а также сведений, засекреченных ими, осуществляется путем принятия мер организационно-правового характера, в том числе путем

⁶ Определение Верховного Суда РФ от 29.05.2012 N 46-В12-2 Доказательствами по делу являются полученные в предусмотренном законом порядке сведения о фактах, на основе которых суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения сторон, а также иных обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения дела // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 15.07.2008 N 475-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Князькиной Натальи Владимировны на нарушение ее конституционных прав статьей 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс».

принятия локальных правовых актов, направленных на обеспечение сохранности и нераспространение сведений, составляющих государственную тайну. Статьей 20 данного Закона закреплено, что органы государственной власти, предприятия, учреждения и организации обеспечивают защиту сведений, составляющих государственную тайну, в соответствии с возложенными на них задачами и в пределах своей компетенции. Ответственность за организацию защиты сведений, составляющих государственную тайну, в органах государственной власти, на предприятиях, в учреждениях и организациях возлагается на их руководителей. В зависимости от объема работ с использованием сведений, составляющих государственную тайну, руководителями органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций создаются структурные подразделения по защите государственной тайны, функции которых определяются указанными руководителями в соответствии с нормативными документами, утверждаемыми Правительством Российской Федерации, и с учетом специфики проводимых ими работ. Защита государственной тайны является видом основной деятельности органа государственной власти, предприятия, учреждения или организации.

Полномочия органов судебной власти сводятся к судебной защите государственной тайны.

К подведомственности судов в области уголовного судопроизводства отнесены вопросы принятия решения, в том числе в ходе досудебного производства, о выемке предметов и документов, содержащих государственную тайну, а также судебное производство по уголовным делам, в материалах которых содержатся сведения, составляющие государственную тайну. Уголовно-правовые составы, в ходе рассмотрения которых могут быть затронуты вопросы государственной тайны, содержатся в разделе X Уголовного кодекса РФ (например, ст. ст. 275, 276, 277, 278, 279, 280, 280.1, 281, 282, 282.1, 282.2, 282.3, 283, 283.1, 284 Уголовного кодекса РФ). Данная категория дел рассматривается судами в закрытом заседании.

Таким образом, обеспечивается исполнение полномочия органов судебной власти по судебной защите граждан, органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций в связи с их деятельностью по защите государственной тайны, также обеспечивается защита непосредственно государственной тайны.

Отметим, что с 15 сентября 2015 года предусмотрен также и административный порядок рассмотрения дел о государственной тайне. Полномочия должностных лиц по обеспечению защиты государственной тайны в органах судебной власти закреплены, как правило, должностными регламентами государственных гражданских служащих, обеспечивающих организационно-правовую деятельность судов. Также это могут быть инструкции по делопроизводству и иные ведомственные правовые акты.

ГЛАВА 2. ОТНЕСЕНИЕ СВЕДЕНИЙ К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЕ И ИХ ЗАСЕКРЕЧИВАНИЕ

2.1. Условия и порядок отнесения сведений к государственной тайне

Как известно, из каждого правила есть исключения, это касается и установленных Конституцией РФ права на свободу слова, права на получение и распространение информации и другое. Данное обстоятельство обусловлено интересами национальной безопасности.

Конституция РФ не исключает ограничения основных прав граждан. Но это, во-первых, должно иметь веские основания, во-вторых, это делается на основании федерального закона.

Напомним, что согласно ст. 2 Закона о государственной тайне, государственная тайна - защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации. Приведенный перечень конкретизируется Указом Президента РФ⁸. Причем, данным Указом конкретизируется не только перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, но федеральные органы государственной власти, в ведении которых находятся такие сведения.

Из ст. 6 Закона о государственной тайне следует, что отнесение сведений к государственной тайне и их засекречивание - введение в предусмотренном настоящим Законом порядке для сведений, составляющих государственную тайну, ограничений на их распространение и на доступ к их носителям.

Обоснование необходимости отнесения сведений к государственной тайне в соответствии с принципами засекречивания сведений возлагается на органы государственной власти, предприятия, учреждения и организации, которыми эти сведения получены (разработаны). Отнесение сведений к

⁸ Указ Президента РФ от 30.11.1995 № 1203 (ред. от 14.01.2019) "Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне" // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4775.

государственной тайне осуществляется в соответствии с перечнем сведений, составляющих государственную тайну, руководителями органов государственной власти, определенными перечнем должностных лиц, наделенных полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, утверждаемым Президентом РФ. Указанные лица несут персональную ответственность за принятые ими решения о целесообразности отнесения конкретных сведений к государственной тайне.

Полагаем, что введение ограничений на распространение сведений, составляющих государственную тайну, и на доступ к их носителям осуществляется после утверждения Президентом РФ Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне, на базе которого органами государственной власти разрабатываются развернутые перечни сведений, подлежащих засекречиванию, и принимаются решения о засекречивании указанных сведений.

Отнесение сведений к государственной тайне и их засекречивание осуществляется в соответствии с принципами законности, обоснованности и своевременности.

Принцип законности предполагает, что сведения подлежат отнесению к государственной тайне только при одновременном соблюдении следующих требований: - такие сведения включены в перечень сведений, составляющих государственную тайну, согласно ст. 5 Закона;

- такие сведения не относятся к сведениям: о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях; о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности; о привилегиях, компенсациях и социальных гарантиях, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям; о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина; о размерах золотого запаса

и государственных валютных резервах РФ; о состоянии здоровья высших должностных лиц РФ; о фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами.

Принцип обоснованности отнесения сведений к государственной тайне и их засекречивания заключается в установлении путем экспертной оценки целесообразности засекречивания конкретных сведений, вероятных экономических и иных последствий информации исходя из баланса жизненно важных интересов государства, общества и граждан. Должностные лица, принявшие решения о засекречивании сведений, не подлежащих отнесению к государственной тайне и засекречиванию в соответствии со ст. 7 Закона, либо о включении их в этих целях в носители сведений, составляющих государственную тайну, несут уголовную, административную или дисциплинарную ответственность в зависимости от причиненного обществу, государству и гражданам материального и морального ущерба. Граждане вправе обжаловать такие решения в суд. Принцип своевременности отнесения сведений к государственной тайне и их засекречивания заключается в установлении ограничений на распространение этих сведений с момента их получения (разработки) или заблаговременно. Указанный принцип носит превентивный характер в целях обеспечения безопасности государства.

Статьей 7 статьей Закона о государственной тайне определены сведения, не подлежащие засекречиванию в порядке, предусмотренном Законом. Следует отметить, что установление данного перечня сведений является гарантией реализации конституционного права граждан, закрепленного ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, согласно которой каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

В первую очередь засекречиванию не подлежат сведения о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их

официальных прогнозах и последствиях. Поскольку понятие "чрезвычайные происшествия" в законодательстве не определено, а дано понятие "чрезвычайная ситуация", полагаем возможным при определении сведений, относящихся к чрезвычайным происшествиям и катастрофам, угрожающим безопасности и здоровью граждан, и их последствиям, а также сведений о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях исходить из понятия "чрезвычайная ситуация", приведенного в Федеральном законе о чрезвычайных ситуациях.

Согласно ст. 1 указанного Закона чрезвычайная ситуация - это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Таким образом, запрещается засекречивать сведения о том, где и когда сложилась чрезвычайная ситуация, о жертвах, пострадавших в чрезвычайной ситуации, в том числе об их возрастном, половом составе, количестве, о последствиях воздействия чрезвычайной ситуации на окружающую среду, жизнедеятельность населения на территории чрезвычайной ситуации, о материальных убытках, вызванных чрезвычайной ситуацией.

Более того, органы управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в своей деятельности должны руководствоваться принципом гласности, информационной открытости.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона о чрезвычайных ситуациях за сокрытие, несвоевременное представление либо представление заведомо ложной информации области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций должностные лица несут ответственность в соответствии с законодательством РФ.

К сведениям о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности относятся сведения, полученные как из официальных источников информации соответствующих отраслевых органов государственной власти, так и сведения от общественных объединений.

К сведениям, не подлежащим засекречиванию, относятся сведения о состоянии окружающей среды и природных ресурсов, об источниках загрязнения окружающей среды и природных ресурсов или иного вредного воздействия на окружающую среду и природные ресурсы, о радиационной обстановке, полученные при осуществлении производственного экологического контроля, информация, содержащаяся в заявлении о постановке на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, декларации о воздействии на окружающую среду, декларации оплате за негативное воздействие на окружающую среду, отчете о выполнении плана мероприятий по охране окружающей среды или программы повышения экологической эффективности.

Соблюдение требований открытости сведений о привилегиях, компенсациях и социальных гарантиях, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям, о фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами, о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина, в том числе в сфере защиты окружающей среды, о состоянии здоровья высших должностных лиц РФ вызвано необходимостью реализации социально-экономической политики государства, а также исполнением требований п. 4 ст. 8 Федерального закона об информации, закрепляющего запрет на ограничение доступа к:

- нормативным правовым актам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающим правовое

положение организаций и полномочия государственных органов, органов местного самоуправления;

- информации о состоянии окружающей среды;

- информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств (за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну).

Засекречивание указанных сведений может повлечь нарушение прав граждан на обжалование в суде решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, если указанными решениями, действиями (бездействием) были нарушены их права и свободы.

Сведения о размерах золотого запаса и государственных валютных резервах Российской Федерации также не подлежат засекречиванию.

Под золотым запасом Российской Федерации согласно п. 1 ст. 8 Федерального закона "О драгоценных металлах и драгоценных камнях" понимается запас аффинированного золота в слитках, находящегося в федеральной собственности и являющегося частью золотовалютных резервов РФ, предназначенный для осуществления финансовой политики государства и удовлетворения экстренных потребностей РФ при чрезвычайных ситуациях.

Должностные лица, принявшие решения о засекречивании перечисленных сведений либо о включении их в этих целях в носители сведений, составляющих государственную тайну, несут уголовную, административную или дисциплинарную ответственность в зависимости от причиненного обществу, государству и гражданам материального и морального ущерба. Граждане вправе обжаловать такие решения в суд. Так, ст. 237 Уголовного кодекса РФ предусмотрена ответственность за сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей. В частности, за сокрытие или искажение информации о

событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды, Совершенное лицом, обязанным обеспечивать население и органы, уполномоченные на принятие мер по устранению такой опасности, указанной информацией, предусмотрено наказание в виде штрафа в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо принудительных работ на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишения свободы на срок до двух лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового. За те же деяния, если они совершены лицом, занимающим государственную должность РФ или государственную должность уровня субъекта РФ, а равно главой органа местного самоуправления, либо если в результате таких деяний причинен вред здоровью человека или наступили иные тяжкие последствия, предусмотрены наказания в виде штрафа в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет, принудительных работ на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, лишения свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового. За сокрытие или искажение экологической информации ст. 8.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях предусмотрены наказания в виде административного штрафа для граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей; для должностных лиц - от трех тысяч до шести тысяч рублей; для юридических лиц – от двадцати тысяч до восьмидесяти тысяч рублей.

К экологической информации относятся сведения о земле, ее недрах, воздушном пространстве, водах, лесах, растительном и животном мире,

других природных и сырьевых ресурсах, расположенных на территории РФ, ресурсах континентального шельфа и морской экономической зоны РФ, образующихся в реках РФ запасах анадромных видов рыб за пределами морской экономической зоны и т.д. Дисциплинарная ответственность наступает в соответствии с локальными нормативными правовыми актами в процессе трудовых правоотношений. Обжалование решений о сокрытии указанных сведений осуществляется в соответствии с гл. 25 Гражданского процессуального кодекса РФ.

Отнесение сведений к государственной тайне обосновывается необходимостью государственной защиты данных о военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации⁹.

Общегосударственный Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержденный Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. N 1203, устанавливает и разграничивает сферы распоряжения сведениями между различными органами государственной власти.

В соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ указанный Перечень носит открытый характер и должен быть опубликован в печати. В общегосударственный Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, включаются сведения, отнесенные в установленном порядке к государственной тайне полномочными должностными лицами. Ответственность за обоснованность установленной степени секретности конкретных сведений, а также гибкое и своевременное реагирование на внешние условия изменения режима секретности, чтобы он не превращался в фактор, тормозящий развитие экономики, науки, межгосударственных отношений, возложена на конкретных должностных лиц.

⁹ См.: Рабкин В.А. Конституция Российской Федерации и вопросы совершенствования нормативно-правовых основ в области защиты государственной тайны // Таможенное дело. 2006. № 4.

В соответствии с Указом Президента РФ от 28 мая 2015 г. № 273 "О внесении изменений в Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. № 1203 в указанный Перечень включены сведения о потерях личного состава в период проведения спецопераций, о подготовке и использовании ресурсов ведомственных сетей связи в интересах обеспечения обороны, безопасности государства; данные, раскрывающие организацию, силы, средства или методы обеспечения безопасности специальных объектов, а также уточнены госорганы и организации, уполномоченные распоряжаться отдельными засекреченными данными.

Целесообразность отнесения сведений к государственной тайне обосновывается их важностью для интересов государства, общества и граждан. Необходимость засекречивания конкретных сведений устанавливается экспертным путем.

При рассмотрении дел, связанных с государственной тайной, в судебной практике исследуется вопрос, отнесены ли соответствующим решением должностного лица органа государственной власти, предприятия, учреждения, организации сведения, полученные или разработанные данным органом, к государственной тайне, либо принимались ли меры по их предварительному засекречиванию.

Например, Верховный Суд РФ, рассмотрев гражданское дело по жалобе Н. на Перечень сведений, подлежащих засекречиванию в Вооруженных Силах Российской Федерации, утвержденный Приказом Министра обороны РФ от 10 августа 1996 г. N 55, нашел, что требования заявителя подлежат удовлетворению. В частности, суд пришел к выводу, что оспариваемый Перечень является праворегулирующим, он затрагивает права человека и гражданина, рассчитан на неоднократное применение и носит межведомственный характер, а, следовательно, является нормативным правовым актом, подлежащим регистрации. Однако оспариваемые пункты данного Перечня не прошли государственную регистрацию, в связи с чем

они не могут быть признаны законными (см. Определение Верховного Суда РФ от 6 ноября 2001 г. N КАС01-385).

Межведомственная комиссия по защите государственной тайны:

- рассматривает и представляет Президенту РФ и в Правительство РФ предложения по правовому регулированию вопросов защиты государственной тайны, совершенствованию системы защиты государственной тайны в Российской Федерации, предложения по организации разработки и выполнения государственных программ, нормативных правовых актов и методических документов, обеспечивающих реализацию федерального законодательства о государственной тайне;

- формирует перечень должностных лиц органов государственной власти, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне; перечень сведений, отнесенных к государственной тайне; перечень особорежимных объектов Российской Федерации;

- координирует деятельность органов государственной власти по защите государственной тайны в интересах разработки и выполнения государственных программ, нормативных правовых актов и методических документов, обеспечивающих реализацию федерального законодательства о государственной тайне.

Решения Межведомственной комиссии по защите государственной тайны обязательны для исполнения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, должностными лицами и гражданами.

Ст. 10 Закона о государственной тайне установлены общие положения, касающиеся засекречивания информации, принадлежащей на праве собственности предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам в связи с ее созданием (производством). Вместе с тем виды ограничений права собственности, случаи их применения статьей 10 Закона не оговорены.

Стоит отметить, что в гражданском законодательстве категория "право собственности" неразрывно связана с имуществом, то есть объектом материального блага. Содержание права собственности в силу ст. 209 Гражданского кодекса РФ составляет совокупность прав владения, пользования и распоряжения, в связи с чем использование понятия "право собственности на информацию" не в полной мере соответствует положениям гражданского законодательства РФ. Речь может идти только о праве собственности на источник информации (материальный носитель). Согласно ранее действовавшей редакции ст. 128 Гражданского кодекса РФ информация относилась к объектам гражданских прав. В настоящее время ст. 128 Гражданского кодекса РФ к объектам гражданских прав относятся вещи, включая наличные деньги и документарные ценные бумаги, иное имущество, в том числе безналичные денежные средства, бездокументарные ценные бумаги, имущественные права; результаты работ и оказание услуг; охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность); нематериальные блага¹⁰.

С 1 января 2008 г. Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. N 231-ФЗ "О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса РФ" была введена в действие часть четвертая Гражданского кодекса РФ, регулирующая вопросы, связанные с правом на результаты интеллектуальной деятельности (произведения науки, программы для электронных вычислительных машин, базы данных, изобретения, полезные модели, промышленные образцы, секретные изобретения и т.п.), в том числе авторскими правами, правами на секретные изобретения.

В этой связи стоит отметить, что в силу ст. ст. 1227, 1228 Гражданского кодекса РФ интеллектуальные права не зависят от права собственности и иных вещных прав на материальный носитель (вещь), в котором выражены

¹⁰ "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

соответствующие результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации; к интеллектуальным правам не применяются положения раздела II "Право собственности и иные вещные права" части первой Гражданского кодекса РФ, если иное не установлено правилами раздела VII "Права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации". Исключительное право на результат интеллектуальной деятельности, созданный творческим трудом, первоначально возникает у его автора и может быть передано автором другому лицу по договору, а также может перейти к другим лицам по иным основаниям, установленным законом. Так, например, согласно ч. 1 ст. 1405 Гражданского кодекса РФ переход исключительного права на секретное изобретение возможен по договору об отчуждении патента, при этом такой переход подлежит государственной регистрации.

В соответствии с ч. 5 ст. 1229 Гражданского кодекса РФ ограничения исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и на средства индивидуализации, в том числе в случае, когда использование результатов интеллектуальной деятельности допускается без согласия правообладателей, но с сохранением за ними права на вознаграждение, устанавливаются Гражданским кодексом РФ.

При этом ограничения исключительных прав на произведения науки, литературы и искусства, объекты смежных прав, изобретения и промышленные образцы, товарные знаки устанавливаются с соблюдением следующих условий:

- ограничения исключительных прав на произведения науки, литературы или искусства либо на объекты смежных прав устанавливаются в определенных особых случаях при условии, что такие ограничения не противоречат обычному использованию произведений либо объектов смежных прав и не ущемляют необоснованным образом законные интересы правообладателей;

- ограничения исключительных прав на изобретения или промышленные образцы устанавливаются в отдельных случаях при условии, что такие ограничения необоснованным образом не противоречат обычному использованию изобретений или промышленных образцов и с учетом законных интересов третьих лиц не ущемляют необоснованным образом законные интересы правообладателей;

- ограничения исключительных прав на товарные знаки устанавливаются в отдельных случаях при условии, что такие ограничения учитывают законные интересы правообладателей и третьих лиц.

Таким образом, действующие положения ч. 1 ст. 10 Закона о государственной тайне нуждаются в уточнении используемой терминологии, уточнении способов ограничения указанных прав на информацию.

Согласно ч. 1 ст. 10 Закона о государственной тайне, решение о засекречивании информации, находящейся в собственности предприятий, учреждений, организаций и граждан, может быть принято, если эта информация включает сведения, перечисленные в Перечне сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержденном Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. N 1203.

Отметим, что формулировка "вправе принимать решения о засекречивании информации" носит диспозитивный характер и не обязывает уполномоченных должностных лиц к их принятию.

Засекречивание информации осуществляется по представлению собственников информации или соответствующих органов государственной власти. С учетом действующего законодательства полагаем, что собственники информации применительно к гражданам - это граждане, обладающие авторским правом на указанную информацию, а применительно к органам государственной власти - это органы государственной власти, состоящие (состоявшие) с автором произведения в трудовых отношениях и обладающие исключительными правами на служебное произведение, либо приобретшие права в соответствии с государственным, муниципальным

контрактом. Указанный вывод следует из анализа ст. ст. 1225, 1228 Гражданского кодекса РФ, где указано, что если в соответствии с государственным или муниципальным контрактом исключительное право на произведение науки, литературы или искусства принадлежит Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию, исполнитель обязан путем заключения соответствующих договоров со своими работниками и третьими лицами приобрести все права или обеспечить их приобретение для передачи соответственно Российской Федерации, субъекту Российской Федерации и муниципальному образованию. При этом исполнитель имеет право на возмещение затрат, понесенных им в связи с приобретением соответствующих прав у третьих лиц. Работник, исключительное право которого на основании указанных договоров перешло к исполнителю, имеет право на вознаграждение в соответствии с абзацем третьим п. 2 ст. 1295 Гражданского кодекса РФ.

Законом о гостайне определено, что договором между органом государственной власти и "собственником информации" должен быть определен размер материального ущерба, наносимого собственнику информации в связи с ее засекречиванием.

Правовым ориентиром по вопросам возмещения убытков являются ст. ст. 15, 16, 1069, 1071 Гражданского кодекса РФ.

В договоре также предусматриваются обязательства собственника информации по ее нераспространению. При отказе собственника информации от подписанного договора он предупреждается об ответственности за несанкционированное распространение сведений, составляющих государственную тайну, в соответствии с действующим законодательством.

Указанное предупреждение может быть оформлено уведомлением собственника информации, либо его распиской, содержащей обязательство по нераспространению информации.

Под распространением засекреченной информации понимается ее размещение:

- в средствах массовой информации;
- в документе, исходящем от организации;
- на материальных носителях;
- в сети Интернет.

Таким образом, под распространением стоит понимать передачу информации любому другому лицу, любым способом в нарушение требований, установленных Законом.

5. Собственнику информации предоставлено право на обжалование действий должностных лиц.

Если гражданин или организация считают, что решениями, действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего были нарушены их права и свободы, правовой базой для обжалования таких решений, действий (бездействия) выступают нормы Гражданского процессуального кодекса РФ (ст. 254). Такие дела рассматриваются судами общей юрисдикции в порядке, предусмотренном Гражданским процессуальным кодексом РФ.

Ст. 10 Закона о государственной тайне определено, что не может быть ограничено право собственности на информацию иностранных организаций и иностранных граждан, если эта информация получена (разработана) ими без нарушения законодательства Российской Федерации.

Таким образом, данной нормой установлена охрана юрисдикции иностранных государств, прав иностранных граждан и в то же время границы действия Закона о государственной тайне.

Следует отметить, что в п. 3 ст. 1401 Гражданского кодекса РФ закреплена норма, согласно которой засекречивание заявки на выдачу патента на секретное изобретение, поданной иностранным гражданином или иностранным юридическим лицом, не допускается. Следовательно, заявки на

секретные изобретения, поступившие в федеральный орган исполнительной власти по интеллектуальной собственности от указанных заявителей, возвращаются им без рассмотрения.

Ст. 11 Закон о государственной тайне характеризует круг субъектов и их обязанности в части организации засекречивания сведений и их предварительного засекречивания, экспертной оценки и принятия решения по изменению перечня сведений, подлежащих засекречиванию, и снятию грифа секретности, устанавливает сроки для принятия решения по дополнению (изменению) действующего перечня сведений, подлежащих засекречиванию, или снятия предварительно присвоенного сведениям грифа секретности.

Данные положения распространяются в отношении:

- сведений, которые были получены (разработаны) органами государственной власти, предприятиями, учреждениями и организациями в ходе осуществления управленческой, производственной, научной и иных видов деятельности;

- сведений, подлежащих предварительному засекречиванию;

- сведений, которым присвоен соответствующий гриф секретности;

- носителей сведений, составляющих государственную тайну.

Засекречиванию подлежат сведения, относящиеся к государственной тайне и предусмотренные: ст. 5 Закона; Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. N 1203 "Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне"; перечнем сведений, утвержденным распоряжением должностного лица, обладающего правом отнесения сведений к сведениям, составляющим государственную тайну (отраслевые или ведомственные перечни); перечнем сведений, утвержденным распоряжением должностных лиц органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций.

Разрабатываемые в органах государственной власти, на предприятиях, в учреждениях и организациях перечни сведений, подлежащих

засекречиванию, действуют только в данных органах, на данных предприятиях, в данных учреждениях и организациях (Определение Верховного Суда РФ от 7 мая 2002 г. N КАС02-132).

Основанием для засекречивания полученных (разработанных) сведений, составляющих государственную тайну, является их соответствие действующим в органах, предприятиях, учреждениях и организациях перечням сведений, подлежащих засекречиванию.

В случаях если идентификация полученных (разработанных) сведений невозможна, должностные лица органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций обязаны обеспечить предварительное засекречивание указанных сведений в соответствии с предполагаемой степенью секретности. Предварительное засекречивание осуществляется в целях недопущения преждевременного разглашения указанных сведений. При предварительном засекречивании сведений необходимо определить, к какой степени секретности они могут быть отнесены: сведения особой важности, совершенно секретные и секретные сведения (см. ч. 4 ст. 8, Постановление Правительства РФ от 4 сентября 1995 г. N 870 "Об утверждении Правил отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности").

Лица, обеспечившие предварительное засекречивание сведений, в месячный срок должны направить предложения по дополнению (изменению) соответствующего перечня сведений, подлежащих засекречиванию, в адрес должностного лица, утвердившего такой перечень. Экспертная оценка поступивших предложений по изменению или дополнению списка сведений, содержащих государственную тайну, осуществляется специалистами в различных областях науки, техники, экономики, обороны на предмет возможности причинения вреда государственной безопасности в случае разглашения полученных или (разработанных) сведений (ст. 8 Закона).

Должностное лицо, утвердившее действующий перечень сведений, на основе выводов, предложений и заключений специалистов делает вывод о

целесообразности засекречивания полученных (разработанных) сведений и присвоения им соответствующей степени секретности. В течение трех месяцев указанное должностное лицо принимает одно из следующих решений:

- о дополнении действующего перечня новыми сведениями, которые были получены (разработаны) органами государственной власти, предприятиями, учреждениями и организациями в ходе осуществления управленческой, производственной, научной и иных видов деятельности;
- об изменении действующего перечня;
- о снятии предварительного присвоенного сведениям грифа секретности.

Закон о государственной тайне определяет реквизиты носителей сведений, составляющих государственную тайну (ст. 12).

Согласно требованиям данной статьи, носитель сведений, составляющих государственную тайну, должен содержать следующие реквизиты:

- о степени секретности содержащихся в носителе сведений со ссылкой на соответствующий пункт действующего в данном органе государственной власти, на данном предприятии, в данных учреждении и организации перечня сведений, подлежащих засекречиванию.

Степень секретности сведений определяет присвоенный им гриф секретности, который представляет собой реквизиты, свидетельствующие о степени секретности сведений, содержащихся в их носителе, проставляемые на самом носителе и (или) в сопроводительной документации на него.

Согласно сложившейся судебной практике наличие перечисленных реквизитов свидетельствует об отнесении соответствующих сведений к государственной тайне. Например, в Постановлении ФАС Московского округа от 26августа 2013 г. по делу N А40-129033/12-140-860 отмечается, что отсутствие на документах грифа секретности, а также обязательных

реквизитов, предусмотренных комментируемой статьей, свидетельствует о том, что данные документы и содержащиеся в них сведения не отнесены соответствующими органами государственной власти и их руководителями к государственной тайне. Аналогичные выводы содержатся в Постановлении Девятого арбитражного апелляционного суда от 8 ноября 2013 г. N 09АП-36408/2013-ГК по делу N А40-5177/2013, Постановлении Девятого арбитражного апелляционного суда от 3 июня 2014 г. N 09АП-16895/2014 по делу N А40-129033/12 и др.

Следует обратить внимание, что комментируемая статья предусматривает возможность нанесения дополнительных отметок на носитель сведений, составляющих государственную тайну, помимо перечисленных выше. Однако содержание таких отметок строго регламентировано: они могут указывать только на полномочия должностных лиц по ознакомлению с содержащимися в этом носителе сведениями. Таким образом, законодатель предусмотрел еще один реквизит, наносимый на носители сведений, составляющих государственную тайну. Однако в отличие от остальных перечисленных в комментируемой статье реквизитов данные сведения являются дополнительными, их указание на носителе возможно, но не обязательно.

При этом вид и порядок проставления дополнительных отметок и других реквизитов определяются нормативными документами, утверждаемыми Правительством Российской Федерации. На момент составления комментария информация о таких документах отсутствует.

Законом предусмотрена возможность указания необходимых реквизитов не на самом носителе сведений, составляющих государственную тайну, а в сопроводительных документах. Это допускается в тех случаях, когда нанесение соответствующих реквизитов непосредственно на носитель невозможно. Полагаем, что данная норма применяется, если носитель представляет собой крупногабаритное изделие или изготовлен из материала, на который нанести реквизиты невозможно.

Также необходимо обратить внимание на установленное правило присвоения носителю определенного грифа секретности. Если носитель сведений государственной тайны состоит из нескольких частей, то соответствующий гриф секретности присваивается каждой из них. Носителю в целом присваивается гриф секретности, соответствующий грифу секретности основной части и имеющий высшую степень секретности сведений. Объем информации, имеющий наивысшую степень секретности, в этом случае значения не имеет.

2.2. Рассекречивание сведений и их носителей

Порядок рассекречивания сведений, составляющих государственную тайну, основывается на принципах своевременности и обоснованности и реализуется органами государственной власти, руководители которых наделены полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне.

Закон (ст. 13) определяет рассекречивание сведений и их носителей как снятие ранее введенных в предусмотренном Законом порядке ограничений на распространение сведений, составляющих государственную тайну, и на доступ к их носителям.

Закон устанавливает две группы оснований рассекречивания сведений и их носителей, содержащих государственную тайну. Первая группа оснований включает в себя международные обязательства, которые взяла на себя Российская Федерация, по открытому обмену сведениями, составляющими государственную тайну. Такие обязательства вытекают из международных договоров, связанных с рассекречиванием сведений и их носителей, содержащих государственную тайну. Международные договоры в соответствии с Федеральным законом от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" подлежат ратификации.

Например, ратификации подлежат международные договоры РФ в области военно-технического сотрудничества (см. Федеральный закон от 19

июля 1998 г. N 114-ФЗ "О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами"). Неоднократно в судебном порядке решался вопрос о рассекречивании диссертаций и возврате научных работ, о возмещении убытков (Определение Верховного Суда РФ от 7 сентября 1999 г. по делу N 67-Г99-9¹¹; Определение Верховного Суда РФ от 31 января 2003 г. по делу N 53-В03пр-2¹²).

Так, например, порядок изменения степени секретности и рассекречивания Изобретений регламентирован ст. 1403 Гражданского кодекса РФ. Положения данной статьи применимы при изменении степени секретности и рассекречивании изобретений, при изменении и снятии грифов секретности с документов заявки и с патента на секретное изобретение. Кроме того, указанная статья регулирует отношения, связанные с изменением степени секретности изобретений на этапе рассмотрения заявок на секретные изобретения.

Руководители органов государственной власти обязаны периодически, но не реже чем через каждые 5 лет, пересматривать содержание действующих в органах государственной власти, на предприятиях, в учреждениях и организациях перечней сведений, подлежащих засекречиванию, в части обоснованности засекречивания сведений и их соответствия установленной ранее степени секретности (п. 6 Правил отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 4 сентября 1995 г. N 870).

¹¹ Определение Верховного Суда РФ от 07.09.1999 N 67-Г99-9. В удовлетворении иска о рассекречивании и возврате научных работ, о возмещении убытков отказано правомерно, поскольку срок засекречивания сведений, составляющих государственную тайну и содержащихся в научных работах истца, не истек, кроме того, ответчик авторский договор с истцом не заключал и не пользовался диссертационной работой, а, следовательно, авторское право истца нарушено не было // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Определение Верховного Суда РФ от 31.01.2003 N 53-В03пр-2 Под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти или должностного лица, устанавливающий правовые нормы, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом // СПС «КонсультантПлюс».

Срок засекречивания сведений, составляющих государственную тайну, не должен превышать 30 лет. В исключительных случаях этот срок может быть продлен по заключению Межведомственной комиссии по защите государственной тайны. Максимальный срок засекречивания документов может применяться лишь к тем документам, которые были засекречены после введения в действие Закона.

По смыслу указанной нормы архивные документы не могут оставаться на секретном хранении дольше максимального 30-летнего срока засекречивания и по истечении указанного срока документы должны подлежать рассекречиванию и предоставлению пользователям. Единственным основанием, по которому архивные документы после истечения 30-летнего срока могут оставаться на секретном хранении, является наличие заключения Межведомственной комиссии по защите государственной тайны о продлении 30-летнего срока засекречивания документов.

Согласно ст. 14 Закона о государственной тайне, «Носители сведений, составляющих государственную тайну, рассекречиваются не позднее сроков, установленных при их засекречивании. До истечения этих сроков носители подлежат рассекречиванию, если изменены положения действующего в данном органе государственной власти, на предприятии, в учреждении и организации перечня, на основании которых они были засекречены.

В исключительных случаях право продления первоначально установленных сроков засекречивания носителей сведений, составляющих государственную тайну, предоставляется руководителям государственных органов, наделенным полномочиями по отнесению соответствующих сведений к государственной тайне, на основании заключения назначенной ими в установленном порядке экспертной комиссии.

Руководители органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций наделяются полномочиями по рассекречиванию

носителей сведений, необоснованно засекреченных подчиненными им должностными лицами.

Руководители государственных архивов Российской Федерации наделяются полномочиями по рассекречиванию носителей сведений, составляющих государственную тайну, находящихся на хранении в закрытых фондах этих архивов, в случае делегирования им таких полномочий организацией-фондообразователем или ее правопреемником. В случае ликвидации организации-фондообразователя и отсутствия ее правопреемника вопрос о порядке рассекречивания носителей сведений, составляющих государственную тайну, рассматривается межведомственной комиссией по защите государственной тайны».

В соответствии с ч. 2 ст. 24 Конституции РФ органы власти, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Кроме того, граждане и организации имеют право на доступ к документированной информации о них, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, имеют право знать, кто и в каких целях использует или использовал эту информацию.

Как уже ранее говорилось, ограничения прав и свобод граждан могут устанавливаться только федеральным законом.

В судебной практике неоднократно рассматривался вопрос о правомерности отказа в доступе к архивным материалам, имеющим гриф секретности. Так, например, Л. обратилась в суд с заявлением об оспаривании действий Федеральной службы безопасности РФ, выразившихся в необоснованном засекречивании и нерассекречивании личного дела ее отца, являвшегося сотрудником ОГПУ и НКВД СССР, репрессированного в 1938 году и реабилитированного в 1955 году, и в отказе в ее ознакомлении с личным делом.

Закон предоставляет гражданам право обратиться в органы государственной власти РФ и в государственные архивы с запросом о рассекречивании сведений, отнесенных к государственной тайне, который подлежит обязательному рассмотрению в течение трех месяцев. При этом представитель ФСБ России в судебном заседании возражала против удовлетворения заявленных требований и пояснила, что личное дело отца заявителя было засекречено НКВД СССР, в настоящее время сведения, раскрывающие принадлежность конкретных лиц к кадровому составу органов контрразведки, составляют государственную тайну, заявитель в установленном порядке с запросом о рассекречивании личного дела не обращалась. Таким образом, суд отказал в удовлетворении заявления Л. Об оспаривании действий Федеральной службы безопасности России (см. решение Курского областного суда от 23 декабря 2011 г. по делу N 3-22/2011).

Установленное требование рассмотреть и дать мотивированный ответ по существу запроса распространяется на все органы, полномочные решать вопрос о рассекречивании сведений, составляющих государственную тайну (ст. ст. 13 и 14 Закона).

2. Уклонение должностных лиц от рассмотрения запроса о рассекречивании сведений по существу влечет за собой административную и дисциплинарную ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Административная ответственность за неправомерный отказ в предоставлении гражданину и (или) организации информации, предоставление которой предусмотрено федеральными законами, несвоевременное ее предоставление либо предоставление заведомо недостоверной информации предусмотрена ст. 5.39 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Совершение указанного правонарушения наказывается наложением административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей.

Однако при рассмотрении дела в судебном порядке факт уклонения должностных лиц от рассмотрения соответствующего запроса должен быть доказан.

Например, Корочанским районным судом Белгородской области рассматривался иск С. к Федеральному институту промышленной собственности (ФИПС), который просил обязать директора ФИПС устранить допущенное нарушение его прав и свобод, ссылаясь на то, что по настоящее время не имеет официального ответа о решении Межведомственной комиссии по защите государственной тайны. Как установлено в суде, ФИПС, как орган, не правомочный решить вопрос о рассекречивании запрашиваемых сведений, передал в Межведомственную комиссию по защите государственной тайны заявки С., о чем его информировал. Однако на момент рассмотрения дела решение Межведомственной комиссии по защите государственной тайны, принятое в отношении материалов вышеуказанных заявок, в ФИПС не поступало. Таким образом, суд в отсутствие доказательств, подтверждающих, что со стороны ФИПС в лице директора имело место бездействие в рассмотрении запроса, пришел к выводу о признании заявленного требования необоснованным и его отклонении (см. решение Корочанского районного суда Белгородской области по делу N 2-503/2014).

Следует также отметить, что неправомерный отказ в предоставлении информации может повлечь за собой и уголовную ответственность, предусмотренную ст. 140 Уголовного кодекса РФ. Так, неправомерный отказ должностного лица в предоставлении собранных в установленном порядке документов и материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо предоставление гражданину неполной или заведомо ложной информации, если эти деяния причинили вред правам и законным интересам граждан, наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев либо лишением права занимать

определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от двух до пяти лет.

Право такого обжалования распространяется как на физических, так и на юридических лиц. Заявление подается в суд по подсудности, установленной ст. ст. 24 – 27 Гражданского процессуального кодекса РФ.

Рассекречивание сведений в случае признания судом необоснованности засекречивания осуществляется в порядке, установленном в ст. 13 Закона.

2.3. Распоряжение сведениями, составляющими государственную тайну

Приобретение права на информацию осуществляется по общим правилам, установленным Гражданским кодексом РФ в отношении любых объектов собственности. Применительно к сведениям, составляющим государственную тайну, говорить о том или ином праве на нее в традиционном значении недопустимо. Ограничение в реализации правомочий обладателя информации обусловлено ее ограниченным характером. Собственником информации, составляющей государственную тайну, всегда остается государство, передавая лицам, получившим к ней доступ, лишь правомочия пользования. Таким образом, закономерно говорить о возникновении у субъекта лишь права пользования государственной тайной. По общим правилам, установленным гражданским законодательством, реализация иных функций и правомочий в таком случае допускается лишь с согласия собственника. Поскольку собственником информации является государство, то его полномочия по согласованию возможности распоряжения информацией ограниченного доступа реализуются уполномоченным органом государственной власти. Специфический характер объекта права свидетельствует и о специальной процедуре получения такого согласия. Само согласие выражается в форме санкционирования уполномоченным органом возможности передачи сведений, отнесенных к государственной тайне, третьему лицу.

В самом общем виде санкционирование представляет собой разрешение, дозволение, уполномочивание, позволение, утверждение, одобрение, допущение возможности взаимной передачи информации, отнесенной к государственной тайне. Однако наиболее соответствует сущности рассматриваемых правоотношений восприятие санкционирования в качестве предоставления права пользования сведениями, составляющими государственную тайну, для субъекта, которому она передается. Санкция

уполномоченного органа должна выражаться в письменной документальной форме, что указывает на легитимность действий ее обладателя по передаче информации третьему лицу.

Перечень органов государственной власти, выдающих санкции на взаимную передачу информации, достаточно широк. Орган, санкция которого является необходимой, определяется в каждом конкретном случае с учетом содержания информации, подлежащей передаче третьему лицу. Закон в данном случае определяет его в качестве органа, в ведении которого находится такая информация. Им может быть и Министерство обороны РФ, и Межведомственная комиссия, и т.п. Так, например, сведения, раскрывающие потери личного состава в военное время, в мирное время в период проведения специальных операций, могут быть объектом взаимной передачи только с санкции Министерства обороны РФ. Сведения о содержании или результатах выполнения целевых программ, научно-исследовательских, опытно-конструкторских работ по созданию или модернизации вооружения, военной техники требуют для их передачи санкции МВД России, МЧС России, Минобороны России, Минздрава России, Минобрнауки России, Минпромторга России, ФСБ России, ФСО России, Госкорпораций "Росатом", Роскосмос, ГУСП, ФСТЭК России. Однако получение санкций всех указанных органов в каждом конкретном случае не требуется. Санкция получается в том органе, в распоряжении которого находятся те или иные сведения в рамках указанной категории информации. Субъект при выборе полномочного органа руководствуется положением о таком органе, определяющем его компетенцию.

Специальный порядок санкционирования передачи информации предусмотрен для неограниченного круга субъектов, но применяться он может при соблюдении следующих условий:

- между субъектами, осуществляющими взаимную передачу сведений, отсутствуют правоотношения подчиненности и факты выполнения совместных работ. Наличие отношений подчиненности не требует получения

санкции уполномоченного органа. Передача информации между взаимоподчиненными или взаимозависимыми субъектами осуществляется в рамках правил, установленных локальными нормативными актами. Обязательным условием такой передачи выступает наличие у субъектов, которым передается информация, лицензии на работу с государственной тайной, а у их должностных лиц - доступа к государственной тайне соответствующего уровня секретности.

Передача информации в рамках выполнения совместных работ обеспечивается в общем порядке с учетом особенностей, установленных ст. 17 Закона;

- получение в установленном порядке лицензии на допуск предприятий, учреждений и организаций к проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и оказанием услуг по защите государственной тайны. Порядок получения лицензии определяется комментируемым Законом и конкретизируется Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 1995 г. N 333 "О лицензировании деятельности предприятий, учреждений и организаций по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственной тайны".

Передача информации становится возможной только после получения субъектом лицензии. До момента ее выдачи, даже в рамках процедуры оформления, передача сведений признается разглашением государственной тайны и влечет за собой применение мер ответственности. Более того, комментируемый Закон акцентирует внимание на необходимости получения указанной лицензии и позиционирует ее в качестве основного условия передачи субъекту сведений, составляющих государственную тайну.

Взаимная передача сведений, составляющих государственную тайну, возлагает на всех лиц, получивших доступ к такой информации, обязанность

по обеспечению условий, гарантирующих их защиту. Под обеспечением условий защиты понимается реализация системы защиты государственной тайны, которая включает применение специальных средств и методов, обеспечивающих ее сохранность, а также формирования плана мероприятий по защите государственной тайны и их практическое воплощение. Понятие "условия защиты" комментируемым Законом не конкретизируется, что позволяет под такими условиями понимать практическую реализацию системы защиты со всей совокупностью входящих в ее состав элементов. Выбор конкретных элементов определяется применительно к последствиям их реализации. Условия защиты государственной тайны должны быть необходимыми и достаточными для недопущения разглашения информации, ограниченной в обороте, т.е. должны исключать возможность несанкционированного доступа к ней, а также доступа к ней лиц, не имеющих соответствующего права. По общему правилу ответственность за необеспечение условий защиты сведений, составляющих государственную тайну, возлагается на субъекта, которому был предоставлен доступ к такой информации и который не обеспечил надлежащих условий ее защиты. Следует заметить, что из общего перечня ответственных лиц закон исключает граждан РФ, которым также может быть предоставлен доступ к государственной тайне, и на них в общем порядке возлагается обязанность обеспечения необходимых условий ее защиты и сохранности. Однако сам факт взаимной передачи сведений свидетельствует о том, что она может быть реализована в целях осуществления отдельных видов деятельности, выполнения работ, что, в первую очередь, возлагает ответственность на органы государственной власти и юридических лиц.

Отсутствие конкретизации видов ответственности, подлежащих применению в таком случае, указывает на равную возможность применения уголовной, административной, гражданско-правовой и даже дисциплинарной ответственности в отношении субъектов, не обеспечивших надлежащие

условия защиты государственной тайны. Наиболее применима в таком случае уголовная ответственность за разглашение государственной тайны.

Закон в качестве субъекта ответственности за необеспечение условий защиты государственной тайны определяет руководителей органов государственной власти или юридических лиц, что указывает на ее личностный характер: меры ответственности возлагаются не на сам орган власти или юридическое лицо, а на конкретное должностное лицо, которое в силу своего должностного (служебного положения) обязано обеспечить создание таких условий. Подобный подход расширяет спектр видов и мер ответственности.

Так, например, в отношении органов государственной власти меры юридической ответственности не предусмотрены, а юридические лица не могут привлекаться к уголовной ответственности.

В то же время следует заметить, что обязанность обеспечения условий защиты государственной тайны возлагается на руководителя органа государственной власти или юридического лица в силу его должностного положения. При этом указанные обязанности, как правило, делегируются руководителем конкретному должностному лицу органа или предприятия, учреждения, организации. Руководитель в таком случае оставляет за собой контрольные полномочия за исполнением должностным лицом обязанностей по созданию указанных условий защиты. В подобной ситуации привлечение к ответственности руководителя не всегда соответствует объективной реальности. Объективная сторона правонарушения, совершенного руководителем, заключается в бездействии, т.е. непринятии необходимых мер по созданию и обеспечению условий защиты государственной тайны. Однако фактически объективную сторону правонарушения также в форме бездействия исполняет уполномоченное руководителем должностное лицо. В подобной ситуации представляется целесообразным применение мер ответственности как в отношении руководителя, так и в отношении уполномоченного им должностного лица. На практике же бездействие

должностного лица влечет за собой лишь применение мер дисциплинарной ответственности, в то время как руководитель юридического лица может быть привлечен к уголовной ответственности с наказанием в виде лишения свободы.

Взаимодействие субъектов, имеющих доступ к государственной тайне, с иными лицами осуществляется и в рамках их повседневной жизни, и в процессе осуществления профессиональной деятельности. В отличие от взаимной передачи сведений, составляющих государственную тайну, в рамках которой требуется лишь санкция уполномоченного органа, выполнение отдельных видов работ, в том числе и совместных, требует разрешения уполномоченного органа на передачу государственной тайны иному участнику правоотношений.

Разрешение уполномоченного органа представляет собой однозначно высказанное согласие такого органа власти на передачу информации, отнесенной к категории государственной тайны, третьему лицу для выполнения им работ. Действующее законодательство не предусматривает какой-либо формы такого разрешения. Как свидетельствует практика деятельности отдельных органов государственной власти, оно изготавливается в документальной форме письма, содержание которого выражает согласие (несогласие) данного органа. В большинстве случаев уполномоченные органы не прибегают к изданию данного разрешения в форме подзаконного нормативного акта, предусмотренного для них вида, поскольку такой акт должен содержать нормы права. Разрешение на передачу государственной тайны можно охарактеризовать как акт индивидуального характера, т.к. в нем четко определен круг субъектов, на которых он распространяет свое действие: не только сторона, передающая такую информацию, но и третьи лица, которым данная информация передается. Одним же из основных признаков нормативного акта является неопределенность круга лиц, на которые он распространяет свое действие.

Общим условием передачи информации третьему лицу является наличие у такого субъекта лицензии на использование сведений, отнесенных к государственной тайне, либо допуска к работе с такой информацией. Указанные сведения могут передаваться только тому субъекту, который наделен соответствующим правом. Таким образом, до передачи сведений, отнесенных к государственной тайне, передающая сторона обязана убедиться в наличии у данного субъекта соответствующего права. Сведения о его наличии представляются уполномоченному органу при запросе разрешения на передачу информации.

Как правило, соответствие принимающего информацию лица установленным требованиям отражается уполномоченным органом в выдаваемом им разрешении на передачу информации. Проведение проверки наличия указанных сведений является предварительным этапом: информация о наличии необходимой лицензии или допуске должна быть получена не только до момента передачи государственной тайны, но и до момента обращения к уполномоченному органу за получением разрешения на ее передачу, поскольку сам факт отсутствия указанных разрешений нивелирует значение всего процесса. Даже при получении разрешения на передачу отсутствие лицензии (допуска) не позволяет ее реализовать. Руководитель передающего субъекта в данном случае несет персональную ответственность наряду с руководителем органа государственной власти, выдавшего разрешение на передачу.

Передача сведений, отнесенных к государственной тайне, ограничивается в их объеме. Передаче подлежат только сведения, которые необходимы для выполнения работ, в том числе и совместных. При этом объем передаваемых сведений может носить систематический характер, т.е. определенный объем информации передается на момент начала работ либо в процессе их осуществления по обоснованному требованию принимающей стороны, т.е. в случае, если в такой информации возникла необходимость. В большинстве случаев определить объем необходимых для передачи третьему

лицу сведений достаточно сложно. В такой ситуации он может определяться поэтапно. Разрешение уполномоченного органа в данном случае истребуется единовременно – до момента начала работ, при этом объем передаваемых сведений носит общий характер и конкретизируется применительно в рамках реализации правоотношений и отдельных циклов работ.

Запрос принимающей стороны на передачу ей тех или иных сведений, составляющих государственную тайну, должен быть обоснован. Именно обоснование потребности в информации является основанием для ее последующего предоставления. Любая деятельность с использованием сведений, составляющих государственную тайну, в указанных отношениях влечет за собой персональную ответственность руководителя органа государственной власти или предприятия, учреждения, организации.

Данный факт является дополнительным стимулом добросовестности указанных субъектов в процессе передачи сведений, составляющих государственную тайну.

Получение ограниченной в обороте информации предусматривает обязанность получающего ее субъекта обеспечить ее сохранность посредством реализации системы защиты государственной тайны. В полной мере указанная обязанность обеспечивается в процессе деятельности органов государственной власти, а также государственных и муниципальных предприятий, учреждений и организаций. Контроль за обеспечением безопасности и сохранности указанной информации обеспечивается государством и имеющимся в его распоряжении механизмом государственного принуждения. В большинстве случаев контроль за реализацией системы защиты государственной тайны требуется для юридических лиц негосударственной формы собственности.

На практике нередко частные собственники игнорируют императивные требования действующего законодательства в целях экономии средств. В ряде случаев частные организации могут иметь в своем штате одного или нескольких сотрудников, что не позволяет сформировать необходимые

структурные подразделения в целях обеспечения надлежащей и эффективной защиты государственной тайны. Более того, их организация требует не только привлечения дополнительных специалистов с выплатой им заработной платы, но и приобретения специальных средств защиты информации, устройств и т.п.

Указанные затраты могут быть несоизмеримыми с общим объемом прибыли предприятия или организации. Тем не менее, данный факт не может служить основанием для неисполнения или ненадлежащего исполнения требований Закона.

Несмотря на то что от обеспечения режима секретности зависит безопасность государства, действующие нормативные акты не предусматривают экономических мер регулирования и стимулирования субъектов частной собственности в части реализации ими системы защиты государственной тайны.

Дополнительной гарантией обеспечения прав предприятий, учреждений или организаций любой формы собственности является нормативно предоставленная возможность заключения договоров об использовании услуг структурных подразделений государственных предприятий, учреждений или организаций, получивших в установленном порядке лицензию на работы с государственной тайной, по защите государственной тайны. Фактически данное соглашение представляет собой договор возмездного оказания услуг, который должен оформляться с учетом требований Гражданского кодекса РФ, предусмотренных для данного вида сделок.

По договору возмездного оказания услуг исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность), в частности, услуги по реализации системы защиты государственной тайны, а заказчик обязуется оплатить эти услуги. Следует также учитывать, что такой договор заключается между юридическими лицами, что указывает на необходимость соблюдения

простой письменной формы соглашения. Несмотря на отсутствие императивного запрета Закона на заключение договора в устной форме, данный факт ограничивает возможность представления доказательств в случае возникновения спора, в том числе исключает возможность доказывания посредством свидетельских показаний. Учитывая, что одной из сторон данного соглашения является государственное предприятие, учреждение или организация, простая письменная форма договора является обязательной.

Факт заключения договора возмездного оказания услуг, а также привлечения специалистов государственного предприятия, учреждения или организации фиксируется в лицензии на проведение работ по защите государственной тайны. В отметке отражается факт заключения договора и его реквизиты (номер и дата), а также указывается, с кем заключен такой договор. Наименование организации указывается полностью с учетом ведомственной принадлежности, страны регистрации (в случае работы в иностранных и смешанных фирмах или их представительствах).

В соответствии с условиями договора оказания услуг по защите государственной тайны исполнитель в интересах заказчика, не имеющего собственного режимно-секретного подразделения, принимает на себя обязательства, связанные с осуществлением мероприятий по оказанию услуг по созданию и поддержанию на должном уровне условий, обеспечивающих надлежащий режим секретности, при выполнении заказчиком работ со сведениями, составляющими государственную тайну, а заказчик обязуется надлежащим образом принимать и оплачивать указанные работы исполнителя. Привлекаемый исполнитель (структурное подразделение государственного предприятия, учреждения или организации) по такому договору принимает на себя следующие базовые обязательства:

- ведение работы по допуску работников заказчика к государственной тайне в соответствии с требованиями Инструкции о порядке допуска к государственной тайне, а именно подготовка, согласование с

территориальным органом ФСБ России и ведение номенклатуры должностей работников заказчика, подлежащих оформлению на допуск к государственной тайне, а также изменений и дополнений к ней;

- оформление документальных материалов на допуск к государственной тайне по соответствующей форме без проведения проверочных мероприятий работников заказчика;

- оформление и выдача справок о допуске работников заказчика к сведениям, составляющим государственную тайну;

- ведение учета документов заказчика по допуску к государственной тайне, их хранение и уничтожение;

- ведение учета фактической осведомленности работников в сведениях, составляющих государственную тайну.

Привлеченные специалисты также берут на себя организацию и ведение секретного делопроизводства в соответствии с требованиями Инструкции по обеспечению режима секретности в РФ, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 5 января 2004 г. N 3-1. Привлеченные по договору организации и их специалисты могут взять на себя и иные обязательства в сфере охраны государственной тайны.

Стоит отметить, что существует Типовая форма договора оказания услуг по защите государственной тайны, утвержденная распоряжением Ространснадзора от 31 января 2007 г. N ГК-15-р(фс) "О порядке допуска государственных инспекторов территориальных управлений Госжелдорнадзора к сведениям, составляющим государственную тайну". В отношении каждого вида договоров Гражданский кодекс РФ предусматривает перечень обязательных условий, которые отражают специфику данной сделки, а также придают ей статус законной и легитимной. Отсутствие одного из обязательных условий свидетельствует о недействительности такого договора. В рамках нормы законодатель также предпринял попытку определить существенные условия договора оказания услуг по защите государственной тайны.

Реализация контрольных мероприятий позволяет сторонам договора своевременно выявлять и локализовать угрозы разглашения государственной тайны, а также ее несанкционированного использования. Данный факт также указывает на необходимость осуществления постоянного производственного контроля за деятельностью исполнителя и ее результативностью. Систематический контроль (проводимый с определенной периодичностью) не позволит предпринять необходимые меры по повышению уровня эффективности защиты или локализации угрозы своевременно, в кратчайшие сроки, что в ряде случаев может привести к негативным последствиям. Наделяя руководителя заказчика контрольными полномочиями, Закон одновременно возлагает на него и ответственность за ненадлежащее их исполнение в случае, если его бездействие привело к негативным последствиям, причинению вреда интересам государства, общества и человека.

В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения стороной взятых на себя по гражданско-правовому договору обязательств основным последствием выступает расторжение договора по инициативе другой стороны с компенсацией причиненного ущерба. Такие общие последствия в полной мере распространяются и на договор оказания услуг по защите государственной тайны. Однако специфика данного договора и его значение для национальной безопасности Российской Федерации предполагает наличие и специальных последствий.

К их числу Закон относит: - приостановление выполнения заказа до устранения выявленных нарушений. Указанное положение обусловлено ограниченным кругом субъектов, которые могут быть привлечены в качестве исполнителей по данному виду договора. Более того, исполнение договора неразрывно связано с доступом к сведениям, составляющим государственную тайну, в связи с чем расторжение договора или односторонний отказ от него влечет за собой расширение круга лиц, обладающих такой информацией, и снижает степень ее защищенности.

При этом следует учитывать, что приостановление действия договора является наиболее мягкой санкцией гражданско-правовой ответственности и может быть применено только при однократном неисполнении или ненадлежащем исполнении договорных обязательств. Вводя специальные санкции, комментируемый Закон дает возможность привлеченным специалистам самостоятельно устранить допущенные ими нарушения, что является одной из особенностей гражданско-правовой ответственности.

Если в общем порядке гражданские правонарушения и их последствия могут быть устранены добровольно, без применения специальных мер защиты прав другой стороны договора, то в случае заключения договора оказания услуг по защите государственной тайны исполнитель обязан устранить выявленные нарушения в период приостановления действия договора;

- аннулирование заказа и лицензии на проведение работ по защите государственной тайны также представляют собой комплекс специальных последствий, которые свидетельствуют о недобросовестности исполнителя и исключают возможность продолжения им деятельности. В данном случае комментируемый Закон определяет два самостоятельных последствия нарушения при исполнении договора, но применяются они в совокупности, как юридический состав. Аннулирование заказа представляет по своей сути не что иное, как односторонний отказ от договора вследствие его нарушения другой стороной, в силу чего на него в полной мере распространяются общие последствия одностороннего отказа, регламентированные Гражданским кодексом РФ.

По общему правилу ст. 782 Гражданского кодекса РФ заказчик вправе отказаться от исполнения договора возмездного оказания услуг при условии оплаты исполнителю фактически понесенных им расходов. Исполнитель вправе отказаться от исполнения обязательств по договору возмездного оказания услуг лишь при условии полного возмещения заказчику убытков.

Таким образом, аннулирование заказа невыгодно ни заказчику, т.к. он теряет привлеченного специалиста, компенсируя ему стоимость произведенных работ, ни исполнителю, поскольку он также обязан компенсировать причиненный ущерб. В качестве специальной санкции к таким исполнителям применяется аннулирование лицензии на проведение работ с государственной тайной, т.е. субъект, допустивший нарушение и неустранивший его, теряет не только сам заказ, но и доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, поскольку любое правонарушение в данном случае повышает степень риска реализации угрозы национальной безопасности.

ГЛАВА 3. ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЫ

3.1. Государственный контроль и надзор за обеспечением защиты государственной тайны

Задачами государственного контроля за обеспечением защиты государственной тайны, исходя из п. 2 Правил организации и осуществления федерального государственного контроля за обеспечением защиты государственной тайны¹³, являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований, установленных Законом о государственной тайне, другими федеральными законами и принятыми на их основе иными нормативными правовыми актами, а также оценка эффективности принимаемых мер по обеспечению сохранности сведений, составляющих государственную тайну. Согласно п. 6 Правил организации и осуществления федерального государственного контроля за обеспечением защиты государственной тайны мерами по обеспечению сохранности сведений, составляющих государственную тайну, являются:

- создание и организация деятельности структурных подразделений по защите государственной тайны;
- допуск должностных лиц и граждан к государственной тайне;
- выполнение работниками, допущенными к сведениям, составляющим государственную тайну, возложенных на них обязанностей по их защите и соблюдение ими соответствующих ограничений и запретов;
- засекречивание сведений, составляющих государственную тайну;
- организация и осуществление пропускного режима;
- организация и проведение совещаний по секретным вопросам;
- обеспечение режима секретности;
- организация выезда работников, осведомленных в сведениях, составляющих государственную тайну, за границу;

¹³ Постановление Правительства РФ от 22.11.2012 № 1205 "Об утверждении Правил организации и осуществления федерального государственного контроля за обеспечением защиты государственной тайны" // СЗ РФ. 2012. № 49. Ст. 6856.

- организация и осуществление приема иностранных граждан;
- передача сведений, составляющих государственную тайну, и их носителей другим организациям (включая международные) и государствам;
- подготовка к работе с носителями сведений, составляющих государственную тайну, в период мобилизации и в военное время;
- оборудование и эксплуатация режимных помещений и хранилищ носителей сведений, составляющих государственную тайну;
- обращение с носителями сведений, составляющих государственную тайну;
- защита секретной информации, обрабатываемой с использованием средств вычислительной техники и др.

Обязательным условием осуществления проверок соблюдения требований законодательства Российской Федерации о государственной тайне и осуществления мер по обеспечению сохранности сведений, составляющих государственную тайну, является соблюдение ограничений, установленных ст. 15 Федерального закона N 294-ФЗ¹⁴, в частности, соблюдение ограничения на распространение информации, полученной в результате проведения проверки и составляющей государственную тайну.

Органом, уполномоченным на проведение федерального государственного контроля за обеспечением защиты государственной тайны, в соответствии с пп. 12 п. 9 Положения о Федеральной службе безопасности Российской Федерации является Федеральная служба безопасности Российской Федерации.

В соответствии с Административным регламентом ФСБ России¹⁵ осуществление федерального государственного контроля за обеспечением

¹⁴ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 18.03.2019) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

¹⁵ Приказ ФСБ России от 05.03.2015 N 152 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля за обеспечением защиты государственной тайны" (Зарегистрировано в Минюсте России 03.04.2015 N 36720) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 07.04.2015.

защиты государственной тайны является государственной функцией, включающей в себя следующие административные процедуры:

- организация плановой проверки;
- организация внеплановой проверки;
- проведение проверки;
- оформление результатов проверки.

Плановые и внеплановые проверки могут быть как выездными, так и документарными и проводятся на основании решения руководителя, заместителя руководителя органа Федеральной службы безопасности Российской Федерации, оформленного соответствующим приказом, распоряжением, иным документом, предписывающим проведение проверки.

За невыполнение или ненадлежащее выполнение возложенных на них обязанностей должностные лица органа государственного контроля несут ответственность в соответствии со ст. 19.6.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Решения и действия должностных лиц органа государственного контроля также могут быть обжалованы в соответствии с гл. 25 Гражданского кодекса РФ, ст. 30.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях, гл. 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ.

Срок проведения проверки составляет не более чем тридцать рабочих дней со дня начала ее проведения. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований на основании мотивированных предложений должностных лиц органа государственного контроля, проводящих проверку, срок проведения проверки может быть продлен руководителем органа государственного контроля (уполномоченным им должностным лицом), но не более чем на двадцать рабочих дней.

Межведомственный контроль за обеспечением защиты государственной тайны в органах государственной власти, на предприятиях,

в учреждениях и организациях осуществляется путем объединения усилий ряда федеральных органов исполнительной власти в области защиты государственной тайны: Федеральной службы безопасности РФ, Министерства обороны РФ, Службы внешней разведки РФ, Федеральной службы по техническому и экспортному контролю.

Прокурорский надзор - это специфическая деятельность органов прокуратуры по проверке точности соблюдения Конституции РФ и исполнения законов, действующих на территории Российской Федерации. При осуществлении полномочий по надзору за исполнением законодательства прокуроры руководствуются соответствующими федеральными законами, базовым из которых является Федеральный закон от 17 января 1992 г. N 2202-1, а также положениями о разграничении компетенции с военными прокурорами, установленными Приказами Генерального прокурора РФ от 7 мая 2008 г. N 84 "О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур".

В действующем законодательстве о государственной тайне и о прокуратуре не отражена специфика осуществления прокурорского надзора в рассматриваемой сфере, в связи с чем на практике прокуроры руководствуются нормами вышеуказанных актов, регламентирующими общие вопросы прокурорского надзора за исполнением законов. Следует отметить недостаточность правового регулирования в части осуществления прокурорского надзора за защитой государственной тайны, а также отсутствие механизма принятия мер прокурорского реагирования. На несовершенство правового регулирования правоотношений, возникающих при осуществлении прокурорского надзора в рассматриваемой области, обращается внимание и в юридической литературе, например, в работах Кожевникова О.А.¹⁶, Стрельникова В.В.¹⁷ и др.

¹⁶ Кожевников О.А. О некоторых вопросах организации и деятельности российской прокуратуры // Российский юридический журнал. 2014. № 4. С. 134 - 141.

Вопросы исполнения законодательства о государственной тайне находятся в поле зрения прокуроров при реализации практически всех перечисленных функций, которые на практике тесно взаимосвязаны и, как правило, реализуются совместно.

Например, при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина прокурор по жалобе лица, имеющего доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, проверяет законность применения ограничений прав заявителя, предусмотренных ст. 24 Закона о государственной тайне. Таким образом, прокурор одновременно проверяет и исполнение ст. 24 Закона, и соблюдение при этом прав должностного лица или гражданина, допущенных (ранее допускавшихся) к государственной тайне. Вопросы надзора за исполнением законодательства о государственной тайне затрагиваются и при реализации других функций прокуратуры. Так, при проверках исполнения законодательства об оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности прокурор в той или иной степени зачастую обязан дать оценку принимаемым в данной сфере решениям проверяемых должностных лиц. Например, при рассекречивании документов о результатах оперативно-розыскной деятельности принимаемые решения должны быть проверены на предмет соответствия Закону о государственной тайне.

Нарушение установленного порядка рассекречивания оперативных документов может привести не только к разглашению сведений, составляющих государственную тайну, но и к утрате доказательственного значения данных материалов по конкретному уголовному делу.

Доступ прокуроров при осуществлении надзора к сведениям, составляющим государственную тайну, осуществляется в соответствии со ст. 25 Закона о государственной тайне.

¹⁷ Стрельников В.В. Защита государственной тайны // ЭЖ-Юрист. 2011. № 35. С. 1, 3; Стрельников В. Прокурорский надзор. Нужны перемены // ЭЖ-Юрист. 2012. № 42. С. 4.

При этом ответственность за сохранность сведений, составляющих государственную тайну, для прокуроров установлена Федеральным законом от 17 января 1992 г. N 2202-1.

Обязательство хранить государственную тайну содержится в тексте Присяги прокурора (ст. 40.4 Федерального закона от 17 января 1992 г. N 2202-1). Разглашение сведений, составляющих государственную тайну, помимо привлечения к ответственности, установленной законодательством для всех граждан и должностных лиц, влечет для прокуроров увольнение со службы.

3.2. Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о государственной тайне

Несанкционированное распространение информации, составляющими государственную тайну, влекут за собой ответственность, предусмотренную законом.

Основной целью формирования ст. 26 Закона о государственной тайне является:

- декларирование возможности применения юридической ответственности к лицу, нарушившему установленный режим секретности полученной информации;
- определение видов юридической ответственности, которые могут быть применены при нарушении установленного режима использования сведений, отнесенных к государственной тайне.

За нарушение законодательства о государственной тайне граждане РФ, в том числе и должностные лица, могут быть привлечены к уголовной, административной, гражданско-правовой, а в отдельных случаях и к дисциплинарной ответственности.

Меры дисциплинарной ответственности в большинстве случаев применяются в отношении государственных и муниципальных служащих,

т.е. должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления.

Составы дисциплинарных проступков и меры ответственности определяются соответственно законодательством о государственной и муниципальной службе, а также дисциплинарными уставами и положениями о дисциплине, утвержденными в соответствующем органе. Как правило, мерами дисциплинарной ответственности в случае нарушения законодательства о государственной тайне выступают прекращение допуска к государственной тайне и увольнение с государственной (муниципальной) службы.

Увольнение выступает в данном случае в качестве дополнительной меры ответственности, которая обусловлена фактом прекращения допуска к государственной тайне, если профессиональная деятельность такого работника (служащего) связана с использованием указанных сведений. Увольнение в данном случае производится по пп. "в" п. 6 ч. 1 ст. 81 Трудового кодекса РФ за однократное разглашение охраняемой законом государственной тайны, ставшей известной работнику в связи с исполнением им трудовых обязанностей. Привлечение к дисциплинарной ответственности и возмещение ущерба осуществляется независимо от привлечения работника к административной, уголовной или гражданско-правовой ответственности.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 г. N 2 "О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации" указывает, что при увольнении за разглашение охраняемой законом тайны работодатель обязан предоставить доказательства, свидетельствующие, что сведения, которые работник разгласил, в соответствии с действующим законодательством относятся к государственной тайне, эти сведения стали известны работнику в связи с исполнением им трудовых обязанностей, и он обязывался их не разглашать.

Административная ответственность за нарушение режима государственной тайны является наиболее распространенной по сравнению с

иными видами юридической ответственности. Одной из особенностей данного вида ответственности является возможность расширения составов административных проступков посредством их регламентации не только Кодексом РФ об административных правонарушениях, но и рядом подзаконных актов, правилами и инструкциями, устанавливающими порядок работы с информацией, отнесенной к государственной тайне. Указанная особенность часто реализуется в различных сферах жизнедеятельности, но в отношении по поводу государственной тайны составы административных проступков регламентируются только Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Еще одной особенностью данного вида ответственности выступает возможность ее применения в отношении как физических, так и юридических лиц, и иных субъектов. Данная особенность в полной мере действует и в отношении правонарушений, связанных с государственной тайной. Так, к числу административных проступков в рассматриваемой сфере могут быть отнесены:

- нарушение условий, предусмотренных лицензией на проведение работ, связанных с использованием и защитой информации, составляющей государственную тайну, созданием средств, предназначенных для защиты информации, составляющей государственную тайну, осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите информации, составляющей государственную тайну. Субъектами данного правонарушения выступают должностные и юридические лица, а основной мерой ответственности - штраф, размер которого конкретизируется ч. 3 ст. 13.12 Кодекса РФ об административных правонарушениях;

- использование несертифицированных средств, предназначенных для защиты информации, составляющей государственную тайну. Ответственность за данное нарушение в виде штрафных санкций возлагается на должностных и юридических лиц.

Следует обратить внимание, что согласно положениям ст. 26 Закона о государственной тайне, субъектами административной ответственности могут быть только должностные лица и граждане РФ. Согласно Кодексу РФ об административных правонарушениях субъектами правонарушений, установленных ст. 13.12 данного Кодекса, являются должностные и юридические лица. Налицо правовая коллизия, которая требует конкретизации в целях наиболее эффективного применения мер административной ответственности за нарушение режима государственной тайны. В подобной ситуации применению подлежат нормы Кодекса РФ об административных правонарушениях, который является актом специального регулирования. По общему правилу разрешения правовых коллизий в случае противоречия норм общего и специального характера применению подлежат специальные правовые предписания, позволяющие привлечь к административной ответственности и юридических, и должностных лиц.

Наиболее строгим видом ответственности, который получил достаточное распространение применительно к отношениям, связанным с государственной тайной, является уголовная ответственность. Ее особенностью является возможность применения мер только в отношении физических лиц, которыми по смыслу Закона являются должностные лица и граждане РФ.

Уголовно наказуемыми являются следующие деяния, посягающие на установленный режим государственной тайны:

- разглашение сведений, составляющих государственную тайну, лицом, которому она была доверена или стала известна по службе или работе, если эти сведения стали достоянием других лиц, при отсутствии признаков государственной измены наказывается арестом на срок от четырех до шести месяцев либо лишением свободы на срок до четырех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового (ст. 283 Уголовного кодекса РФ). Квалифицированный состав данного преступления

определяется применительно к его последствиям, т.е. деяние должно повлечь по неосторожности тяжкие последствия. В таком случае наказание за его совершение ужесточается и предполагает лишение свободы на срок от трех до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Примером практической реализации данной нормы может выступать Апелляционное определение Северного флотского военного суда от 15 мая 2015 г. N 33-186/2015, которым оставлено в силе решение Североморского гарнизонного военного суда от 25 марта 2015 г. по заявлению военнослужащего об оспаривании приказа командующего Северным флотом о его увольнении с военной службы;

- нарушение лицом, имеющим допуск к государственной тайне, установленных правил обращения с содержащими государственную тайну документами, а равно с предметами, сведения о которых составляют государственную тайну, если это повлекло по неосторожности их утрату и наступление тяжких последствий (ст. 284 Уголовного кодекса РФ), наказывается ограничением свободы на срок до трех лет, либо арестом на срок от четырех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Примером реализации данной правовой нормы может выступать Апелляционное определение Тихоокеанского флотского военного суда от 14 июня 2012 г. Поводом для обращения Ш. за судебной защитой своих прав явились действия командира войсковой части, связанные с привлечением к дисциплинарной ответственности за халатное исполнение служебных обязанностей, выразившееся в нарушении норм Уголовно-процессуального кодекса РФ и должностного регламента.

Решение суда первой инстанции оставлено без изменения, а жалоба – без удовлетворения;

- государственная измена, то есть шпионаж, выдача государственной тайны либо иное оказание помощи иностранному государству, иностранной организации или их представителям в проведении враждебной деятельности в ущерб внешней безопасности РФ, совершенная гражданином РФ (ст. 275 Уголовного кодекса РФ), наказывается лишением свободы на срок от двенадцати до двадцати лет со штрафом в размере до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет либо без такового и с ограничением свободы на срок до двух лет;

- передача, а равно собирание, похищение или хранение в целях передачи иностранному государству, иностранной организации или их представителям сведений, составляющих государственную тайну, а также передача или собирание по заданию иностранной разведки иных сведений для использования их в ущерб внешней безопасности РФ, если эти деяния совершены иностранным гражданином или лицом без Гражданства (ст. 276 Уголовного кодекса РФ), наказываются лишением свободы на срок от десяти до двадцати лет. Судебная практика по шпионажу в большинстве случаев носит закрытый характер, что вытекает из существа совершенного деяния.

Следует заметить, что применение мер уголовной ответственности в отношении двух последних преступлений осуществляется в соответствии с условием: лицо, совершившее преступления, освобождается от уголовной ответственности, если оно добровольным и своевременным сообщением органам власти или иным образом способствовало предотвращению дальнейшего ущерба интересам Российской Федерации и если в его действиях не содержится иного состава преступления.

Общим для всех указанных составов преступлений являются их отдельные элементы. Так, предметом всех указанных составов является документированная или не документированная информация, составляющая государственную тайну. Преступления также характеризуются и специальным субъектом, который должен соответствовать следующим признакам:

- быть вменяемым, т.е. осознавать значение своих действий и руководить ими. Как правило, данный критерий указывает на отсутствие психических заболеваний, препятствующих пониманию значения своих действий;

- достичь возраста уголовной ответственности, который в данном случае разграничивается применительно к конкретному составу (16 лет по ст. ст. 283, 284 Уголовного кодекса РФ; 14 лет по ст. ст. 275, 276 Уголовного кодекса РФ). В большинстве случаев субъектами указанных преступлений становятся лица, достигшие 18-летнего возраста, поскольку именно с этого момента лицо может быть принято на государственную (муниципальную) службу и получить доступ к государственной тайне.

Этот же возраст характерен и для иных категорий лиц, получающих допуск к государственной тайне, несмотря на отсутствие специального предписания действующего законодательства;

- получить допуск к государственной тайне в установленном порядке, т.е. обладать секретной информацией, которая и выступает предметом преступления.

Отсутствие хотя бы одного из указанных признаков свидетельствует о том, что данное лицо не может быть субъектом преступления, а соответственно нет и состава преступления ввиду отсутствия одного из его обязательных элементов - субъекта.

Предварительным этапом применения мер юридической ответственности выступает установление факта разглашения государственной тайны, т.е. подтверждение отнесения сведений к категории государственной тайны. Ни одно из уполномоченных должностных лиц не имеет возможности самостоятельно принять решение об отнесении информации к государственной тайне. В этой связи для решения данного вопроса возникает потребность в привлечении эксперта, т.е. специалиста для выдачи квалифицированного заключения или суждения по

вопросу отнесения тех или иных сведений к государственной тайне. Эксперт руководствуется в своей деятельности:

- Федеральным законом от 31 мая 2001 г. N 73-ФЗ "О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации", ст. 25 которого устанавливает требования к заключению эксперта;

- Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. N 1203 "Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне", позволяющим определить совокупность сведений, составляющих государственную тайну.

Именно оформленное в установленном порядке заключение эксперта является основным доказательством законности действия уполномоченного должностного лица органа государственной власти или местного самоуправления при применении мер ответственности за нарушение законодательства о государственной тайне. Отсутствие оформленного в установленном порядке заключения эксперта в ряде случаев является основанием для судебного оспаривания решения должностного лица о привлечении к ответственности, что подтверждается указанными выше примерами судебной практики.

При этом следует заметить, что каких-либо специальных требований и порядка подготовки экспертного заключения по вопросу отнесения сведений к государственной тайне в Российской Федерации нет, в связи с чем заключение эксперта оформляется в общем порядке в соответствии с требованиями ст. 25 Федерального закона от 31 мая 2001 г. N 73-ФЗ.

Судебная форма защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц, органов государственной власти и местного самоуправления является наиболее распространенной, в том числе и применительно к рассматриваемой категории правоотношений, что подтверждается рядом судебных актов, например, решением Арбитражного суда Хабаровского края от 11 августа 2014 г. по делу N А73-6578/2014; Кассационным определением судебной коллегии по уголовным делам Томского областного суда от 18 марта 2013 г. по делу N 22-946/2013;

решением Тихоокеанского флотского военного суда от 16 апреля 2013 г. по делу N 2-7/2013 и др.

В то же время обращение в суд не является единственным способом защиты нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов, комментируемый Закон гарантирует возможность использования и иных мер защиты. Однако, декларируя такую возможность, комментируемый Закон не раскрывает ее сущности и не предусматривает иных процедур защиты. В ряде случаев может применяться и административная форма защиты посредством обжалования вынесенного решения вышестоящему в порядке административного подчинения должностному лицу. Однако, как свидетельствует практика, практическое воплощение получил лишь судебный порядок защиты, поскольку, с одной стороны, суд выступает гарантом законности и олицетворяет собой правозащитную систему государства, с другой стороны, решение, вынесенное в административном порядке, может быть предметом судебного обжалования, т.е. именно суд выступает последней инстанцией защиты субъектом своих прав, решение которой подлежит неукоснительному соблюдению и исполнению, в том числе и в принудительном порядке.

Заключение

Проведенное исследование правового института государственной тайны в Российской Федерации позволило сделать следующие выводы.

Государственная тайна является комплексным правовым институтом, включающим нормы конституционного, трудового, семейного, административного, уголовного, уголовно-процессуального и других отраслей права. Сложная структура исследуемого института государственной тайны включает три основные составляющие:

- сведения, относимые законодателем к государственной тайне;
- механизм защиты сведений, составляющих государственную тайну;
- санкции, применяемые за нарушение режима государственной тайны.

Одной из проблем современного российского законодательства о государственной тайне является использование в нем терминов, характерных для предшествующих периодов развития права. Так, регламентируя допуск юридических лиц на основе специального разрешения, законодатель оперирует оборотом "предприятия, организации и учреждения".

Российское гражданское право все юридические лица характеризует через понятие "организация". Предприятие употребляется Гражданским кодексом Российской Федерации лишь в отношении государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также имущественного комплекса. Учреждением, как известно, признается одна из организационно-правовых форм некоммерческих организаций.

Учитывая требования юридической техники и состояние современного российского права, следует из текста Закона исключить слова "предприятия" и "учреждения" и ограничиться указанием на организацию как субъект правоотношений.

Значимое место среди субъектов режима государственной тайны занимают допущенные к государственной тайне лица. Особый порядок

допуска легализован ст. 21.1 Закона. Изучение законодательства позволяет выявить ряд случаев, непосредственно примыкающих к особому порядку допуска в смысле указанной выше нормы. Так, с 2009 г. ст. 4 Закона предусмотрена возможность "особого" допуска ряда должностных лиц при замещении определенных должностей, перечень которых утверждается Президентом, в силу занимаемой должности и без прохождения соответствующей процедуры допуска.

Не в полной мере решен вопрос о порядке допуска к государственной тайне присяжных заседателей. Пункт 24 ст. 328 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации предусматривает, что при наличии в материалах уголовного дела сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну, у присяжных заседателей отбирается подписка о ее неразглашении, а присяжный, отказавшийся дать подписку, заменяется запасным присяжным заседателем. Здесь явно видны черты особого порядка допуска, что должно найти отражение в положениях ст. 21.1 Закона. Не все однозначно и с иными участниками судебного процесса, их представителями, переводчиками.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 23 ноября 2017 г. указал, что при допуске к государственной тайне должен учитываться статус участников судопроизводства, определяемый помимо отраслевых норм и требованиями Конституции РФ, что наполняет его конституционно-правовым содержанием и не должно приводить к тому, что не имеющие допуска лица ограничиваются в праве на судебную защиту.

Специалисты отмечают, что российское законодательство о государственной тайне не затрагивает специфику допуска Президента Российской Федерации, глав субъектов России и муниципальных образований. Для сравнения - в п. "d" ст. 35 Закона Республики Беларусь "О государственных секретах" аналогичный допуск назван допуском в связи с избранием или назначением на должность. Думается, что вполне уместно использовать этот подход.

Таким образом, следует признать, что число лиц, допускаемых в особом порядке (в силу их специального статуса лишь на основании подписки о неразглашении без прохождения соответствующей процедуры допуска), несколько больше, чем указано в ст. 21.1 Закона Российской Федерации "О государственной тайне".

Закон Российской Федерации "О государственной тайне", устанавливая правовой статус лиц, допущенных к этой тайне, в ст. 10 предусматривает ограничение прав собственности на информацию в связи с ее засекречиванием. Думается, следует уточнить это положение, так как исходя из концептуальных положений информационного и гражданского права возможно говорить только об ограничении прав обладателя сведений, либо собственника носителя информации, либо обладателя права интеллектуальной собственности на информационный результат интеллектуальной деятельности.

"Собственник" засекречиваемых сведений обязан подписать договор и передать сведения в распоряжение органа государственной власти, уполномоченного на распоряжение сведениями, т.е. отсутствует свобода договора, так как он носит публично-правовой характер. В то время как построение цифровой экономики требует заинтересованного вовлечения творчески активных лиц в инновационную деятельность, специфика указанного договора и его заключения вызывает определенные вопросы: (1) в российском праве недостаточно развит правовой институт публично-правового договора; (2) не разработан механизм адекватной оценки наносимого владельцу засекречиваемых сведений материального ущерба; (3) закон говорит о материальном ущербе, что ближе к трудовому пониманию, где возмещению подлежит прямой действительный ущерб, и, следовательно, встает вопрос о возможности возмещения упущенной выгоды в связи с ограничением не только права владельца засекречиваемых сведений на распространение сведений, но и их использования, включая

использование засекречиваемых данных об открытиях и изобретениях и иных результатах собственной интеллектуальной деятельности.

Таким образом, правовая конструкция ограничения прав обладателя информации в связи с ее отнесением к государственной тайне позволяет говорить об ограничении права: (1) интеллектуальной собственности правообладателя; (2) свободного использования и распространения засекречиваемой информации; (3) собственности на материальные носители государственной тайны, включая соответствующие документы и предметы, ее несущие.

Защита прав авторов и патентообладателей на объекты права интеллектуальной собственности, сведения о которых отнесены к государственной тайне, основана на положениях гражданского законодательства, где в основном используются правовые концепции, применяемые к незасекреченным объектам, и имеется незначительное число норм, охватывающих ситуации засекречивания. При этом присутствует конкуренция правовых норм, направленных на поддержку и стимулирование творческой деятельности и ограничивающих информационные права и свободы. Представляется, что неразработанность специфики охраны интеллектуальной собственности на засекречиваемые объекты определенно тормозит развитие инноваций в государстве.

Вышеуказанное свидетельствует о необходимости в современных условиях глобального информационного общества совершенствования российского законодательства о государственной тайне.

Список используемых источников

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).
2. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) "О чрезвычайном положении" // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.
3. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 N 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) "О военном положении" // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.
4. "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
5. Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 (ред. от 29.07.2018) «О государственной тайне» // Российская газета. 1993. 21 сентября.
6. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 11.12.2018) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.
7. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 18.03.2019) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.
8. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.
9. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 18.03.2019) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

10. Указ Президента РФ от 30.11.1995 № 1203 (ред. от 14.01.2019) "Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне" // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4775.
11. Постановление Правительства РФ от 22.08.1998 № 1003 (ред. от 18.03.2016) "Об утверждении Положения о порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне" // СЗ РФ. 1998. № 35. Ст. 4407.
12. Постановление Правительства РФ от 06.02.2010 № 63 (ред. от 29.12.2016) "Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне" // СЗ РФ. 2010. № 7. Ст. 762.
13. Постановление Правительства РФ от 22.11.2012 № 1205 "Об утверждении Правил организации и осуществления федерального государственного контроля за обеспечением защиты государственной тайны" // СЗ РФ. 2012. № 49. Ст. 6856.
14. Постановление Правительства РФ от 22.11.2012 № 1205 "Об утверждении Правил организации и осуществления федерального государственного контроля за обеспечением защиты государственной тайны" // СЗ РФ. 2012. № 49. Ст. 6856.
15. Приказ Министра обороны РФ от 27.10.2010 № 1313 (ред. от 29.12.2017) "Об утверждении Инструкции о порядке допуска к государственной тайне военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации и граждан Российской Федерации, пребывающих в запасе и поступающих на военную службу по контракту либо подлежащих призыву на военную службу (в том числе по мобилизации), на военные сборы, а также граждан Российской Федерации, не пребывающих в запасе и подлежащих призыву для прохождения военной службы, которым требуется доступ к государственной тайне для исполнения служебных обязанностей"

- (вместе с "Инструкцией ... (ИДГТ-2010)") (Зарегистрировано в Минюсте России 07.02.2011 № 19724) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 10.
16. Приказ ФСБ России от 05.03.2015 N 152 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля за обеспечением защиты государственной тайны" (Зарегистрировано в Минюсте России 03.04.2015 N 36720) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 07.04.2015.
17. Приказ ФТС России от 03.07.2012 № 1317 "Об утверждении Инструкции о порядке допуска к государственной тайне сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих, работников таможенных органов и граждан Российской Федерации, принимаемых на службу (работу) в таможенные органы" (Зарегистрировано в Минюсте России 24.08.2012 № 25264) // Российская газета. 2012. 7 сентября;
18. Определение Верховного Суда РФ от 07.09.1999 N 67-Г99-9. В удовлетворении иска о рассекречивании и возврате научных работ, о возмещении убытков отказано правомерно, поскольку срок засекречивания сведений, составляющих государственную тайну и содержащихся в научных работах истца, не истек, кроме того, ответчик авторский договор с истцом не заключал и не пользовался диссертационной работой, а, следовательно, авторское право истца нарушено не было // СПС «КонсультантПлюс».
19. Определение Верховного Суда РФ от 29.05.2012 N 46-В12-2 Доказательствами по делу являются полученные в предусмотренном законом порядке сведения о фактах, на основе которых суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения сторон, а также иных

- обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения дела // СПС «КонсультантПлюс».
20. Определение Верховного Суда РФ от 31.01.2003 N 53-В03пр-2 Под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт уполномоченного на то органа государственной власти или должностного лица, устанавливающий правовые нормы, обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом // СПС «КонсультантПлюс».
21. Определение Конституционного Суда РФ от 15.07.2008 N 475-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Князькиной Натальи Владимировны на нарушение ее конституционных прав статьей 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс».
22. Авакьян С. А. Конституционное право России: Учебный курс: Т. 1. М.: Юрист, 2006. - 719 с.
23. Боброва Н.А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 33 - 37.
24. Верютин В.Н. Общественные отношения, возникающие в сфере отнесения сведений к государственной тайне / В.Н. Верютин // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2010. № 4. С. 313 - 323.
25. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности — М.: Норма, 2008. — 448 с.
26. Добрынская (Спиридонова) В.В., Бадалянц Э.Ю., Бевзюк Е.А. Комментарий к Закону РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 "О государственной тайне" (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2016.

27. Добрынская (Спиридонова) В.В., Бадалянц Э.Ю., Бевзюк Е.А. Комментарий к Закону РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 "О государственной тайне" (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2016.
28. Кожевников О.А. О некоторых вопросах организации и деятельности российской прокуратуры // Российский юридический журнал. 2014. № 4. С. 134 - 141.
29. Кокотов А.Н. О предмете конституционно-правового регулирования // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 36 - 43.
30. Рабкин В.А. Конституция Российской Федерации и вопросы совершенствования нормативно-правовых основ в области защиты государственной тайны // Таможенное дело. 2006. № 4.
31. Стрельников В. Прокурорский надзор. Нужны перемены // ЭЖ-Юрист. 2012. № 42.
32. Стрельников В.В. Защита государственной тайны // ЭЖ-Юрист. 2011. № 35.
33. Юсупов Р.М. О государственной тайне: история и современность / Р.М. Юсупов, М.А. Вус // Петербургская библиотечная школа. 2017. № 1(57). С. 51 - 77.