

ЮСУПОВ Рафаэль Мидхатович — член-корреспондент РАН, директор Санкт-Петербургского института информатики и автоматизации РАН (СПИИРАН) (199198, Россия, г. Санкт-Петербург, 14-я линия В.О., 39; spiran@iias.spb.su)

ВУС Михаил Александрович — к.тех.н., старший научный сотрудник Санкт-Петербургского института информатики и автоматизации РАН (СПИИРАН) (199198, Россия, г. Санкт-Петербург, 14-я линия В.О., 39; mixail-vys@mail.ru; mihail-vys@yandex.ru)

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ МОДЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЕКРЕТАХ В РАМКАХ МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕИ СНГ

Аннотация. Регулирование защиты государственных секретов в законах, действующих в государствах СНГ, во многом сходно. В модельном законе государственные секреты подразделены на две составляющие – государственную и служебную тайны. Единый подход к определению государственной тайны, ее соотношению со служебной тайной не выработан. Есть различия в подходах государств СНГ к законодательному определению категорий сведений, которые запрещено относить к государственной тайне, к предельным срокам засекречивания сведений и др. В целях сближения и гармонизации законодательства государств – участников СНГ ведется разработка Комментария к модельному закону «О государственных секретах».

Ключевые слова: государственные секреты, СНГ, национальное и модельное законодательство, сближение и гармонизация, комментарий

Секреты и тайны — неперемный атрибут сферы социальных отношений, и законодательное регулирование не может обойти сферу защиты государственных секретов (государственной тайны), которая, отражаясь на степени открытости государства перед обществом, является важным и необходимым элементом обеспечения суверенитета и безопасности государства. Образование после распада СССР самостоятельных независимых государств вызвало активное развитие в них национального законодательства, в т.ч. в сфере защиты государственных секретов.

Первым национальным законодательным актом на постсоветском пространстве в обсуждаемой сфере стал закон «О защите государственных секретов Республики Казахстан», принятый в 1993 г. (в 1999 г. он утратил силу в связи с принятием нового закона Республики Казахстан «О государственных секретах»¹). Первое на постсоветском пространстве «Соглашение о взаимном обеспечении сохранности межгосударственных секретов» было заключено государствами – участниками СНГ в 1993 г. Десятилетие спустя было подписано Соглашение о взаимном обеспечении сохранности секретной информации в рамках Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), объединяющей 6 государств – участников СНГ. Сегодня между рядом государств заключены двусторонние соглашения о взаимной защите секретной информации.

Институт государственных секретов является национальным правовым институтом, однако активное сотрудничество государств – участников СНГ в различных сферах требует определенной международной унификации при установлении степеней и грифов секретности, единства подходов к пониманию ценности защищаемой государством информации. Это послужило основанием для принятия Межпарламентской ассамблеей Содружества Независимых Государств (МПА СНГ) модельного закона «О государственных секретах». Такой закон был принят в 2003 г.²

¹ Закон Республики Казахстан «О государственных секретах» от 15.03.1999 N 349-1.

² Информационный бюллетень МПА СНГ. 2003. № 31. С. 230-261.

Прототипом для модельного закона СНГ послужил закон Республики Казахстан (1999), сохранивший действовавшую в СССР, когда законодательного определения государственной тайны не было, юридическую конструкцию «государственные секреты». В преамбуле модельного закона СНГ «О государственных секретах» определяются правовые основы и единая система защиты государственных секретов в интересах обеспечения национальной безопасности, регулируются общественные отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственным секретам, их засекречиванием, распоряжением ими, защитой и рассекречиванием. Государственные секреты в этом законе подразделены на две составляющие — государственную и служебную тайны.

В настоящее время базовые законы о государственных секретах (государственной тайне) приняты во всех государствах — участниках СНГ. Закон Республики Узбекистан «О защите государственных секретов»¹ и закон Российской Федерации «О государственной тайне» (получивший в 1997 г. новую редакцию²) были приняты в 1993 г. Годом позже появились законы «О государственной тайне» в Украине³ и в Республике Молдова⁴. Тогда же были приняты закон Кыргызской Республики «О защите государственных секретов Кыргызской Республики»⁵ и первый закон «О государственных секретах» в Республике Беларусь (в 2010 г. на смену ему пришел новый закон с аналогичным названием⁶). Закон «О защите государственных секретов» в Республике Туркменистан был принят в 1995 г.⁷ Годом позже в Республике Армения был принят закон «О государственной и служебной тайне»⁸. В том же году закон «О государственной тайне»⁹ был принят в Грузии. В Республике Азербайджан, где первый такой закон был принят в 1997 г., в настоящее время действует закон «О государственной тайне», принятый в 2004 г.¹⁰ В Республике Таджикистан в 2003 г. был принят закон «О государственной тайне»¹¹, а в 2014 г. ему на смену пришел новый закон — «О государственных секретах»¹².

Сегодня в государствах — участниках СНГ имеют место четыре модели базовых законов в обсуждаемой сфере со своей терминологией: законы «О государственной тайне», «О государственной и служебной тайне», «О государственных секретах» и «О защите государственных секретов», принятые в разные годы и действующие в настоящее время. В этой связи следует отметить, что если в обыденной, бытовой лексике и в межличностных, частноправовых отношениях понятия «секрет» и «тайна» зачастую трактуются как синонимы¹³, то будучи закрепленными в нормативно-правовых актах и перенесенными в сферу публично-правовых отношений, эти понятия несут различное смысловое наполнение. В условиях конкуренции двух конституционно-правовых институтов — свободы доступа граждан к информации о деятельности государства и права государства на государственные секреты — это может послужить поводом для правовых коллизий.

Сфера защиты секретов сегодня уже не является «фигурой умолчания». Только в последнее десятилетие по тематике института государственной секретности проведены парламентские слушания, вышло несколько монографий, защищен ряд диссертаций. Исследователи указывают на недостаточную теоретическую разрабо-

¹ Закон Республики Узбекистан «О защите государственных секретов» от 7.05.1993 г. N 848-XII.

² Закон Российской Федерации «О государственной тайне» от 21.07.2003 (в ред. от 06.10.1997) N 131-ФЗ.

³ Закон Украины «О государственной тайне» от 21.01.1994 N 3855-XII.

⁴ Закон Республики Молдова «О государственной тайне» от 17.05.1994 N 106-XIII.

⁵ Закон Кыргызской Республики «О защите государственных секретов Кыргызской Республики» от 14.04.1994 N 1476-XII.

⁶ Закон Республики Беларусь «О государственных секретах» от 15.07.2010 N 169-3.

⁷ Закон Республики Туркменистан «О защите государственных секретов» от 24.11.1995 N 84-I.

⁸ Закон Республики Армения «О государственной и служебной тайне» от 30.12.1996 N ЗР-94.

⁹ Закон Грузии «О государственной тайне» от 29.10.1996 N 455-I.

¹⁰ Закон Азербайджанской Республики «О государственной тайне» от 07.08.2004 N 733-III.

¹¹ Закон Республики Таджикистан «О государственной тайне» от 22.04.2003 N 4.

¹² Закон Республики Таджикистан «О государственных секретах» от 26.07.2014 N 1095.

¹³ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. 1992. *Толковый словарь русского языка*. М.: Азъ Ltd. С. 733, 815.

танность закономерностей функционирования института государственных секретов и принципов правового регулирования отношений в этой сфере. Либеральные тенденции и ускорение социальных процессов приводят к нарастанию внутренних противоречий между секретностью и открытостью общества. Настоятельно требуют научной проработки обоснование и совершенствование правового обеспечения оптимального соотношения границ института тайны и пределов и условий вмешательства в охраняемую законом тайну.

Хотя, как отмечают исследователи, регулирование защиты государственных секретов в законах, действующих в государствах СНГ, во многом сходно, законодателями не выработан единый научный подход к определению государственной тайны, ее соотношению со служебной тайной. Законодатель Республики Армения, например, объединил сферы правового регулирования обеспечения защиты государственной и служебной тайн, а государственные секреты Кыргызской Республики подразделяются на три категории: государственную, военную и служебную тайны. Существуют различия и в подходах государств к законодательному определению категорий сведений, которые запрещено относить к государственной тайне, к предельным срокам засекречивания сведений и др. [Редкоус 2007].

За прошедшее десятилетие национальное законодательство государств в обсуждаемой сфере изменялось и совершенствовалось. Модельное же законодательство СНГ на эти изменения никак не откликнулось, что дало основание поставить вопрос о необходимости его развития и совершенствования. Парламентская ассамблея ОДКБ еще в 2010 г. приняла совместно разработанные научными коллективами России и Беларуси Рекомендации по сближению законодательства государств – членов ОДКБ по вопросам государственной тайны; этот материал также опубликован¹.

Программа разработки проектов модельных законодательных актов и рекомендаций в целях сближения и гармонизации законодательства государств – участников СНГ на 2015–2016 гг. предусматривает разработку Комментария к модельному закону «О государственных секретах». Постановлением Совета МПА СНГ в Перспективный план модельного законодательства в Содружестве Независимых Государств в области военного сотрудничества и безопасности были дополнительно включены разработка дополнений в модельный закон «О государственных секретах» и разработка Рекомендаций по совершенствованию национального законодательства государств – участников СНГ о государственных секретах².

Основным существенным качеством государственных секретов является их полезность в реализации национальных интересов. Президент России В.В. Путин, будучи еще директором ФСБ, в своем обращении к участникам научно-практической конференции «Пять лет российскому Закону «О государственной тайне» (1998) подчеркнул: «Все нам необходимо, чтобы принимаемые меры в деле укрепления режима секретности в стране были юридически обоснованы, взвешены и разумны, точно соответствовали динамично изменяющейся обстановке и не создавали при этом ненужных трудностей в деятельности предприятий, коммерческих организаций, воинских частей, не ущемляли законных прав и интересов граждан» [Государственная ... 2007: 79].

Коммерциализация информации (вовлечение ее в хозяйственный оборот, формирование рынка информации и информационных услуг) выводит сегодня на передний план проблему рентабельности государственных секретов. Это значит, что, в конечном счете, акцент в деятельности должен переместиться от безопасного хранения секретов к их эффективному использованию, «что в корне меняет всю методологию обеспечения национальной безопасности в сфере государственных секретов» [Макаров 2014: 145].

¹ *Глоссарий основных понятий в законодательстве о государственной тайне государств – членов ОДКБ*: сборник (сост. И.Л. Бачило, М.А. Вус, В.С. Гусев, О.С. Макаров). 2011. СПб.: СПИИРАН. С. 12–19.

² *Информационный бюллетень МПА СНГ*. 2014. N 59. С. 92–99.

Список литературы

Государственная тайна и ее защита в Российской Федерации: учебно-практическое пособие (под ред. М.А. Вуса и А.В. Федорова). 2007. СПб.: Юридический центр Пресс. 752 с.

Макаров О.С. 2014. *Правовое обеспечение информационной безопасности на примере защиты государственных секретов государств – участников СНГ*: дис. ... д.ю.н. М. 444 с.

Редкоус В.М. 2007. К вопросу о понятии государственной тайны по законодательству государств – участников СНГ. – *Право и государство: теория и практика*. № 11(35). С. 95-99.

YUSUPOV Rifaehl' Midhatovich, Corresponding Member of RAS, Director of St. Petersburg Institute for Informatics and Automation of the Russian Academy of Sciences (SPIIRAS) (39, 14 line VO, St. Petersburg, Russia, 199198; spiiran@iias.spb.su)

VUS Mihail Aleksandrovich, Cand.Sci.(Tech.), Senior Researcher of St. Petersburg Institute for Informatics and Automation of the Russian Academy of Sciences (SPIIRAS) (39, 14 line VO, St. Petersburg, Russia, 199198; mixail-vys@mail.ru; mihail-vys@yandex.ru)

TO THE QUESTION OF IMPROVING THE MODEL LEGISLATION ON STATE SECRETS IN THE FRAMEWORK OF CIS IPA

Abstract. Regulation of protection of state secrets in the laws of the countries of the CIS is largely similar. In the model law state secrets are divided into two components – state and official secrets. A unified approach to the definition of state secrets, and their correlation with the official secrets has not been developed yet. There are differences in the approaches to the legislative definition of the categories of information which are prohibited to be referred to state secrets, to the deadline of classifying information as a secret one, and others. In view of convergence and harmonization of legislation the CIS member states are developing the Commentary to the Model Law on State Secrets.

Keywords: state secrets, CIS, national and model laws, approximation and harmonization, review

САФИНА Светлана Борисовна – к.ю.н., доцент, заведующий кафедрой конституционного и административного права Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан (450008, Россия, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Заки Валиди, 40; svetlanasafina@mail.ru)

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОНЯТИЕ И ПРЕДМЕТ РЕГУЛИРОВАНИЯ

Аннотация. В статье исследуются федеральные конституционные законы и конституционные законы республик в составе Российской Федерации. Рассматриваются их понятия, признаки, правовое закрепление в федеральном законодательстве и законодательстве республик. Исследуются отношения, являющиеся предметом регулирования конституционным законом, выявляются проблемы нормативного закрепления понятия конституционного закона.

Ключевые слова: федеральный конституционный закон, конституционный закон республики в составе Российской Федерации, конституция, закон о поправке к конституции, обычные законы

Конституция любого государства как основной закон, закрепляющий только базовые, фундаментальные общественные отношения, в силу своего относи-