



ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Парламентской Ассамблеи
Организации Договора о коллективной безопасности

О проекте Рекомендаций по сближению законодательства государств – членов ОДКБ по вопросам государственной тайны

Заслушав информацию председателя Постоянной комиссии Парламентской Ассамблеи ОДКБ по вопросам обороны и безопасности В. А. Васильева, Парламентская Ассамблея Организации Договора о коллективной безопасности **п о с т а н о в л я е т**:

1. Принять Рекомендации по сближению законодательства государств – членов ОДКБ по вопросам государственной тайны (прилагаются).
2. Направить указанные Рекомендации в парламенты государств – членов ОДКБ для использования в работе по приведению национального законодательства в этой области в соответствие с принятыми рекомендациями.

Председатель
Парламентской Ассамблеи ОДКБ



Б. В. Грызлов

Санкт-Петербург
27 октября 2010 года
№ 4-7

РЕКОМЕНДАЦИИ

по сближению законодательства государств – членов ОДКБ по вопросам государственной тайны¹

Преамбула.

Сближение законодательства о государственной тайне должно преследовать своей целью упрочение и обеспечение национальной и коллективной безопасности государств – членов ОДКБ посредством осуществления согласованной политики и совместных мер по защите засекречиваемой информации. Решение этой задачи требует унификации терминологии, используемой в национальных законодательствах государств-членов ОДКБ, активизации договорного процесса между государствами с целью заключения двусторонних и многосторонних договоров по различным аспектам защиты секретной информации, совершенствования аналитической и научно-исследовательской деятельности, осуществления контроля, мониторинга и прогнозирования.

Как отмечает известный правовед д.ю.н. Бачило И.Л.: «Гармонизация законодательства - это комплексная система деятельности, включающая: выявление наличия правовой дозы каждого государства; проведение сравнительного анализа, выявление различий и противоречий, пробелов; оценку актуальности и преимуществ законодательства каждой из сторон; выработку прогноза относительно реализации конкретных форм создания единой или унифицированной правовой системы». При этом могут иметь место разные уровни гармонизации нормативно-правового массива в действующем праве.

Цель рекомендаций по сближению законодательства - обеспечить единообразие в подходах к согласованности, стройности,

¹ Сближение, гармонизация, унификация – в известной мере синонимические понятия, означающие в своих трактовках: «делать близкими», «строить», «согласовывать», «приводить к единообразию», «стандартизировать» и т.п.

как минимум - непротиворечивости, в законодательствах о государственной тайне государств-членов ОДКБ. В силу специфики затрагиваемой правовой сферы, сложности и неординарности заявляемой цели предлагается рассматривать данный документ как «рекомендации первой очереди».

I. В системе обеспечения национальной и коллективной безопасности государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) защита государственной тайны представляется одной из её важнейших составляющих, призванных обеспечить гарантии обороноспособности, а также сохранение приоритета новейших научных и технологических разработок в ряде отраслей экономики.

Государствами – членами Организации Договора о коллективной безопасности в 2004 г. было заключено соглашение о взаимном обеспечении сохранности секретной информации в рамках Организации Договора о коллективной безопасности. Это Соглашение ратифицировано на сегодня всеми государствами – членами ОДКБ за исключением Российской Федерации. Россия настаивает на необходимости его подписания Организацией Договора о коллективной безопасности. ОДКБ, как субъект международного права, и одна из сторон, использующая сведения составляющие государственную тайну, должна стать участником указанного соглашения. В настоящее время по инициативе Российской Федерации завершается согласование протокола о внесении необходимых изменений в названное Соглашение, что позволит ОДКБ стать полноправным его участником.

II. Системы защиты государственных секретов в государствах, образовавшихся на пространствах бывшего СССР, объективно имеют общие корни, происходящие от системы защиты информации ранее имевшей место в стране. Поэтому и законодательство государств - членов ОДКБ и методологии защиты государственных секретов в этих государствах имеют общую теоретическую базу. В то же время необходимо отметить, что законодательного определения государственной тайны ни в Российской империи, ни в СССР не было.

В начале 90-х годов во вновь созданных независимых государствах начало развиваться активное законотворчество в сфере, традиционно бывшей ранее «фигурой умолчания». Первыми были приняты Закон Республики Казахстан «О защите государственных секретов» (январь 1993 г.) и Закон Российской Федерации «О государственной тайне» (июль 1993 г.).

В январе 1993 года правительствами государств – участников Содружества Независимых государств, исходя из желания обеспечить защиту секретной информации обмен которой осуществляется в ходе политического, военного, экономического, научно-технического и иного сотрудничества, было заключено Соглашение о взаимном обеспечении сохранности межгосударственных секретов. В качестве одной из целей Рекомендательного законодательного акта «О принципах регулирования информационных отношений в государствах СНГ», принятого в мае того же года, было определено *«создание единых правовых условий для обеспечения защиты и конфиденциальности информации»*.

В последующие годы сформировалось законодательство о защите государственной тайны и в других независимых государствах. За прошедший период в эти законодательные акты неоднократно вносились изменения. При этом в определенной мере пересматривались подходы к правовому положению субъектов отношений, расширялись виды ответственности за правонарушения и др. Так, например, в текущем 2010 году в Республике Беларусь приняты новый Закон «О государственных секретах» и ряд других нормативных актов, содержащих правовые новеллы концептуального характера.

III. В действующем сегодня законодательстве государств – членов ОДКБ существуют как отдельные концептуальные различия, так и различия в структуре элементов правового регулирования, что отражает результаты самостоятельного на протяжении почти двух десятилетий развития собственных правовых систем независимых государств. Вместе с тем процессы, происходящие в рамках правового регулирования международного сотрудничества, носят характер упорядочивания и унификации.

Следует отметить, что в законах всех государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности в той или иной мере определены перечни сведений, относимых к государственной тайне, что может рассматриваться как непосредственное закрепление принципа законности при построении системы правового регулирования защиты государственных тайн. Нашел свое закрепление в законодательных актах государств также и принцип обоснованности засекречивания сведений, что позволяет легализовать содержательную оценку относимости к государственной тайне конкретных сведений. При этом в числе основных принципов правового регулирования информационных отношений, наряду с законодательным закреплением прав всех субъектов на поиск, получение, использование и распространение информации, определено установление правовых форм защиты информации и гарантий информационной безопасности.

В рамках работы Межпарламентской Ассамблеи Государств - участников Содружества Независимых Государств (МПА СНГ) вопросы защиты государственной тайны были учтены при разработке уголовно-правовых и уголовно-процессуальных модельных законодательных актов. Они нашли отражение в принятых в 1996 г. в качестве рекомендательных законодательных актов модельном Уголовном и Уголовно-процессуальном кодексах. Однако не все прогрессивные новации модельных законов нашли отражение в национальных законах, и по-прежнему обоснована постановка вопроса об их реализации при развитии национальных законодательств. Применительно к Российской Федерации это актуально, например, в части касающейся уголовно-процессуального законодательства.

IV. Важным этапом унификации и гармонизации законодательства в сфере защиты государственной тайны стало принятие МПА СНГ в 2003 г. модельного закона «О государственных секретах». Развитие международного сотрудничества сделало актуальным вопрос о принятии решений по совершенствованию и гармонизации национальных законодательств о защите сведений, составляющих государственную тайну, в целях выработки и

реализации согласованной политики и совместных мер защиты таких сведений.

В настоящее время в рамках Организации Договора о коллективной безопасности действует ряд двусторонних межправительственных соглашений о защите секретной информации. К числу таковых относятся соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о взаимном обеспечении защиты государственной тайны Российской Федерации и государственных секретов Республики Беларусь (2003 г.), соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о взаимной защите секретной информации (2004 г.) и другие.

За прошедшее время не все прогрессивные новации модельных законов нашли отражение в национальных законах, а развитие интеграционных процессов высветило новые проблемы. Так в системе СНГ, например, в настоящее время функционирует ряд международных организаций, деятельность которых требует получения сведений, относимых национальными законодательствами к государственной тайне (государственным секретам). В то же время модельное законодательство (ст. 28 модельного закона «О государственных секретах») не предусматривает возможность передачи сведений, составляющих государственную тайну, международным организациям. Положения о передаче сведений составляющих государственную тайну другим государствам или международным организациям включены сегодня только в Закон Российской Федерации «О государственной тайне», Закон Республики Таджикистан «О государственной тайне» и в новый (принятый в 2010 году) Закон Республики Беларусь «О государственных секретах».

V. Базовым различием правового регулирования отношений в сфере оборота государственных секретов в законодательстве отдельно взятых государств представляется толкование основных понятий. Это можно проиллюстрировать, обратившись к сравнительному анализу базовых законов. Основы отношений в сфере защиты государственных секретов регламентируются ныне действующими в Российской Федерации и в Республики Таджикистан - законами

«О государственной тайне»; в Республике Армения – законом «О государственной и служебной тайне»; в Республике Беларусь и в Республике Казахстан – законами «О государственных секретах»; в Кыргызской Республике и в Республике Узбекистан – законами «О защите государственных секретов».

Различия видны уже в самом названии базовых законов. При этом если российское и таджикское законодательства использует единое неделимое понятие **«государственная тайна»**, а кыргызское законодательство – понятие **«государственные секреты»**, то в белорусском и казахстанском законодательствах о государственных секретах выделены две правовые категории: **«государственная тайна»** и **«служебная тайна»**, а государственные секреты Республики Узбекистан подразделяются на три категории: **«государственную, военную и служебную тайну»**. (Заметим, что в действующем сегодня российском законодательстве нет законодательного определения понятия «служебная тайна».)

Имеющие место различия в нормативно-правовой базе отдельных государств могут создавать предпосылки для разглашения сведений, составляющих государственную тайну, способствовать потенциальной возможности утечки засекреченной информации, негативно отразиться на военном и военно-техническом сотрудничестве государств – членов ОДКБ, снизить эффективность боевого применения сил и средств системы коллективной безопасности.

Наибольшие различия в национальных правовых институтах, как представляется, имеют место в толковании таких понятий, как **«допуск»** и **«доступ»**.

ДОПУСК	
<i>Российская Федерация</i>	<i>Процедура оформления права граждан на доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, а предприятий, учреждений и организаций - на проведение работ с использованием таких сведений.</i>
<i>Республика Таджикистан</i>	<i>Процедура оформления права граждан на доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, а предприятий, учреждений и организаций - на проведение работ с использованием таких сведений.</i>
<i>Республика Казахстан</i>	<i>Процедура оформления права граждан на доступ к</i>

	сведениям, составляющим государственные секреты, а организаций - на проведение работ с использованием таких сведений.
<i>Республика Беларусь</i>	<p>Право гражданина Республики Беларусь, иностранного гражданина, лица без гражданства или государственного органа, иной организации на осуществление деятельности с использованием государственных секретов.</p> <p>(в редакции нового Закона Республики Беларусь «О государственных секретах», 2010 г.)</p> <p style="text-align: center;">* * *</p> <p>Право на доступ к государственным секретам физического лица или на осуществление деятельности юридического лица с использованием сведений, составляющих государственные секреты, санкционированное в порядке, установленном актами законодательства Республики Беларусь.</p> <p>(в редакции ранее действовавшего Закона Республики Беларусь «О государственных секретах», 2004 г.)</p>
<i>Кыргызская Республика</i>	Право на доступ к информации, содержащей государственные секреты, оформленное в установленном порядке.
<i>Республика Армения</i>	Закон Республики Армения «О государственной и служебной тайне» использует понятие «право на осведомленность» .
<i>Республика Узбекистан</i>	Закон Республики Узбекистан «О защите государственных секретов» не содержит нормативного определения понятия «допуск».

ДОСТУП	
<i>Российская Федерация</i>	Санкционированное полномочным должностным лицом ознакомление конкретного лица со сведениями, составляющими государственную тайну.
<i>Республика Таджикистан</i>	Санкционированное полномочным должностным лицом ознакомление конкретного лица со сведениями, составляющими государственную тайну.
<i>Республика Казахстан</i>	Санкционированное полномочным должностным лицом ознакомление конкретного лица со сведениями, составляющими государственные секреты.
<i>Республика Беларусь</i>	Ознакомление гражданина Республики Беларусь, иностранного гражданина, лица без гражданства с государственными секретами или осуществление им иной деятельности с использованием

	<p>государственных секретов.</p> <p>(в редакции нового Закона Республики Беларусь «О государственных секретах», 2010 г.)</p> <p style="text-align: center;">* * *</p> <p>Полномочие на ознакомление и (или) работу физического лица со сведениями, составляющими государственные секреты, предоставленное в порядке, установленном актами законодательства Республики Беларусь.</p> <p>(в редакции ранее действовавшего Закона Республики Беларусь «О государственных секретах», 2004 г.)</p>
Республика Армения	Закон Республики Армения «О государственной и служебной тайне» предусматривает «три вида придания права на осведомленность» в государственной и служебной тайне.
Кыргызская Республика	Закон «О защите государственных секретов Кыргызской Республики» <u>не содержит нормативного определения понятия</u> «доступ».
Республика Узбекистан	Закон Республики Узбекистан «О защите государственных секретов» <u>не содержит нормативного определения понятия</u> «доступ».

VI. Существенные различия имеют место в разных государствах и в подходах к правовому регулированию допуска юридических лиц к государственной тайне (государственным секретам). В Российской Федерации, например, применяется лицензирование деятельности – по своей сути хозяйственная форма государственного регулирования, в то время как, например, в Республике Беларусь используется разрешительная система – форма административного регулирования.

Специалисты отмечают, что сегодня требуют совершенствования уголовное и уголовно-процессуальное законодательства. Как подчеркивает, например, в своей монографии «Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства» (СПб, 2009) начальник Договорно-правового управления ФСБ России С.В. Дьяков: «Практика сталкивается с серьезнейшей проблемой доказывания состава государственной измены, когда иностранным адресатом являются, например, экологическая

организация, благотворительный фонд, средство массовой информации, коммерческая фирма».

Изложенное выше позволяет высказать следующие предложения:

- государственная тайна – это межотраслевой правовой институт. Поэтому правовое регулирование оборота государственной тайны должно быть комплексным, т.е. осуществляться нормами различных отраслей права;

- работа по выработке рекомендаций по совершенствованию и гармонизации законодательства о защите государственной тайны для государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности требует осмысления современного состояния и систематизации понятийного аппарата в сфере защиты государственной тайны (и в более общем случае - в сфере информационной безопасности);

- в целях совершенствования механизмов правового регулирования складывающихся отношений в рассматриваемой сфере, а также унификации законодательства государств-членов ОДКБ, целесообразно наладить сотрудничество в вопросах изучения наработанного в независимых государствах опыта и его взаимное заимствование;

- чрезвычайно важно, чтобы разрабатываемые проекты нормативных актов готовились с учетом содержащихся в ранее принятых законах понятий (терминов) и их определений и опирались на них. Знание разработчиками законодательства и правоприменителями терминов и их определений, используемых в действующих законах (государств – участников МПА СНГ, ПА ОДКБ), поможет на всех уровнях избежать ошибок и неточностей, как при разработке новых законов, так и при применении в практической деятельности норм действующего законодательства.