

УДК 343.32

Кочерга И.И.,

Донецкая академия внутренних дел
Министерства внутренних дел
Донецкой Народной Республики

Kocherga I.I.,

*Donetsk Academy of Internal Affairs of the Ministry
of Internal Affairs of the Donetsk People's Republic*

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ И ГРАЖДАН ЗА НАРУШЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЫ

В настоящей статье рассматриваются вопросы нарушения должностными лицами и гражданами законодательства Донецкой Народной Республики в сфере охраны государственной тайны, определяется их общественная опасность. Анализируются нормы статей административного законодательства, предусматривающих ответственность за нарушения законодательства в сфере охраны государственной тайны, предлагаются варианты устранения выявленных недостатков путем внесения изменений в законодательство.

Ключевые слова: охрана государственной тайны, должностные лица, граждане, административные правонарушения, административная ответственность.

RESPONSIBILITY OF EMPLOYEES OF INTERNAL AFFAIRS BODIES AND CITIZENS FOR VIOLATION OF THE ADMINISTRATIVE LEGISLATION OF THE DONETSK PEOPLE'S REPUBLIC IN THE SPHERE OF PROTECTING STATE SECRETS

This article deals with violations of legislation of the Donetsk People's Republic in the field of state secret protection and defines their public danger. The article analyzes the norms of articles of administrative legislation which provide for responsibility for individual violations of legislation in the field of state secret protection and suggests ways to eliminate the identified shortcomings by making changes to the legislation.

Key words: protection of state secrets, officials, citizens, administrative offenses, administrative responsibility.

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями. Обеспечение режима секретности и защита государственной тайны играет важную роль в деятельности государства, поскольку содержит направления работы, связанные с отнесением информации к государственной тайне, ее засекречиванием и охраной в целях защиты интересов государства в сфере обороны, экономики, внешних отношений, государственной безопасности и охраны правопорядка, разглашение которых может нанести ущерб национальной безопасности страны. В настоящее время отсутствуют нормы административного законодательства, предусматривающие ответственность должностных лиц и граждан за нарушение законодательства в сфере охраны государственной тайны, что может создать предпосылки для разглашения информации, которая нанесет ущерб как государству, так и определенным категориям граждан.

Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор. Проблемы по правовой охране и

Криминалистика. Судебно-экспертная деятельность.
Оперативно-разыскная деятельность

защите государственной тайны исследовались такими российскими учеными как В.Н. Белецкий, А.А. Игнатъев, Ю.А. Бунеева, А.П. Корнеев, Ю.Н. Старилов.

Ученые М.Ю. Тихомиров, С.В. Дьяков, М.П. Карпушин исследовали вопросы ответственности за разглашение информации, относящейся к государственной тайне.

Отдельные вопросы обеспечения режима секретности и охраны государственной тайны в деятельности органов внутренних дел Донецкой Народной Республики (далее – ДНР, Республика) исследовались В.П. Меживым.

Однако их работы касались защиты государственной тайны и обеспечения режима секретности в деятельности органов внутренних дел в целом и затрагивали вопросы, касающиеся ответственности за нарушение административного законодательства в сфере охраны государственной тайны, лишь фрагментарно.

Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья. Учитывая значение и актуальность работ вышеперечисленных ученых необходимо признать, что на сегодняшний день в нашей Республике не разработаны и не приняты нормы административной ответственности за нарушение законодательства в сфере охраны государственной тайны. До настоящего времени используется Кодекс об административных правонарушениях Украины (далее КУоАП), согласно Постановлению Правительства Донецкой Народной Республики «О применении Законов на территории Донецкой Народной Республики в переходный период» от 02.06.2014 года № 9-1 на территории Донецкой Народной Республики действуют Законы Украины или Законы других государств в частях, не противоречащих Декларации о суверенитете ДНР, Конституции ДНР, а также подлежат утверждению Правительством [1].

Формулировка целей статьи. Целью настоящего исследования является изучение ответственности должностных лиц и граждан за нарушение административного законодательства в сфере охраны государственной тайны и подготовка предложений по совершенствованию административного законодательства ДНР, предусматривающего ответственность за наиболее распространенные нарушения режима секретности и меры ответственности за них.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов. В законодательных актах ДНР определено, что государственная тайна – это важнейшие для ДНР сведения в различных областях ее жизнедеятельности. Нужно отметить, что государственная тайна в соответствии со ст. 2 Закона Донецкой Народной Республики «О государственной тайне» (далее – Закон ДНР «О государственной тайне») – защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Донецкой Народной Республики [2].

В научной и учебной литературе большинство авторов дают определение государственной тайны, схожее с законодательным. Однако часть исследователей не в полной мере соглашаются с ним. Так, М.Ю. Тихомиров под государственной тайной понимает информацию, содержанием которой являются сведения военного, экономического и политического характера, которые специально охраняются государством и имеют важное для него значение [3, с. 92]. На наш взгляд, использование в данном определении формулировки «важное значение» не способствует конкретизации и объяснению изучаемого предмета, не несет смысловой нагрузки. С.В. Дьяков, А.А. Игнатъев, М.П. Карпушин определяют государственную тайну как «особо охраняемые и предусмотренные специальными перечнями сведения, утечка которых из владения может причинить существенный вред интересам государства» [4, с. 152].

Мы считаем целесообразным дополнить понятие, изложенное в Законе ДНР «О государственной тайне» и изложить в такой редакции: государственная тайна – защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Донецкой Народной Республики и влечет установленную законом ответственность, тем самым закрепив наступление ответственности в самом понятии.

На практике использование сформулированного нами понятия государственной тайны будет способствовать предотвращению нарушений законодательства в сфере охраны государственной тайны и более эффективной защите важных сведений, распространение которых нежелательно для безопасности Республики.

Охрана и защита государственной тайны имеет комплексный характер проводимых мероприятий, одним из которых является установление административной ответственности за его нарушение. Так, Законом ДНР «О государственной тайне» установлены основные меры ответственности должностных лиц и граждан за нарушение законодательства Донецкой Народной Республики о государственной тайне: уголовная, административная, гражданско-правовая и дисциплинарная [2].

В нашем исследовании рассмотрим подробнее административную ответственность за нарушение законодательства о государственной тайне в соответствии с требованиями Кодекса Украины об административных правонарушениях, что предусмотрено в ст. 212-2 КУоАП [5].

Прежде всего, стоит отметить общее понятие административного правонарушения, закрепленное в статье 9 КУоАП. Административным правонарушением (проступком) признается противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие или бездействие, посягающее на общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления и за которое законом предусмотрена административная ответственность.

В правовой науке существуют различные взгляды на определение понятия административной ответственности. Д.М. Лукьянец дает определение административной ответственности, как отношений, возникающих между органами исполнительной власти и физическими или юридическими лицами (при отсутствии между ними отношений служебного подчинения) по поводу совершенных противоправных деяний, предусмотренных законодательством, заключающихся в применении к ним административных взысканий в определенном законом порядке [6, с. 34-35].

В то же время в своих научных исследованиях В.К. Колпаков рассматривает административные правонарушения как общественно опасные деяния, отмечая, что их исходной позицией является материальное единство всех правонарушений. Преступления и административные правонарушения, дисциплинарные проступки и гражданские правонарушения являются общественно опасными деяниями. Итак, общественная опасность – это признак, присущий всем без исключения правонарушениям. Отличие заключается лишь в степени общественной опасности [7, с. 128].

В.К. Шкарупа, М.В. Коваль, А.П. Савчук считают административной ответственностью конкретный вид юридической ответственности, установленный действующим законодательством, обязательной формой негативной реакции государства в лице его уполномоченных органов (должностных лиц) на противоправные деяния, имеющие характер правонарушений [8, с. 118].

Мы поддерживаем утверждение ученых (Ю.П. Битяк, В.М. Паращук, О.В. Дьяченко), которые определяют административную ответственность как совокупность административных правоотношений, возникающих в связи с применением уполномоченными органами (должностными лицами) к лицам, совершившим

административное правонарушение, предусмотренных нормами административного права особенностями санкций – административных взысканий [9, с. 236]. Из этого определения следует, что основанием для наступления административной ответственности является совершение административного правонарушения.

Под юридическим составом административного правонарушения понимается предусмотренная нормами права совокупность признаков (элементов), при наличии которых то или иное противоправное деяние можно квалифицировать как административное правонарушение [10].

В соответствии со ст. 9 Кодекса Украины об административных правонарушениях административным правонарушением (проступком) признается противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие или бездействие, посягающие (в данном случае) на установленный порядок охраны государственной тайны, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность [5, ст. 9].

Структура состава правонарушения закреплена в ст. 212-2 КУоАП. Ее составными элементами являются объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона.

Признаки правонарушения, предусмотрены в п. 4 ст. 212-2 КУоАП:

- предоставление грифа секретности материальным носителям конфиденциальной или иной секретной информации, не составляющей государственной тайны. Считаем, эти действия можно было бы также квалифицировать как безосновательное засекречивание информации. В отличие от п. 3 ст. 212-2 КУоАП в данном случае засекречивается информация с ограниченным доступом, однако она не составляет государственной тайны в соответствии с перечнем сведений, составляющих государственную тайну;

- непредоставление грифа секретности материальным носителям информации, составляющей государственную тайну. В данном случае конкретное должностное лицо не выполнило эту обязанность;

- безосновательная отмена или занижение грифа секретности материальных носителей секретной информации.

Данные признаки называются формально-юридическими, так как материальный признак административного проступка раскрывается через его содержание, под которым понимается действие или бездействие, посягающее на определенные объекты. При нарушении законодательства о государственной тайне общественная опасность заключается в том, что образуется возможность попадания сведений, составляющих государственную тайну, в распоряжение преступников, иностранной разведки или в другие организации, которые могут использовать их во вред государству и обществу.

Основным признаком административного правонарушения является конкретная административная наказуемость деяния.

Административная ответственность проявляется в совершении лицом деяния, содержащего состав административного правонарушения. Противоправность состоит в том, что государство с помощью права устанавливает правовые запреты на осуществление определенных действий или бездействия. Поэтому меры административного взыскания могут быть применены только за совершение деяний, прямо предусмотренных нормой административного права как запрещенных. К составу административного правонарушения относятся признаки, характеризующие объект, объективную и субъективную стороны и субъекта правонарушения. И если хотя бы одного из обязательных элементов не будет – не будет и ответственности.

Предметом нарушения законодательства о государственной тайне является важный элемент, который имеет значение для механизма причинения вреда общественным отношениям, находящимся под охраной административного права, а также одним из определяющих факторов при квалификации данного правонарушения. Если рассмотреть

предмет административных правонарушений, предусмотренных в ст. 212-2 КУоАП, то в большинстве составов это будет различного вида информация.

Ответственность за несоблюдение установленного порядка передачи государственной тайны другому государству или международной организации, установленная п. 1 ч. 1 ст. 212-2 КУоАП является частным случаем правонарушения. Ответственность за несоблюдение требований законодательства по охране государственной тайны при осуществлении международного сотрудничества, приеме иностранных делегаций, групп, отдельных иностранцев и лиц без гражданства и проведения работы с ними установлена п. 8 ч. 1 ст. 212-2 КУоАП. Поэтому объект и предмет состава правонарушения, ответственность за совершение которого установлена п. 1 ч. 1 ст. 212-2 КУоАП, следует рассматривать в неразрывной связи с объектом и предметом состава правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена п. 8 ч. 1 ст. 212-2 КУоАП.

В случае несоблюдения установленного законодательством порядка передачи государственной тайны другому государству или международной организации п. 1 ст. 212-2 КУоАП решение о передаче сведений, составляющих государственную тайну, другим государствам или международным организациям принимается Министерством государственной безопасности Донецкой Народной Республики по согласованию с Главой Донецкой Народной Республики при наличии экспертного заключения межведомственной комиссии по защите государственной тайны о возможности передачи этих сведений. Информация о состоянии окружающей среды, о качестве пищевых продуктов и предметов быта; об авариях, катастрофах, опасных природных явлениях и других чрезвычайных событиях, которые произошли или могут произойти, угрожая безопасности граждан; о состоянии здоровья населения, его жизненном уровне, включая питание, одежду, жилье, медицинское обслуживание и социальное обеспечение, а также о социально-демографических показателях, состоянии правопорядка, образования и культуры населения; о фактах нарушений прав и свобод человека и гражданина; о незаконных действиях органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц; другой информации, в соответствии с законами и международными договорами, согласие на обязательность которых предоставлено Народным Советом ДНР, не может быть засекречена согласно п. 2 ст. 212-2 КУоАП [5].

Следует обратить внимание на правонарушение, предусмотренное п. 1 ч. 1 ст. 212-2 КУоАП, объектом которого является установленный действующим законодательством порядок передачи сведений, составляющих государственную тайну, другому государству или международной организации, где предметом будет информация, составляющая государственную тайну, иначе говоря – секретная информация. Для правонарушения, предусмотренного п. 8 ч. 1 ст. 212-2 КУоАП, объектом будет порядок охраны государственной тайны при осуществлении международного сотрудничества, приеме иностранных делегаций, групп, отдельных иностранных граждан и лиц без гражданства и проведения работы с ними.

Проводя исследование элемента структуры состава правонарушений, предусмотренных ст. 212-2 КУоАП, как субъекта, видим, что он является специальным, то есть, имеет не только признаки общего субъекта, но и другие, свидетельствующие об особенностях его правового положения. В данном случае это лица, которым предоставлен допуск и доступ к государственной тайне в установленном законом порядке. Среди них, в свою очередь, можно выделить граждан и должностных лиц. Последние подлежат административной ответственности за правонарушения, связанные с несоблюдением требований, установленных законодательством в сфере охраны государственной тайны, выполнение которых входит в их должностные обязанности. Сотрудники органов внутренних дел ДНР рядового и начальствующего составов несут ответственность за

административные правонарушения, связанные с нарушением законодательства о государственной тайне, на общих основаниях, различным является только размер штрафа.

Совершение административных правонарушений в области законодательства о государственной тайне влечет наложение штрафа на граждан от десяти до тридцати необлагаемых минимумов доходов граждан и на должностных лиц – от тридцати до ста необлагаемых минимумов. Повторное на протяжении года совершение нарушения, за которое лицо уже подвергалось административному взысканию, влечет наложение штрафа на граждан от тридцати до восьмидесяти необлагаемых минимумов и на должностных лиц – от пятидесяти до ста пятидесяти необлагаемых минимумов доходов граждан [5, ст. 212-2].

Таким образом, в Донецкой Народной Республике действуют нормы КУоАП, предусматривающие ответственность за:

1) несоблюдение установленного законодательством порядка передачи государственной тайны другому государству или международной организации;

2) засекречивание информации;

3) необоснованное засекречивание информации;

4) предоставление грифа секретности материальным носителям конфиденциальной или иной секретной информации, не составляющей государственную тайну, или непредоставление грифа секретности материальным носителям информации, составляющей государственную тайну, а также необоснованная отмена либо снижение грифа секретности материальных носителей секретной информации;

5) нарушение установленного законодательством порядка предоставления допуска и доступа к государственной тайне;

6) непринятие мер по обеспечению охраны государственной тайны и необеспечение контроля за охраной государственной тайны;

7) осуществление деятельности, связанной с государственной тайной, без получения в установленном порядке специального разрешения на осуществление такой деятельности;

8) несоблюдение требований законодательства по обеспечению охраны государственной тайны при осуществлении международного сотрудничества, приеме иностранных делегаций, групп, отдельных иностранцев и лиц без гражданства и проведении работы с ними;

9) невыполнение норм и требований криптографической и технической защиты секретной информации, вследствие чего возникает реальная угроза нарушения ее конфиденциальности, целостности и доступности.

Однако при этом отсутствует ответственность за разглашение информации с ограниченным доступом.

На наш взгляд, представляется целесообразным дополнить ст. 212-2 КУоАП еще одним пунктом, предусматривающим ответственность за разглашение информации с ограниченным доступом (по аналогии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях) [11, ст. 13.14].

Текст предлагаемой нормы права необходимо изложить в следующей редакции: «Разглашение информации, доступ к которой ограничен законом (за исключением случаев, если разглашение такой информации влечет уголовную ответственность), лицом, получившим доступ к такой информации в связи с исполнением служебных или профессиональных обязанностей, – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц – от четырех тысяч до пяти тысяч рублей».

Предложенные изменения и дополнения будут соответствовать законодательному опыту Российской Федерации и направлены на ужесточение мер административной

ответственности должностных лиц и граждан за нарушение административного законодательства в сфере охраны государственной тайны, а также на гармонизацию законодательства Донецкой Народной Республики с законодательством Российской Федерации.

Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении. Подводя итог, можно отметить, что защита государственной тайны и служебной информации является одним из приоритетных направлений в деятельности Республики, а также требует особого нормативно-правового регулирования, предусматривающего ответственность за наиболее распространенные нарушения законодательства в сфере охраны государственной тайны и меры ответственности за них.

В данной статье нами рассмотрены существующие проблемы привлечения к ответственности должностных лиц и граждан Донецкой Народной Республики за нарушения административного законодательства в сфере охраны государственной тайны, а также предложены пути их решения с учетом практики применения действующего законодательства.

Список использованной литературы

1. О применении Законов на территории ДНР в переходный период: постановление Правительства Донецкой Народной Республики от 02.06.2014 № 9-1 // Официальный сайт Правительства Донецкой Народной Республики. – URL: <https://pravdnr.ru/npa/postanovlenie-soveta-ministrov-doneczkoj-narodnoj-respubliki-ot-2-iyunya-2014-g-№-9-1-o-primenenii-zakonov-na-territorii-dnr-v-perehodnyj-period/> (дата обращения 01.10.2020). – Текст: электронный.

2. О государственной тайне: Закон Донецкой Народной Республики от 12.12.2014 № 03-ИНС, действующая редакция по состоянию на 15.01.2020 [Принят Постановлением Народного Совета 12.12.2014: подписан Главой ДНР 24.12.2014: опубликован 14.01.2015] / Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. – URL: <https://dnrsovet.su/zakon-dnr-o-gos-tajne/> (дата обращения 29.09.2020). – Текст: электронный.

3. Тихомирова, Л.В., Тихомиров, М.Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. Тихомирова М.Ю. – Москва: Юринформцентр, 1997. – Текст: непосредственный.

4. Дьяков, С.В., Игнатъев, А.А., Карпушин, М.П. Ответственность за государственные преступления / С.В. Дьяков, А.А. Игнатъев, М.П. Карпушин; общ. ред. и введ.: Л.И. Барков. Москва, 1988. – Текст: непосредственный.

5. Кодекс Украины об административных правонарушениях: Закон Украины от 07.12.1984 № 8073-X: в редакции на 27.07.2014 [принят Постановлением Верховного Совета УССР 07.12.1984, введен в действие 01.06.1985] // Официальный сайт Верховной Рады Украины. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/80731-10> (дата обращения 03.09.2020). – Текст: электронный.

6. Лукьянець, Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: Монографія. – Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – 2001. – 220 с. // Сайт: Adhdportal: юридическая библиотека онлайн. – URL: http://www.adhdportal.com/book_1939.html (дата звернення 15.09.2020). – Текст: электронный.

7. Колпаков, В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія / В.К. Колпаков. – Київ: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с. // Сайт: Studmed. – URL: https://www.studmed.ru/kolpakov-v-k-adm-n-strativno-del-ktniy-pravoviy-fenomen_6f7d4c0cfdc.html (дата звернення 02.09.2020). – Текст: электронный.

8. Шкарупа, В.К., Коваль, М.В., Савчук, О.П. та ін. Адміністративне право України: Конспект лекцій / В.К. Шкарупа, М.В. Коваль, О.П. Савчук та ін. – Ірпінь:

Національна академія Державної податкової служби України, 2005. – 248 с. – Текст: безпосередній.

9. Битяк, Ю.П., Паращук, В.М., Дьяченко, О.В. та ін. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Паращук, О.В. Дьяченко та ін. – за ред. Ю.П. Битяка. – Київ: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с. – Текст: безпосередній.

10. Гончарук, С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України: Навчально-методичний посібник з спецкурсу «Адміністративна відповідальність» / С.Т. Гончарук. – Київ: НАУ, 2005. – 114 с. // Сайт: Twirpx. – URL: <https://www.twirpx.com/file/620388/> (дата звернення: 15.09.2020). – Текст: електронний.

11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Закон Российской Федерации от 30.12.2001 № 195-ФЗ: в редакции на 30.12.2020 с изменениями и дополнениями, вступившими в силу 28.01.2021 [принят Государственной Думой 20.12.2001, одобрен Советом Федерации 26.12.2001] // Сайт: Законы, кодексы и правовые акты Российской Федерации. – URL: <https://legalacts.ru/kodeks/KOAP-RF/> (дата обращения 30.01.2021). – Текст: электронный.

Статья поступила в редакцию 19.02.2021