

УДК 342.9

**Хмель О.В.,**  
Донецкая академия внутренних дел  
Министерства внутренних дел  
Донецкой Народной Республики  
**Khmel O.V.,**  
Donetsk Academy of Internal Affairs  
of the Ministry of Internal Affairs  
of the Donetsk People's Republic

## ГЕНЕЗИС ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЫ

В статье анализируется и исследуется законодательство, регулирующее защиту государственной тайны, генезис правового режима защиты государственной тайны, основные требования нормативно-правовых актов, регламентирующих соблюдение режима секретности, требования, предъявляемые к защите государственной тайны, выявление и решение наиболее важных проблем защиты государственной тайны в административно-правовом законодательстве.

**Ключевые слова:** государственная тайна, генезис, защита государственной тайны, правовой режим.

### ***THE GENESIS OF LEGAL REGIME OF STATE SECRET PROTECTION***

*This article analyzes and explores legislation governing the protection of State secrets, the basic requirements of normative-legal acts regulating compliance with the regime of secrecy, requirements for protection of State secrets identifying and solving the most important problems of protecting State secrets in the administrative and legal legislation.*

**Key words:** State secrets, Genesis, protection of State secrets, legal regime.

**Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями.** В условиях преобразования, становления и развития общества, строительства всех государственных и общественных институтов на фоне динамичных процессов, происходящих на мировой арене, особую остроту приобрела проблема обеспечения национальной безопасности Донецкой Народной Республики (далее – ДНР, Республика), в том числе и в такой специфической и жизненно важной сфере, как информационная.

Проблемы обеспечения безопасности ДНР в той или иной степени находят свое отражение не только в исследованиях и теоретических разработках ученых, но и в официальных документах. Такие понятия, как «национальная безопасность», «государственная тайна», закладываются в основание различного рода научных доктрин и концепций в государстве. Они стали предметом законотворческого процесса, привлекают пристальное внимание средств массовой информации.

Важнейшую роль в обеспечении национальной безопасности Республики, несомненно, играет ее защищенность, создаваемая государством посредством ряда мероприятий и призванная противостоять реальным и потенциальным угрозам национальной безопасности, как исходящим извне, так и возникающим внутри страны.

**Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор.** Изучение вопросов, относящихся к общеправовому понятию тайны в правовой науке не имеет прочных традиций.

Рассмотрению данной категории на отраслевом уровне посвятили свои монографические работы М.В. Арсеньев, В.И. Байков, И.В. Бондарь, А.С. Демущкин, Л.О. Красавчикова, В.А. Мазуров, И.Л. Петрухин, В.А. Рабкин, И.В. Смолькова и другие.

Принципы построения и функционирования системы защиты государственной тайны, правовые основы и организационные формы этой деятельности длительное время публично не поднимались. Все это явилось следствием отчужденности института секретности от интересов общества, а изучение вопросов защиты государственной тайны носило ведомственный, прикладной характер. Только в конце прошлого – начале этого века появились монографические исследования А.А. Фатьянова «Тайна и право (Основные системы ограничений на доступ к информации в российском праве)», М.А. Вус, А.В. Федорова «Государственная тайна и ее защита в Российской Федерации», С.А. Куликова «Конституционный запрет цензуры в России», а также кандидатские исследования: Р.В. Корсун «Правовой институт государственной тайны и его отражение в законодательстве государств, входящих в СНГ»; С.А. Топорковой «Разглашение охраняемой законом тайны как основание расторжения трудового договора с работником по инициативе работодателя»; М.Ю. Мартышина «Государственная тайна как объект конституционно-правового регулирования» и т.д. Особый интерес представляет исследование Е.В. Платоновой, опубликованное в 2015 году – «Административно-правовой режим государственной тайны Российской Федерации. Проблемы правового регулирования и пути их решения».

**Нерешенные ранее части общей проблемы, которым посвящается обозначенная статья.** При анализе полноты историко-правовых исследований развития правового режима защиты государственной тайны, установлено, что изучение особенностей такого режима в переходный для нашего государства период не проводилось. По нашему мнению, обобщение исторически проблемных моментов в развитии правового режима защиты государственной тайны будет полезно при выработке рациональных подходов к усовершенствованию института защиты государственной тайны в ДНР.

**Формулировка целей статьи.** Цель данного исследования – на основе ретроспективного анализа правового режима защиты государственной тайны, с учетом научных исследований, рассмотреть специфику и особенности норм, определяющих генезис правового режима защиты государственной тайны, обобщить ключевые моменты в его развитии и внести свои предложения законодателю по совершенствованию нормативно-правового обеспечения в этой области.

**Изложение основного материала исследования с полным обоснованием научных результатов.** При рассмотрении истории становления и развития правового режима защиты государственной тайны, на наш взгляд, необходимо обратиться к российскому опыту.

Первое упоминание о защите в России секретов в сфере государственной службы и о наказании тех, кто «тайно из коллегияльных писем и документов что унесет», исследователи находят в Генеральном регламенте 1720 г. Однако указанные вопросы нашли свое документальное отражение и ранее. Так, в Указе Петра I от 4 апреля 1714 г. выделяется особый порядок при рассмотрении секретных дел [1]. В дальнейшем развитие нормативно-правовой базы нашло свое отражение в Указах российского Императора от 13 января 1724 г. «О написании секретных дел в партикулярных письмах», от 16 января 1724 г. «О поручении секретных дел в Сенате благонадежным людям» [2] и в Приказе Правительствующего Сената от 5 марта 1724 г. «О надписях на пакетах, в которых секретные дела» [3].

В своде законов (изд. 1832 и 1842 годов) было прописано запрещение должностным лицам разглашать государственные тайны под страхом смертной казни или каторги. В дальнейшем меры административного характера были изложены в Уложении о наказаниях 1885 года, которое предусматривало:

- открытие российским подданным какой-либо государственной тайны иностранным подданным, даже не враждебных к России государств, а также сообщение им планов российских крепостей и других укрепленных сооружений, гаваней, портов, арсеналов или опубликование этих планов без разрешения правительства наказывалось по ст. 256 – поселение в отдаленнейших местах Сибири;

- открытие чиновником государственной тайны иностранным правительствам, с намерением или без намерения – по неосторожности – наказывалось по ст. 425 – увольнение со службы и тюремное заключение в крепость [4, с. 178, 265].

В случае, когда должностное лицо допустило вследствие небрежности исчезновение важных (тайных) документов, законом было предусмотрено тюремное заключение в крепости (ст. 425 Уложения). 20 апреля 1892 года начал действовать закон, который давал полномочия министру юстиции, по соглашению с военным министром или управляющим морским министерством, лиц гражданских ведомств (за преступления, указанные в ст. 256 Уложения) судить военным судом [5, с. 81].

В послеоктябрьский период в России была продолжена разработка и создание эффективной системы правового режима защиты государственной тайны.

В конце 20-х годов XX века была проведена унификация состава секретных органов и установлена стандартная номенклатура должностей секретных аппаратов учреждений и организаций. Конкретный состав секретных органов определялся наркоматами по согласованию со спецотделом при Объединённом государственном политическом управлении (далее – ОГПУ). Службы защиты информации назывались по-разному: секретные части, подотделы секретного делопроизводства, шифровальные отделы и т.д.

Постановлением Совета Народных Комиссаров 27 апреля 1926 года был утвержден новый открытый Перечень сведений, являющихся по своему содержанию специально охраняемой государственной тайной. Все сведения были разделены на три группы: сведения военного характера, сведения экономического характера и сведения иного характера. Кроме этого были введены три категории секретности. Согласно Перечню, указанным в нем сведениям был присвоен один из трех гриффов секретности: «совершенно секретно», «секретно» и «не подлежит оглашению». В дальнейшей редакции Перечня все сведения были разделены на четыре категории: вопросы военного характера, вопросы финансово-экономического характера, вопросы политического (в том числе партийного) характера, вопросы общего характера [6, ст. 213].

Во времена функционирования Советского Союза традиционно существовавшие в нашей стране стереотипы примата власти над правом обусловили долгие годы существовавшую политико-правовую ситуацию, когда секретность выступала в качестве социального института, возвышавшегося над многими социальными институтами. Проблема определения государственной тайны решалась не на уровне закона, а на уровне правительственных постановлений. Засекречиваемые сведения подразделялись на государственную и служебную (военную) тайну. В целях предотвращения разглашения государственных тайн в печати имела место цензура всех готовящихся публикаций, существовали специальные перечни сведений, несанкционированных к открытому опубликованию. Такие сведения могли публиковаться только в материалах и изданиях «Для служебного пользования».

Презумпция государственной секретности порождает ситуацию, при которой бремя доказательства нецелесообразности ограничений на распространение информации лежало на тех, кто хотел обнародовать какие-либо новые данные или снять гриф секретности. Имевшее место определенное отчуждение института секретности от общества приводило к тому, что результаты функционирования этого института не только не ставились публично, но и не подвергались серьезному критическому анализу.

В период перестройки в советском обществе ускорилось развитие информационных процессов, проблемы правового регулирования режима секретности и осведомленности граждан о режимно-секретной деятельности государства встали достаточно остро. Их закрытость повлекла болезненные реакции общества и, как следствие, неадекватное эмоционально-психологическое реагирование на усилия государства по обеспечению сохранности государственной тайны.

В настоящее время правовой режим защиты государственной тайны Российской Федерации базируется на Законодательстве Российской Федерации о государственной тайне, основывается на Конституции Российской Федерации и на Федеральных Законах: «О государственной тайне» от 21.07.1993 № 5485-1 (ред. от 08.03.2015) и «О безопасности» от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015), а также деятельностью Межведомственной комиссии по защите государственной тайны, статус которой определен Положением о ней (Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 06.10.2004 № 1286) [7].

Основы правового режима защиты государственной тайны, заложенные в 20-х годах прошлого столетия, в модифицированном состоянии продолжают существовать и в наши дни.

При становлении нового правового государства – Донецкой Народной Республики, – возникла необходимость в формировании правового института защиты государственной тайны, который бы основывался на Конституции Донецкой Народной Республики [8].

Краеугольным камнем формирования вышеназванного института послужило принятие Закона Донецкой Народной Республики «О государственной тайне», в котором впервые дано понятие государственной тайны [8; 9 ст. 2]. Понятием государственной тайны охватываются важнейшие сведения в сфере политических и экономических интересов государства, обороноспособности и военной безопасности. В современных условиях необходимость защиты государственных и военных интересов обусловлена рядом обстоятельств:

- во-первых, постоянно увеличивается объем охраняемых государством сведений;
- во-вторых, остается высокой активность и изощренность спецслужб иностранных государств по добыче информации, и, прежде всего, сведений, составляющих государственную тайну;
- в-третьих, интерес к секретам уже не ограничивается рамками деятельности государственных органов (разведок) иностранных государств. Активно включаются в сбор информации, чаще всего экономического характера, иностранные фирмы и другие негосударственные организации и объединения, работающие под маской экологических, гуманитарных и других учреждений;
- в-четвертых, единичные факторы утечки сведений, составляющих государственную тайну, способны нанести большой ущерб государственным интересам, повлечь осложнение международных отношений, поставить государственные органы перед необходимостью перестройки системы обеспечения безопасности.

Государственная тайна – это правовой институт суверенного государства, надежная защита которого способствует проведению государством независимой

политики, отстаиванию своих интересов при решении внутригосударственных и международных проблем.

Итак, в целом можно заключить, что режим защиты государственной тайны в ДНР сформирован, учитывая действующую нормативно-правовую базу и, в первую очередь, закон «О государственной тайне».

**Выводы по исследованию и перспективы дальнейших поисков в данном направлении.** Резюмируя вышеизложенное, приходим к выводу, что для обеспечения безопасности ДНР и эффективной организации института режима защиты государственной тайны законодателю следует обратить внимание на сферу защиты государственной тайны в таких направлениях, как:

- участие в формировании основных направлений государственной политики по вопросам обеспечения правового режима защиты государственной тайны в ДНР;

- разработка и лоббирование принятия государственной программы обеспечения защиты государственной тайны в ДНР;

- организация взаимодействия подразделений Министерства обороны, Министерства внутренних дел, Министерства государственной безопасности, Генеральной прокуратуры ДНР с органами исполнительной власти по вопросам обеспечения защиты государственной тайны;

- организационно-методическое обеспечение и оказание практической помощи правоохранительным и силовым структурам ДНР по вопросам соблюдения правового режима защиты государственной тайны;

- организация системы обучения руководителей предприятий хозяйственного комплекса, а также системы подготовки и переподготовки специалистов, допущенных к работе с информацией, содержащей государственную тайну, по вопросам соблюдения правового режима защиты государственной тайны.

Предложенные выводы требуют более глубокого обоснования, но могут стать основой для будущих дискуссий и вектором в дальнейшие разработки института правового режима защиты государственной тайны.

### Список использованной литературы

1. Полное собрание законов Российской Империи. Т. 5 (1713-1719) [Текст]. – Печат. в Типографии 2-го отд. Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. – 1830. Ст. 2791.

2. Полное собрание законов Российской Империи. Т. 7 (1723-1727) [Текст]. – Печат. в Типографии 2-го отд. Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. – 1830. – Ст. 4409, 4418, 4481.

3. Полное собрание законов Российской Империи с 1649 г. Т. 18 (1767-1769) [Текст]. – 1830. – 13042 с. (ЦВИА).

4. Таганцев, И.С. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1885 года / издано проф. Имп. Училища правоведения. И.С. Таганцевым. – 5-е изд., доп. – СПб: Тип. М. Стасюлевича, 1886. – 714 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.prlib.ru/item/459770>.

5. Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. Т. 23 (1903). Отделение 1 от № 22360-23839 – СПб., 1905. – 136 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://books.google.com.ua/books?isbn=5445800644>.

6. Об утверждении перечня сведений, являющихся по своему содержанию специально охраняемой государственной тайной: Постановление СНК 27 апреля 1926

года / СЗ СССР – 1926. – № 32. – ст. 213. – С. 592-593 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.opentextnn.ru/censorship/russia/sov/law/snk/1922/?id=1944>.

7. Указ Президента РФ от 6 октября 2004 г. № 1286 «Вопросы Межведомственной комиссии по защите государственной тайны» (В редакции Указов Президента РФ от 27.09.2008 г. № 1410; от 09.12.2008 г. № 1752; от 26.02.2009 г. № 228; от 14.02.2012 г. № 183; от 02.04.2012 г. № 376) [Электронный ресурс]–Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/bank/21498>.

8. Конституция Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://dnrsovetsu/zakonodatelnaya-deyatelnost/konstitutsiy>

9. О государственной тайне: Закон Донецкой Народной Республики от 12.12.2014, № 03-ІНС [Электронный ресурс]–Режим доступа: <http://dnrsovetsu/zakon-dnr-ogostajne/>.