

Н. В. Павличенко, А. С. Поправко

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЫ В РАБОТЕ С ЛИЦАМИ, ОКАЗЫВАЮЩИМИ КОНФИДЕНЦИАЛЬНОЕ СОДЕЙСТВИЕ

В статье рассматриваются проблемы допуска лиц, оказывающих конфиденциальное содействие, к государственной тайне. Предлагается авторское видение процедуры допуска конфиденентов к государственной тайне и ответственности за ее разглашение.

Ключевые слова: оперативно-разыскная деятельность, государственная тайна, допуск, ответственность, лицо, оказывающее конфиденциальное содействие, конфиденент.

N. V. Pavlichenko, A. S. Popravko

PROTECTION OF STATE SECRETS WHEN WORKING WITH INDIVIDUALS RENDERING CONFIDENTIAL ASSISTANCE

The article focuses on the problems of providing access to state secrets for individuals rendering confidential assistance. The authors offer their own vision of the procedure of providing confidants' access to state secrets and the responsibility for their disclosure.

Keywords: operational search activities, state secrets, access, responsibility, individuals rendering assistance, confidant.

Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее — закон об ОРД), принятый 12 августа 1995 г., в ч. 1 ст. 12 зафиксировал, что определенная информация в оперативно-разыскной деятельности составляет государственную тайну. К ней отнесены сведения об используемых или использованных при проведении негласных оперативно-разыскных мероприятий силах, средствах, источниках, методах, планах и результатах оперативно-разыскной деятельности, о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, и о лицах, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе, а также об организации и тактике проведения оперативно-разыскных мероприятий. Данные сведения предаются гласности в исключительных случаях, которые предусмотрены федеральным законодательством (ч. 2 ст. 12 закона об ОРД).

Изучение семантики терминов «гласность» и «предание» позволяет констатировать, что они достаточно часто рассматриваются в совокупности,

при этом под первым понимается доступность для общественного ознакомления и обсуждения [1, с. 128]; известность, оглашение, огласка [2, с. 355], а под вторым — подвергание действию чего-нибудь [1, с. 569].

Этимологический анализ, а также изучение законодательного и ведомственного правового регулирования оперативно-разыскной деятельности, юридических традиций иных отраслей права [3] позволяют сделать вывод о том, что под преданием гласности сведений, составляющих государственную тайну, необходимо понимать распространение сведений в любой форме (устной, письменной, наглядно-демонстрационной, с использованием средств массовой информации либо технических средств и т. д.), в результате чего они становятся известными любым третьим лицам. Подобный подход достаточно гармонично вписывается в понятие принципа конспирации в оперативно-разыскной деятельности, что позволяет говорить о единой методологической основе исследования данных вопросов в ОРД [4].

Следовательно, информация, содержащая государственную тайну [5], доверенная лицам, оказывающим содействие оперативно-разыскным органам, сохранение которой вменено им в обязанность, также является преданием гласности. Вместе с тем эта группа сведений согласно ч. 4 ст. 5 закона «О государственной тайне» [6] и ч. 1 ст. 12 закона об ОРД может стать достоянием определенных лиц после прохождения процедуры оформления права допуска, которая предусмотрена в ст. 21 закона «О государственной тайне» и рядом других нормативных правовых актов. В частности, допуск должностных лиц и граждан к государственной тайне предусматривает: принятие на себя обязательств перед государством по нераспространению доверенных им сведений, составляющих государственную тайну; согласие на частичные, временные ограничения их прав в соответствии со ст. 24 закона «О государственной тайне» (ограничения могут касаться: права выезда за границу на срок, оговоренный в трудовом договоре (контракте) при оформлении допуска гражданина к государственной тайне; права на распространение сведений, составляющих государственную тайну, и на использование открытий и изобретений, содержащих такие сведения; права на неприкосновенность частной жизни при проведении проверочных мероприятий в период оформления допуска к государственной тайне); письменное согласие на проведение в отношении их полномочными органами проверочных мероприятий; определение видов, размеров и порядка предоставления социальных гарантий; ознакомление с нормами законодательства Российской Федерации о государственной тайне, предусматривающими ответственность за его нарушение; принятие решения руководителем органа государственной власти, предприятия, учреждения или организации о допуске оформляемого лица к сведениям, составляющим государственную тайну.

Столь детальная регламентация процедуры допуска к государственной тайне, по мнению

И. Г. Бавсун, призвана обеспечить ее сохранность и дает уверенность в том, что допускаемое лицо в полной мере осознает исключительную важностьверяемой ему информации и предвидит те негативные последствия, которые в случае ее незаконного разглашения могут наступить для государства (в виде нанесенного ущерба) и для него (в виде ответственности) [7, с. 68]. Вместе с тем лица, оказывающие содействие органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность, несмотря на возможность ознакомления со сведениями, составляющими государственную тайну, не проходят специально оговоренную в нормативных правовых актах процедуру допуска. В связи с этим ответ на вопрос о законности ознакомления конфиденентов с информацией, содержащей охраняемую государством тайну, очевиден.

Решение обозначенной проблемы возможно двумя способами.

1. *Упрощенная процедура допуска к государственной тайне*, как это предусмотрено для членов Совета Федерации Федерального собрания РФ, депутатов Государственной думы Федерального собрания РФ, судей на период исполнения ими своих полномочий, а также адвокатов, участвующих в качестве защитников в уголовном судопроизводстве по делам, связанным со сведениями, составляющими государственную тайну. Согласно ст. 21.1 закона Российской Федерации «О государственной тайне» эти категории лиц допускаются к сведениям, составляющим государственную тайну, без проведения проверочных мероприятий. При этом обязательства лиц, оказывающих конфиденциальное содействие правоохранительным органам, перед государством по соблюдению требований законодательства Российской Федерации о государственной тайне должны оформляться в виде расписки (п. 10 Постановления Правительства РФ от 6 февраля 2010 г. № 63 «Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне»).

Упрощенная процедура допуска к государственной тайне предусмотрена и для

отдельных категорий сотрудников (военнослужащих и гражданского персонала) в Федеральной службе безопасности Российской Федерации. Так, в Приказе ФСБ России от 4 июля 1998 г. № 282 «Об утверждении Инструкции о порядке оформления допуска к особой важности, совершенно секретным и секретным сведениям и доступа к государственной тайне в органах федеральной службы безопасности» зафиксировано, что проверочные мероприятия в отношении указанной выше категории граждан для оформления им необходимой формы допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, могут не проводиться в случаях, если в личных делах указанных лиц содержатся материалы проверки в связи с их допуском к участию в оперативно-разыскной деятельности или доступу к материалам, полученным в результате ее осуществления, равно как и в связи с обеспечением собственной безопасности органов безопасности, объем которых позволяет оформить допуск к государственной тайне требуемой формы (в ред. Приказа ФСБ РФ от 4 мая 2009 г. № 187). Рассматривая данный приказ сквозь призму конфиденциального сотрудничества, оперативно-разыскные органы должны признать, что конфидененты допущены к участию в оперативно-разыскной деятельности, имеют доступ к материалам, полученным в результате ее осуществления, и, более того, прошли проверку, предусмотренную ч. 2 ст. 7 закона об ОРД.

Применительно к оперативно-разыскной деятельности данная процедура наиболее предпочтительна с учетом большого количества лиц, оказывающих конфиденциальное содействие, и сложности процедуры оформления допуска к государственной тайне.

2. *Возможность признания законодателем правовых отношений между лицом, оказывающим содействие органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность, и самими этими органами в качестве трудовых* [8], что потребует максимально приблизить процедуру допуска обозначенных выше лиц к государственной тайне, как это предусмотрено в ст. 21 закона «О

государственной тайне», за исключением следующего:

1. В связи со спецификой работы в преступной среде лица, оказывающие содействие органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность, должны обладать определенным набором качеств, среди которых не последнее место занимает криминальный опыт, выраженный в наличии судимости за определенные преступления, нахождение под судом или следствием за тяжкие преступления, наличие неснятой судимости за эти преступления и т. д. Данные обстоятельства являются иногда единственной возможностью получения конфиденциальной информации. Между тем согласно ст. 22 закона «О государственной тайне» вышеперечисленные факты являются основанием для отказа лицу в получении допуска к государственной тайне.

Кроме того, наличие у лица, оказывающего содействие, медицинских противопоказаний для работы с использованием сведений, составляющих государственную тайну, согласно перечню, утверждаемому федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области здравоохранения и социального развития (в ред. Федерального закона от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ), не всегда является основанием для отказа в конфиденциальном содействии.

2. Согласно п. 8. Постановления Правительства РФ от 6 февраля 2010 г. № 63 «Об утверждении Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне» проверочные мероприятия, связанные с оформлением допуска граждан к государственной тайне, осуществляются органами безопасности по месту расположения организаций, их территориально обособленных подразделений. Вместе с тем сами сведения о лицах, оказывающих содействие органам, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность на конфиденциальной основе, составляют государственную тайну, а предание гласности сведений о данной категории лиц, допускается лишь с их согласия в письменной форме и в случаях, предусмотренных

федеральными законами. Поэтому проверку лица, оказывающего содействие, возможно осуществлять исключительно в рамках ч. 2 ст. 7 закона об ОРД по указанному в ней основанию для проведения оперативно-разыскных мероприятий — установление или поддержание с лицом отношений сотрудничества при подготовке и проведении оперативно-разыскных мероприятий.

3. Лицо, оказывающее конфиденциальное содействие оперативно-разыскным органам, при оформлении допуска к государственной тайне в соответствии со ст. 24 закона «О государственной тайне» дает согласие на частичные, временные ограничения своего права на выезд за границу на срок, оговоренный в трудовом договоре. Это, безусловно, разумно, однако частный случай отказа конфиденнту в выезде за границу (отпуск, командировка и т. д.) может послужить причиной расшифровки его перед заинтересованными лицами.

4. Взаимные обязательства администрации (органа, осуществляющего оперативно-разыскную деятельность) и оформляемого лица отражаются в трудовом договоре (в настоящее время контракте — ч. 1 ст. 17 закона об ОРД), заключение которого до окончания проверки компетентными органами не допускается. Заключение контракта предусмотрено в ч. 1 ст. 17 закона об ОРД. Он, по мнению А. Демина, «повышает взаимные гарантии сторон, фиксируя ответственность за невыполненные обязательства, и позволяет более полно, детально закрепить взаимоотношения сторон, условия и виды сотрудничества» [9, с. 10].

В качестве основной обязанности применительно к лицам, оказывающим содействие, необходимо отнести неразглашение охраняемой законом тайны — государственной, служебной и иной (ч. 1 ст. 17 закона об ОРД). Вместе с тем простое упоминание об обязанности конфиденнта не разглашать сведения, составляющие государственную и иную тайну, не имеет должной юридической силы, так как работник обязан понимать, какая информация содержит эту тайну, и знать источники ее образования. В связи с этим в самом трудовом

договоре либо его приложении необходимо будет предусмотреть раздел, в котором нужно указать обязанности конфиденнта по сохранению конкретных видов государственной и служебной тайны. Работник, подписавший рассматриваемый выше трудовой договор, принимает на себя обязательства перед государством относительно неразглашения доверенных ему сведений, составляющих государственную и служебную тайну, и дает согласие на соответствующее временное ограничение своих прав.

Только после соблюдения вышеприведенной процедуры можно предъявлять к конфиденнту требования по сохранению и соблюдению государственной тайны. Если конфиденнт умышленно допустил разглашение подобных сведений и они стали достоянием тех лиц, которые к ним не допущены, он должен быть привлечен к уголовной ответственности по ст. 283 «Разглашение государственной тайны» Уголовного кодекса Российской Федерации. Так как привлечение к уголовной ответственности лиц, оказывающих конфиденциальное содействие, по ст. 283 УК РФ возможно только в том случае, если информация им доверена *по работе* или в связи с выполнением *служебных обязанностей* [10, с. 150]. То есть только в том случае, если лицо, оказывающее содействие, работает в рамках трудового договора, выполняет трудовую функцию, связанную с допуском к государственной тайне, прошло процедуру допуска и имеет допуск к государственной тайне [2, с. 68], либо в случае упрощенной процедуры допуска к государственной тайне указанных лиц.

Итак, предлагаемая нами процедура допуска лиц, оказывающих конфиденциальное содействие, к государственной тайне и форма ответственности за ее разглашение носят предварительный характер, отдельные аспекты реализации обозначенных выше предложений должны быть согласованы с представителями уголовно-правовой науки. Однако общий вектор размышлений, на наш взгляд, позволит решить отдельные проблемы оперативно-разыскной деятельности в части, касающейся обеспечения

государственной тайны в работе разыскным органам.
с лицами, оказывающими содействие оперативно-

Примечания

1. Ожегов С. И. Словарь русского языка. 8-е изд., стереотип. М.: Сов. энцикл., 1970.
2. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. М.: Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1955. Т. I.
3. Так, в ст. 161 УПК РФ данные предварительного расследования могут быть преданы гласности лишь с разрешения следователя, дознавателя и только в том объеме, в каком ими будет признано это допустимым, если разглашение не противоречит интересам предварительного расследования и не связано с нарушением прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, а в уголовном праве объективная сторона преступления, предусмотренного ст. 311 Уголовного кодекса РФ, состоит в предании гласности сведений о мерах безопасности, в результате чего они становятся известными хотя бы одному постороннему лицу.
4. Данная проблема изучалась нами ранее. См., напр.: Павличенко Н. В. «Конспирация» и «предание гласности» в оперативно-разыскной деятельности: содержание и соотношение // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2010. № 1.
5. Анализ оперативно-разыскной практики показывает, что лица, оказывающие содействие, могут располагать сведениями, содержащими государственную тайну: о результатах оперативно-разыскной деятельности (74 %); об используемых или использованных при проведении негласных оперативно-разыскных мероприятий силах, средствах, источниках, методах, планах (отметили более 2/3 опрошенных сотрудников оперативных подразделений); об организации и тактике проведения оперативно-разыскных мероприятий (65 %); о методах и средствах защиты секретной информации (54 %); о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-разыскную деятельность, и о лицах, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе (4 %).
6. О государственной тайне // Рос. газ. 1993. № 182.
7. Бавсун И. Г. Проблемы определения субъекта разглашения государственной тайны // Законодательство и практика. 2009. № 2. С. 67—70.
8. Свое мнение по данному вопросу мы высказывали в ряде работ. См., например: Луговик С. В., Павличенко Н. В. Природа правоотношений между конфидентами и органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность // Оперативник (сыщик). 2011. № 1; Павличенко Н. В. Сравнительный анализ законодательства Украины и России в сфере охраны лиц, оказывающих содействие правоохранительным органам // Совр. право. 2010. № 10.
9. Дёмин А. Контракты в сфере оперативно-разыскной деятельности // Рос. юстиция. 1997. № 6.
10. См., напр.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. М.: Юрид. бюллетень предпринимателя, 1996.