И. А. Ворошилин

Охрана тайны как политико-правовая функция государства

Ворошилин Игорь Александрович — аспирант Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (e-mail: vasilen@mail.ru)

Аннотация. В статье на основе анализа Конституции РФ и Федерального законодательства доказывается тезис о том, что охрана тайны — это политико-правовая функция государства, раскрывается её содержание и вносится предложение по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: Конституция, тайна, функция государства, права и свободы, ограничения, обязанность, политическая составляющая, правовая составляющая.

Несмотря на то, что современное человечество переходит от индустриальной к информационной стадии своего развития, предполагающей максимум открытости, коммуникативности и взаимозависимости, всё ещё остаются (сохраняются) потребности в признании права на тайну, её существования и охраны со стороны государства. Более того, анализ исторических процессов позволяет утверждать, что увеличивается количество «тайн», тех объектов, которые нуждаются в засекречивании, в сокрытии и от глаз «людских». Главным регулятором этих тайноохранных процессов, на наш взгляд, должно быть государство, то есть функция охраны тайны принадлежит государству. Следует подчеркнуть, что функция эта — противоречивая, в чём-то неблагодарная, но жизненно необходимая как для самого государства, так и для общества, отдельных граждан. Для самого государства эта функция превращается как бы в самооборону, где существует понятие пределов. По отношению к другим объектам охраны с точки зрения тайн эта функция уже не есть самооборона, а, скорее, прямая обязанность. В первом случае государство само решает, когда, как и что охранять. Во втором случае оно должно учитывать интересы, запросы, позиции охраняемых объектов. Более того, общество, граждане имеют тенденцию развивать свой интерес к тайнам государства, а государство тоже не скрывает (иногда скрывает) своего интереса к тайнам граждан, учреждений, социальных групп. При этом оно же, государство, должно принимать меры к охране интересующих его тайн. Что-то вроде замкнутого круга получается. Одним словом, всё что связано с тайной, её охраной, — не так просто воспринимается и объясняется. Тем не менее, тайна — необходимый социальный инстру-

мент, который требует к себе внимания как и многие другие институты, обеспечивающие жизнедеятельность граждан, общества, государства.

Поэтому коротко, в формате статьи, рассмотрим вопрос об охране тайны как политико-правовой функции государства. Исходя из того, что функция государства — это основные направления внутренней и внешней деятельности государства, в которых конкретизируются и выражаются его классово-групповая, национально-этническая и общечеловеческая сущность и социальное значение, функцию охраны тайны можно отнести как к направлению внутренней деятельности, так и к направлению внешней деятельности.

Внешняя деятельность государства направлена, в том числе, на обеспечение национальной безопасности, которая является одной из приоритетных задач любого государства. Для России данная задача исторически была чуть ли не главенствующей, ибо её только природно-географическое расположение, свойства в определённой мере предопределяли отношение соседних государств, характеризующееся желанием нарушить территориальную целостность страны, завладеть природными богатствами, нейтрализовать влияние на мировое развитие и т.д. Это желание, как правило, сопровождается «нездоровым интересом», разведывательно-подрывной работой, которая немыслима без тайн. Следовательно, Россия в целях самосохранения, самообороны, обеспечения безопасности должна овладевать теми же инструментами, что является обязанностью государства, исходя из его сущности и смысла бытия.

Внутренняя деятельность государства очень многогранна, объёмна, сложна. Но в ней можно всё-таки выделить нечто главное. На наш взгляд, таким главным являются: человек (гражданин), его права и свободы, социальная безопасность. Читаем статью вторую Конституции Российской Федерации: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».[1] Обращаем внимание на последние слова: обязанность государства. Что касается второй составляющей главного внутренней деятельности государства — социальной безопасности, то не будь её, не будут обеспечены права и свободы человека и гражданина. И, наоборот, если государство создает систему обеспечения прав и свобод, значит оно сформировало социальную безопасность. Опять обратимся к Конституции РФ. Часть первая статьи седьмой гласит: «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».[2] Следовательно, социальная безопасность состоит в надежной защищённости жизненно важных интересов людей (граждан), в сохранении и развитии человеческого потенциала, системы жизнеобеспечения, непреходящих ценностей, сложившегося образа жизни,

[1] Конституция Российской Федерации (с гимном России). М.: Проспект, 2009. С. 3.

[2] Там же. С. 4.

нравственных идеалов. В книге «Социальная безопасность России» характеризуется социально безопасное общество. Среди составляющих такого общества находим: «…большинство составляют безопасные субъекты, стремящиеся к общему благополучию и безопасности всех, способные к самозащите (коллективной и индивидуальной)…, служению обществу, человеку на основе соблюдения баланса интересов…, приоритет защиты прав и свобод, жизни и ценности всякого человека…, контроль общества над системой безопасности государства в целом…»[1]. Имеется ли в системе названных ценностей место тайне? Разумеется. Для социальной безопасности человека, для реализации его жизненно важных интересов, прав, свобод тайна — необходимый элемент. При этом нет надобности рассматривать тайну как философскую категорию, как нечто абстрактное. В данном случае тайна выступает как конкретная правовая категория, а если говорить точнее, то как политико-правовая категория. Ведь известно, что право «оформляет» политику, как властную волю, волю государства. Нет сомнений в том, что государство вырабатывает и имеет своё отношение к «тайнам»: что считать тайной, каковы пределы секретности, в каких сферах жизни, деятельности устанавливать тайные запреты и т.д. — всё это политика (властвующая воля). Когда она определена и осознана, её надо оформить в виде права в целях реализации. Отсюда и складывается политико-правовая сущность категории «тайна». Политическая составляющая просматривается из Конституции РФ. К примеру, часть третья статьи 15 содержит положения о том, что законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не принимаются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. О чем говорит это конституционное положение? О том, что по отношению к применимости нормы права тайн не должно быть, во всяком случае, когда речь идет о нормативных правовых актах, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина. Такова политическая позиция государства, Российской Федерации, оформленная в виде конституционной нормы. Но есть сфера отношений, где, напротив, тайна существует и государство обязано её сохранять. К примеру, часть вторая статьи 23 Конституции гласит: «Каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения».[2]

Принимая такую норму, государство осуществляет политико-правовую функцию по вопросам тайны. При этом, государство, как аппарат, имеющий по своей сущности право на законное насилие, сразу же декларирует и волю на ограничение провозглашенного права каждого на разного вида тайну. Здесь же указывается и механизм реализации воли — судебное реше-

---

[1] *Серебрянников В. В., Хлопьев А. Т.* Социальная безопасность России. М., 1996. С. 90 – 93.

[2] Конституция Российской Федерации …С. 7.

ние. А как следует из Конституции РФ, суды Российской Федерации осуществляют государственную власть (ч. 1 ст. 11). Конституция также запрещает сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия (ч. 1 ст. 24). Если употреблять конституционный термин, то такие действия «не допускаются». Кто же должен обеспечить «недопускание»? — Государство в лице своих органов, к примеру, МВД. Известно, что в жизни названное право каждого, часто нарушается из-за незаконного интереса журналистов к частной жизни «звезд» политики, эстрады, искусства, шоу-бизнеса. Каждый, чьё право нарушено, может обратиться в суд с требованием защиты чести, достоинства.

Выше уже отмечалось, что мы живем в век информационного общества. Информация, её получение, распространение, использование становится и смыслом и формой жизни для значительной части населения как нашей страны, так и всей планеты. В условиях демократического государства, каким Россия является, люди вправе, и по закону могут, получать и использовать информацию. Однако и в данном случае государство, выполняя свою функцию регулятора, вступает в процесс с точки зрения охраны тайны. Читаем часть 4 статьи 29 Конституции РФ: «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом».[1] Как видим, государство в целях самозащиты, самообороны, что составляет неотъемлемый элемент национальной безопасности, вводит термин «государственная тайна». Конкретное разъяснение термина и всё, что связано с государственной тайной, находятся, как то и предписывает Конституция, в Федеральном законе. Ныне действующий Закон был принят ещё на основе прежней Конституции, в июле 1993 г. и называется Закон Российской Федерации «О государственной тайне» (21 июля, №5485 – 1). Затем в него вносились дополнения и изменения (1997, 2003, 2004 гг.). Мы не будем в данной статье комментировать названный Закон, поскольку предмет исследования другой, ограничимся лишь констатацией того, что он есть. Следуя теме статьи, продолжим характеристику функции государства в сфере тайн, секретности, их пределов и недопущений. Характеристика осуществляется в порядке рассмотрения вопроса в Конституции РФ. В части три статьи 41 речь идет об ответственности за сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей. В каждом конкретном случае этот вопрос регулируется соответствующим Федеральным законом. Главное, что на конституционном уровне государство запрещает секреты, тайну там, где это опасно для жизни и здоровья людей. Реальная действительность даёт нам частенько примеры того, как журналисты открывают «секреты», «тайны», якобы, вызванные необходимостью, а на самом деле, являющиеся прикрытием халатности или корыстных инте-

[1] Там же.

ресов должностных лиц, ведомств. На поверку же оказывается, что скрываемые от общества явления, опасны для жизни и здоровья людей. Такие вещи нередки в системе Минобороны, Здравоохранения. В данном случае, в других случаях нарушения прав, каждый, как сказано в Конституции РФ, может обратиться в суд за защитой (ч. 1 ст. 46).

Интересное суждение по вопросу об охране тайн можно извлечь из смысла части первой статьи 51 Конституции РФ. В ней говорится о том, что никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом. Получается, что государство посредством данной нормы, разрешает человеку хранить в тайне сведения, крайне необходимые в целях установления истины по гражданскому или уголовному делу. К тому же лица, дающие показания в процессе производства по уголовному делу, предупреждаются об ответственности за отказ от дачи показаний и дачу ложных показаний. В данном случае мы также не будем вдаваться в подробности вопроса. На эту тему имеются научные публикации, главным образом, юристов. Мы лишь констатируем противоречивость и сложность вопроса об охране тайны, о чем было сказано в начале статьи. Этот тезис можно доказать в результате анализа отраслевых законов и проведением сравнения с положениями Конституции РФ. К примеру, Уголовного кодекса, Гражданского кодекса, Уголовно-процессуального и Гражданско-процессуального законодательства, законодательства о труде, о предпринимательской деятельности и т.д. Это будет осуществлено в другой статье. Сейчас всё-таки «в защиту» Конституции отметим, что Конституция помимо того, что она является документом высшей юридической силы (ч. 1 ст. 15), она же содержит в себе и программные установки, и декларативные положения. Такова суть любой Конституции, элемент её природы. Но если отраслевой закон слишком уж расходится с положениями Конституции, то у каждого (термин самой Конституции) есть право обратиться в суд и получить разъяснения. На этот счет есть Конституционный Суд Российской Федерации. В соответствии с частью 4 статьи 125 Конституции РФ гражданин (не «каждый») может обратиться с жалобой в Конституционный Суд на нарушение прав и свобод. Необходимо, видимо, «в двух словах» разъяснить использование в скобках слова «не каждый». В Конституции, когда речь идет о правах и свободах человека и гражданина (глава 2), чаще используется слово «каждый», чем «гражданин». Это правомерно с точки зрения классификации субъектов права. Есть совокупность прав, принадлежащих только гражданину, а не просто человеку. Есть совокупность прав, принадлежащих гражданину по профессии, по статусу (льготы пенсионерам и т.д.). Есть совокупность прав, принадлежащих каждому: и гражданину и человеку без гражданства, и пенсионеру, и молодому и т.д.

Поскольку Россия — федеративное государство, необходимо отметить, что законодательство об охране тайны является прерогативой федераль-

ных органов государственной власти. Да и сама классификация тайн, исходя из смысла Конституции, тоже принадлежит Федерации, а не её субъектам. Мы говорим: « исходя из смысла Конституции», поскольку прямого указания на этот счет нет. В статье 71, устанавливающей предметы ведения Российской Федерации, упоминается слово «информация». В соответствии с п. «и» статьи 71 информация и связь находятся в ведении Российской Федерации. Вопрос о тайне, как известно, связан с информацией, её закрытостью (тайна) или открытостью (нет секретов). Установление ответственности за нарушение тайны, тоже предмет ведения Федерации (п. «о» ст. 71 Конституции РФ). Прямо такое полномочие не установлено Конституцией, но уголовное, уголовно-процессуальное, гражданское и гражданско-процессуальное право в упомянутом пункте закреплено за Федерацией. Это не означает, что субъекты Российской Федерации вообще отстранены от вопросов тайны. В Законе Российской Федерации «О государственной тайне» речь идет об обязанности органов государственной власти субъектов РФ обеспечивать защиту переданных им другим органам государственной власти, предприятиями, учреждениями и организациями сведений, составляющих государственную тайну (часть 4 статьи 4 Закона). В этой же норме устанавливаются и другие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам тайны.

Анализ конституционных норм относительно тайны показал, что кроме вышеуказанных положений, в Конституции нет прямых указаний по вопросам тайны. Более того, Конституция констатирует лишь один вид тайны — государственную тайну. Напомним, что речь о государственной тайне идет в части 4 статьи 29. Поскольку классификация тайн показывает, что их насчитывается множество и каждый вид тайны требует определенного (разного) регулирования, то возникает вопрос, почему речь идет только о государственной тайне. Отсюда предложение: в случае обновления Основного закона страны, внести дополнение в часть 4 статьи 29, перечислив наряду с государственной тайной другие виды тайн. Иначе создается впечатление, что в Российской Федерации охраняется только государственная тайна, только перечень таких засекреченных сведений устанавливает государство. На самом деле это не так. Общественно значимыми являются и вопросы коммерческой, банковской, адвокатской и т.д. тайн. Они все должны быть предметом функции государства.

Список литературы

1. *Василенко В. И. и др.* Трансформированные процессы в системе допуска к государственной тайне России: Монография / Под общ. ред. А. А. Прохолиева. М.: Проспект, 2010.
2. *Серебрянников В. В., Хлопьев А. Т.* Социальная безопасность России. М., 1996.

© Ворошилин И. А., 2012