



**Представитель ОБСЕ по
вопросам свободы средств
массовой информации**

Комментарии к закону «О защите государственных секретов Кыргызской Республики»¹

Дэвид Банисар

Директор проекта «Свобода информации», Прайвеси интернешнл²

Сентябрь 2005 года

Введение

Закон «О защите государственных секретов» представляет собой серьезное препятствие на пути к реализации права средств массовой информации и народа Кыргызской Республики на свободу информации. При рассмотрении проекта закона «О свободе и гарантиях доступа к информации» правительству следовало бы воспользоваться возможностью и отменить этот устаревший закон, заменив его более дальновидным и демократичным правовым актом, признающим важность обеспечения свободного доступа к информации.

Новый закон должен органично сочетаться с новым законодательством о свободе информации с целью обеспечения максимально широкого доступа к информации и в то же время защиты информации, имеющей важное значение для национальной безопасности. Кроме того, правительству следовало бы начать процесс рассекречивания архивов своего предшественника.

Цена секретности

¹ В основе настоящего анализа лежат переводы проекта закона об информации, представленные автору в августе 2005 года.

² Веб-сайт: <http://www.privacyinternational.org/foi>

Чрезмерная секретность приводит прежде всего к подрыву общественного доверия к правительству, в особенности если к ней неравномерно прибегают в целях оправдания политического курса, сокрытия злоупотреблений, коррупции и ненадлежащего управления. Если общественность считает, что правительство преследует лишь собственные интересы и использует чрезмерную секретность в целях утаивания своей деятельности или дезинформирования общественности, то это подрывает доверие к правительству, вызывает сомнения в его легитимности и приводит к тому, что завоевание общественной поддержки каких-либо действий правительства будет связано со значительными трудностями.

Чрезмерная секретность имеет и другие негативные последствия. Избыточная засекреченность информации может снизить уровень ее защищенности. Даже из самых засекреченных файлов может произойти утечка информации, если система установления грифа секретности не организована должным образом. Как отметил член Верховного суда США Поттер Стюарт в деле о Документах Пентагона в 1971 году, «тотальная засекреченность превращается в отсутствие какой бы то ни было секретности, а система допуска игнорируется циниками и разгильдяями и становится объектом манипуляции со стороны тех, кого волнует лишь защита собственных интересов и продвижение по службе»³. Когда, в 2002 году досье тайной полиции на премьер-министра Венгрии Петера Медьеши просочилось в СМИ, выяснилось, что он в свое время работал на спецслужбы. В феврале 2005 года стал достоянием гласности и был вывешен в Интернете список агентов, осведомителей и жертв тайной полиции коммунистической Польши – всего 240 тысяч имен.

Сверхсекретность также затрудняет доступ к важной информации и извлечение уроков из прошлых ошибок. В Китае сокрытие от общественности факта возникновения вируса ТОРС привело к его распространению в мировом масштабе. До сих пор ощущаются последствия возникновения вирусов птичьего гриппа – правительство упорно отказывается рассекретить соответствующую информацию, что затрудняет действия по предотвращению новых вспышек. Секретность сказывается и на работе самих правительств. Комиссия по расследованию событий 11 сентября в США выявила

³ NY Times v. US, 403 US 713 (1971). Более подробно см. National Security Archive, The Pentagon Papers Case. <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB48>

множество примеров того, как чрезмерное засекречивание документов мешало обмену данными между правительственными органами⁴.

Следует упомянуть и о прямых финансовых издержках секретности. Закрытие информации и мероприятия по ее защите накладывают значительное бремя на государственные органы, вынужденные проводить проверки данных, готовить спецперсонал и обеспечивать физическую и электронную безопасность информации. В 2004 году США истратили на создание и защиту секретной информации 7,2 млрд. долл., не считая расходов на финансирование ЦРУ⁵. Кроме того, 1 млрд. долл. был истратен частными предприятиями, работавшими по контрактам с государственными органами.

Взаимосвязь между свободой информации и охраной государственной тайны

Защита национальной безопасности является одной из приоритетных задач любого государства. В большинстве стран приняты нормативно-правовые акты о защите информации, жизненно важной для национальной безопасности. В равной мере признается необходимость предоставления правительствами доступа к информации для граждан. Доступ к информации способствует повышению осведомленности общественности и свободе дискуссий, служит гарантией защиты от злоупотреблений, ненадлежащего управления и коррупции.

Ограничения на доступ к информации по соображениям национальной безопасности должны иметь лимитированную сферу применения, быть разумными и сбалансированными с учетом необходимости доступа общественности к информации в свободном и демократическом обществе. Разумная система информационной безопасности должна исходить из того, что лишь ограниченный объем закрытой информации не подлежит разглашению и лишь в пределах срока действия грифа секретности, тогда как менее секретная информация должна иметь меньшую степень секретности или вообще быть доступной широкой общественности.

Наилучшее решение проблемы видится в придании основополагающего характера закону о свободе информации, закреплении в нем положений о защите информации, особо важной с точки зрения национальной безопасности. Если закон об охране государственной тайны необходим для установления порядка засекречивания и допуска к

⁴ National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, Final Report. <http://www.9-11commission.gov/report/index.htm>

⁵ Information Security Oversight Office, 2004 Report on Cost Estimates for Security Classification Activities, May 2005. <http://www.archives.gov/isoo/reports/2004-cost-report.html>

информации, то любые решения, принимаемые на его основании, не должны считаться окончательными, и все запросы о предоставлении закрытых сведений, составляющих государственную тайну, должны рассматриваться в свете потенциального ущерба от разглашения таких сведений и их значимости для интересов общественности.

Такой подход уже практикуется в ряде стран. В Новой Зеландии принят Закон об официальной информации, отметивший Закон о государственной тайне от 1951 года. Порядок засекречивания информации устанавливается специальным документом кабинета министров, но все решения принимаются в соответствии с Законом об официальной информации. Такой же порядок принят в Соединенном Королевстве и Канаде, где Закон о государственной тайне остается в силе. В Индии Закон о праве на информацию отменяет Закон о государственной тайне от 1923 года. В Мексике Федеральным законом о прозрачности и доступе общественности к правительственной информации устанавливаются стандарты засекречивания, а Федеральная комиссия по доступу к информации выносит окончательное решение о правомерности засекречивания той или иной информации.

Комментарии к закону «О защите государственных секретов»

Чрезмерно широкое определение государственных секретов

Основным недостатком закона является расширительный подход к предмету. Содержащиеся в нем определения столь расплывчаты, что разграничения практически невозможно установить, а чиновникам предоставляются весьма широкие дискреционные полномочия. Кроме того, он применяется в областях, в значительной мере не имеющих отношения к интересам национальной безопасности.

Государственные секреты определяются в статье 1 как «информация, хранящаяся и перемещаемая любыми видами носителей, затрагивающая обороноспособность, безопасность, экономические и политические интересы Кыргызской Республики». В статье 5 государственные секреты подразделяются на три категории: государственная, военная и служебная тайна. Государственные секреты определяются как «информация, разглашение которой может повлечь тяжкие последствия для обороноспособности, безопасности, экономических и политических интересов Кыргызской Республики». Военную тайну образуют «сведения военного характера, разглашение которых может нанести ущерб Вооруженным Силам и интересам Кыргызской Республики». Служебная тайна – это всеобъемлющая категория, охватывающая информацию, «разглашение

которой может оказать отрицательное воздействие на обороноспособность, безопасность, экономические и политические интересы Кыргызской Республики. Такая информация имеет характер отдельных сведений, относящихся к государственной и военной тайне, и не раскрывает их полностью».

Расширительное использование категорий секретности в отношении государственных тайн рассматривается Комитетом ООН по правам человека как нарушение статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах. Его оценка узбекского закона об охране государственных тайн (аналогичного кыргызскому) гласит:

Комитет особо обеспокоен определением «государственных и прочих тайн» в законе «О защите государственных секретов». Комитет отмечает, что данное определение включает вопросы, относящиеся, помимо прочего, к научному, банковскому и коммерческому секторам, и высказывает беспокойство по поводу того, что такие широкомасштабные ограничения свободы получения и предоставления информации несовместимы со статьей 19 Пакта... Государству-участнику следует внести поправки в закон «О защите государственных секретов», с тем чтобы определить и существенно сократить категории вопросов, подпадающих под определение «государственных и прочих секретов», таким образом приведя закон в соответствие со статьей 19 Пакта⁶.

Положение осложняется тем, что правительству и руководителям ведомств предоставлены дискреционные полномочия решать, что является государственными секретами. В соответствии со статьей 14 закона правительство разрабатывает и утверждает «Перечень главнейших сведений, составляющих государственную тайну», а также «Перечень сведений, не подлежащих публичному распространению», составляемый руководителями правительственных органов. В 2003 году практика составления подобных перечней в России в отношении журналистов и активистов движения за охрану окружающей среды подвергалась резкой критике со стороны Парламентской ассамблеи Совета Европы.

Ассамблея сочла, что важнейший урок, который следует извлечь из дела г-на Пасько, состоит в необходимости уточнения и прежде всего предания гласности определения того, что составляет государственную тайну. Неприемлемым является то, что хотя в (опубликованном) федеральном законе «О государственной тайне» содержится около трех десятков сформулированных в общем виде вопросов, составляющих государственную тайну, детальные формулировки содержатся в секретном распоряжении министра обороны (Распоряжение № 55:96), где перечисляется около 700 вопросов, которые могут представлять государственную

⁶ Concluding observations of the Human Rights Committee: Uzbekistan. 26/04/2001. CCPR/CO/71/UZB

тайну. Это дает широкую свободу действий службам безопасности в преследовании дел об измене, являясь таким образом мощным средством запугивания таких журналистов, как г-н Пасько, и таких исследователей, как г-н Никитин, который был в итоге оправдан в сентябре 2000 года, после того как на протяжении более четырех лет он подвергался судебному преследованию на основании Распоряжения № 55:96. В связи с этим Ассамблея призывает своих коллег в российской Государственной Думе инициировать законодательство, которое бы навсегда исключило возможность применения секретных распоряжений, содержащих элементы уголовного права, как основания для осуждения в уголовном порядке»⁷.

В идеале, закон должен устанавливать ограниченный круг категорий подлежащей защите информации, имеющих отношение только к национальной безопасности. Например, в Распоряжении Президента США о секретной информации, затрагивающей интересы национальной безопасности, предусматривается восемь категорий информации, подлежащей засекречиванию:

- a) военные планы, системы вооружений, оперативные планы;
- b) информация, полученная от иностранных правительств;
- c) разведывательная информация (в том числе полученная в ходе спецопераций), ее источники, методы ведения разведывательной деятельности, ключи к шифрам;
- d) материалы по внешним связям или заграничной работе спецслужб США, данные о конфиденциальных источниках информации;
- e) научно-техническая и экономическая информация, имеющая отношение к национальной безопасности, в том числе к защите от международного терроризма;
- f) программы правительства США в области охраны ядерных материалов и производств;
- g) уязвимые места и потенциальные возможности систем, установок, инфраструктур, проектов, планов и служб безопасности, имеющих отношение к национальной безопасности (в том числе к защите от международного терроризма);
- h) данные об оружии массового уничтожения.

Информация признается подлежащей засекречиванию, если лицо, принимающее решение о засекречивании, в первую очередь "обоснованно определяет, что несанкционированное разглашение данной информации может предположительно нанести ущерб национальной безопасности, что включает защиту от международного терроризма, и органы,

⁷ Резолюция 1354 (2003), «Осуждение Григория Пасько», документ № 9926.

осуществившие первоначальное засекречивание, могут установить или определить такой ущерб".

Закон Эстонии о государственной тайне конкретно предусматривает виды информации, подлежащей засекречиванию, классифицирует их по категориям и устанавливает сроки их засекречивания⁸. В Швеции, все исключения из Закона о свободе печати принимаются парламентом как поправки к Закону о секретности⁹. Никакая иная информация не подлежит засекречиванию и сокрытию от общественности.

Защита негосударственных секретов

Закон также налагает ограничения на распространение информации, не подпадающей под категорию государственной тайны. Статья 6 закона предусматривает ответственность за разглашение "негосударственных секретов", которые определяются как коммерческая тайна, информация для служебного пользования, не для печати, тайна следствия, врачебная, личная и другие виды тайны.

Сохранение негосударственных секретов осуществляется их собственником, а также лицами, которым они доверены по службе и роду деятельности. Правила защиты негосударственных секретов регулируются другими законами или разрабатываются их собственниками.

Данная статья явно неуместна в законе об охране государственной тайны и должна быть исключена из него. Сама необходимость в ней вызывает сомнения. Если такие сведения охраняются другими законами, то данный раздел излишен. Если же они не охраняются, то включение их в закон о государственной тайне расширяет сферу применения этого закона и легализует применение жестких санкций, предусмотренных для охраны национальной безопасности, вне сферы действия указанного закона. Для защиты конфиденциальных сведений личного характера и коммерческой тайны следует принять специальный закон, если это необходимо.

Не определены категории секретности

Статья 5 подразделяет государственные секреты на три категории: информация особой важности, совершенно секретная и секретная информация. Информации, составляющей государственную тайну, присваиваются ограничительные грифы "совершенно секретно" и

⁸ Закон о государственной тайне. RT I 1999, 16, 271 §§ 4–8.

⁹ Закон о секретности от 20 марта 1980 года (с поправками).

"секретно". Информации, составляющей военную тайну, присваиваются ограничительные грифы "совершенно секретно" и "секретно", а информации, составляющей служебную тайну, присваивается гриф "секретно". Эта классификация соответствует международной практике и необходима для обеспечения степени защиты информации в зависимости от уровня ее секретности.

Тем не менее, в законе не содержится дополнительных указаний по практическому применению этих категорий или ограничений на использование этих категорий. В то время, как другие государства устанавливают в соответствующих законах четкие нормы классификации информации по уровню ее секретности, в кыргызском законодательстве говорится в самой общей форме, что процедура определяется правительством.

Во многих странах применяется более удачный подход, конкретизирующий степень тяжести ущерба, который наносится при разглашении информации каждой из категорий секретности. Польский Закон о защите секретной информации устанавливает следующие два грифа секретности сведений, составляющих государственную тайну:

"совершенно секретно" – для сведений, несанкционированное разглашение которых может создать серьезную угрозу независимости Республики Польши, ее территориальной целостности либо ее международным отношениям или угрозу серьезного либо непоправимого ущерба интересам обороноспособности страны, национальной безопасности, личной безопасности ее граждан или нанести урон иным национальным интересам либо поставить указанные интересы под серьезную угрозу;

"секретно" – для сведений, несанкционированное разглашение которых может создать угрозу внешнеполитическим интересам Республики Польши, интересам национальной обороны, национальной безопасности государства и личной безопасности граждан или иным государственным интересам или нанести указанным интересам существенный ущерб¹⁰.

Согласно распоряжению Президента США, информации, разглашение которой нанесет "особо серьезный ущерб национальной безопасности", присваивается гриф "совершенно секретно", а кроме того, лица или организации, осуществляющие засекречивание такой информации, обязаны также "определить или описать" угрозу для предоставления более полной информации вышестоящим властям, осуществляющим рассмотрение их распоряжений.

¹⁰ Закон о защите секретной информации от 22 января 1999 года.

Неопределенный срок действия грифов секретности

Серьезным недостатком закона является то, что в нем не устанавливаются четкие сроки действия присвоенных сведениям грифов секретности. В статье 9 говорится, что "рассекречивание информации производится в сроки, установленные при ее засекречивании, если не принято решение об их продлении в установленном порядке".

Данное положение значительно мягче тех, которые предусмотрены соответствующими законодательствами других государств СНГ. В большинстве законов о секретной информации устанавливается максимальный срок действия секретности для каждой категории сведений во избежание вероятности их засекречивания навсегда. В данном же случае решение об изменении срока действия секретности принимается по усмотрению правительства, устанавливающего правила применения закона, и этот срок может быть изменен в любое время.

Сегодня в большинстве стран максимальный срок действия секретности информации особой важности составляет 15–20 лет, а для информации более низких уровней секретности – пропорционально меньшие сроки. В Грузии Закон о государственной тайне устанавливает срок действия секретности для информации "исключительной важности" 20 лет; для информации, отнесенной к категории "совершенно секретно" – 10 лет; а для информации под грифом "секретно" – всего пять лет¹¹. Закон Республики Казахстан о государственных секретах устанавливает двадцатилетний срок действия секретности, который может продлеваться в исключительных случаях, например, если речь идет об информации, касающейся обороноспособности государства.

Распоряжением президента США по умолчанию устанавливается десятилетний срок действия секретности информации, если лицо, присвоившее гриф секретности, не издаст специальное распоряжение о продлении срока действия секретности. За время действия данного распоряжения срок секретности, установленный для 50 процентов всей информации, не превышал десяти лет, а иногда был короче¹².

Серьезным упущением является отсутствие в ее законе требования о периодическом пересмотре статуса секретности информации с целью своевременного снятия секретности по истечении установленного срока. Эстонский Закон о государственной тайне требует, чтобы владельцы засекреченной информации ежегодно пересматривали ее статус, а даты

¹¹ Закон Грузии "О государственной тайне", №455 – Ис от 29 октября 1996 года.

¹² Information Security Oversight Office, Annual Report 2003.

ее рассекречивания регистрировались. В Швеции уровень секретности закрытой информации пересматривается после каждого случая доступа к засекреченному документу.

Ограничения на засекречивание тех категорий информации, которым запрещается присваивать статус государственной тайны

Статья 4 закона предусматривает пять категорий информации, не подлежащей засекречиванию.

К ним относится информация о стихийных бедствиях и чрезвычайных происшествиях; катастрофах и их последствиях; о состоянии окружающей среды, природных ресурсов, здравоохранения, санитарии, культуры, сельского хозяйства, образования, торговли и обеспечения правопорядка; фактах нарушения законности государственными органами и должностными лицами; фактах нарушения прав и законных интересов граждан, а также действиях, создающих угрозу их личной безопасности.

Такой подход, общий для законов о засекречивании, действующих в государствах СНГ и ЦВЕ, предотвращает возможность неправомерного засекречивания сведений, которые в интересах общественности подлежат обнародованию. О гласности информации в таких областях, как защита окружающей среды, говорится в Конвенции Европейской Экономической Комиссии ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Документы ООН по правам человека требуют свободного доступа к информации в других сферах¹³. Тем не менее, число предусмотренных законом категорий информации, не подлежащей засекречиванию, минимально, и многие важные области в них не входят. Ниже приводятся дополнительные виды информации, засекречивание которых запрещается законами других стран и которые следует включить в новый закон:

- *Неэффективность, неправомерные действия и факты, наносящие ущерб имиджу.* Молдавский и казахский законы запрещают засекречивание сведений о бездействии государственных учреждений и чиновников. Согласно Закону Румынии о защите информации, недопустимо относить к государственной тайне сведения "об административных ошибках, ограничении доступа к информации, представляющей общественный интерес, о незаконном ущемлении прав любого гражданина или о

¹³ The UN Working Group of Arbitrary Detention, Recommendation: Human Rights and State Secrets, E/CN.4/2001/14, 20 December 2000.

нанесении ущерба иным законным интересам"¹⁴. Распоряжением президента США запрещается засекречивание информации в целях "предотвращения ущерба имиджу частных лиц, организаций или агентств, сдерживания конкуренции, предотвращения или задержки огласки сведений, не требующих охраны в интересах национальной безопасности".

- *Базовая научная информация.* Румынский Закон о защите информации и распоряжение президента США запрещают засекречивание базовой научной информации, не имеющей отношения к национальной безопасности.
- *Основные статистические данные.* Закон Литвы об охране государственной тайны запрещает засекречивание "статистических данных, связанных с состоянием экономики и финансов (за исключением сведений, включенных в перечень государственных секретов), а также имеющих отношение к здравоохранению, образованию, экологии, социальной и демографической ситуации [и] результатов социологических исследований". Закон Грузии о государственной тайне запрещает засекречивание невоенных карт.
- *Сведения о состоянии здоровья руководящих государственных деятелей.* Закон Российской Федерации о государственной тайне и грузинское законодательство запрещают засекречивание информации о состоянии здоровья высших должностных лиц.
- *Льготы и компенсации.* Модельный закон, принятый Межпарламентской Ассамблеей СНГ, Законы Российской Федерации и Грузии о государственной тайне запрещают засекречивание информации о "привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам и организациям"¹⁵.
- *Природные ресурсы и валютные резервы.* Законодательство Российской Федерации запрещает засекречивание информации о золотых запасах, а недавно Президент Путин рассекретил информацию по алмазам и платине.

¹⁴ Закон № 182 от 12 апреля 2002 года об охране секретной информации. Опубликовано в правительственном бюллетене, Часть 1, № 248 от 12 апреля 2002 года.

¹⁵ Модельный закон о государственных секретах. Принят на 21-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи СНГ (резолюция № 21-10 от 16 июня 2003 года).

- *Международные соглашения и нормативные акты.* Грузинское законодательство запрещает засекречивание международных соглашений, договоров и большинства нормативных актов.

Защита информаторов и СМИ, сообщающих сведения, представляющие общественный интерес

Закон должен предусмотреть исключение для несанкционированного разглашения засекреченной информации, если общество крайне заинтересовано в ее обнародовании. Комитет Организации Объединенных Наций по правам человека выступил с критикой государств, использующих законы об охране государственной тайны для сокрытия важных сведений. В 2001 году Комитет подверг критике правительство Соединенного Королевства за использования закона об охране государственной тайны против информаторов и журналистов:

Комитет выражает свою обеспокоенность по поводу того, что полномочия, предоставленные в соответствии с Законом об охране государственной тайны 1989 года, использовались для того, чтобы воспрепятствовать обнародованию бывшими государственными чиновниками сведений, представляющих значительный интерес для общества, и публикации этих сведений в СМИ.

Государство-участник должно обеспечить, чтобы его полномочия по защите информации, которая действительно имеет отношение к национальной безопасности, использовались в узких рамках и ограничивались случаями, когда доказана необходимость их применения для пресечения разглашения такой информации¹⁶.

Ряд соглашений по борьбе с коррупцией, которые подписала Кыргызская Республика, призывает государства принять меры по защите граждан, вскрывающих факты коррупции. Принцип 3 Плана действий по борьбе с коррупцией для стран Азии и Океании, разработанного Азиатским банком развития и Организацией экономического сотрудничества и развития, который был официально подписан Кыргызской Республикой в ноябре 2003 года, призывает правительства стран обеспечить защиту информаторов – работников организаций государственного и частного сектора, выявляющих случаи

¹⁶ Concluding Observations of the Human Rights Committee: United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. 05/11/2001. CCPR/CO/73/UK,CCPR/CO/73/UKOT.

коррупции¹⁷. Принцип 2 Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, к которому Кыргызская Республика присоединилась в ноябре 2003 года, также призывает к защите информаторов. Кроме того, Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию признает, что служащие, сообщающие о фактах коррупции, не должны подвергаться санкциям¹⁸.

Засекречивание частной информации

В соответствии со статьей 8 закона, государственные органы, определяемые правительством Кыргызской Республики, вправе засекречивать и рассекречивать по своему усмотрению информацию, являющуюся собственностью юридических и физических лиц с компенсацией убытков собственникам, которые вправе обжаловать в суде неправомерные действия по засекречиванию и рассекречиванию информации.

Это положение весьма проблематично. Оно позволяет государственным органам засекречивать информацию, которую не они создавали и которая им не принадлежит. Подобные положения, как правило, содержатся в законодательстве стран СНГ, но не предусмотрены в законах ни одной из стран Западной и Центральной Европы. Опыт показывает, что такие положения нередко создают возможности для злоупотреблений, особенно в отношении СМИ и независимых расследователей, публикующих информацию с критикой государственных органов¹⁹. Как уже отмечалось выше, Парламентская Ассамблея Совета Европы подвергла резкой критике практику использования государственными органами своих полномочий для принятия по своему усмотрению решений о том, что можно и что нельзя засекречивать, и навязывания этих решений гражданам. Рабочая Группа ООН по произвольному задержанию рекомендовала правительствам воздержаться от засекречивания информации, которая находится в распоряжении групп гражданского общества, способами, нарушающими положения статьи 19 Всеобщей декларации прав человека²⁰.

Обеспечение функций надзора

¹⁷ Антикоррупционная инициатива для стран Азиатско-Тихоокеанского региона ADB/OECD, План действий по борьбе с коррупцией для стран Азии и Океании. <http://www1.oecd.org/daf/asiacom/ActionPlan.htm>

¹⁸ Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, ETS No. 174.

¹⁹ См. Bellona, The Nikitin Case. <http://www.bellona.no/imaker?id=15049&sub=1>

²⁰ OPINION No. 19/1999 (CHINA). E/CN.4/2000/4/Add.1, 17 December 1999; OPINION No. 9/1999 (RUSSIAN FEDERATION), E/CN.4/2000/4/Add.1, 17 December 1999; Recommendation: Human Rights and State Secrets, E/CN.4/2001/14, 20 December 2000.

В соответствии со статьей 16, Министерству юстиции Кыргызской Республики, предоставляются широкие полномочия по "осуществлению координационных, консультативных и контрольных функций по защите от разглашения сведений, составляющих государственную, военную и служебную тайну в открытых публикациях". Комитету государственной безопасности Кыргызской Республики и отделам информационной безопасности министерств, государственных комитетов, ведомств, учреждений и организаций также предоставлены не получившие точного определения полномочия.

Все более широкое признание получает точка зрения, согласно которой самым эффективным средством проведения сбалансированной политики в отношении засекречивания информации является создание независимого органа для выработки такой политики, анализа принятых решений и отслеживания развития ситуации. В США, Управление по надзору за информационной безопасностью, являющееся подразделением Национального управления архивов, наделено широкими полномочиями, включающими выполнение директив, инструкций и правил; проведение инспекций и общего надзора; подготовку персонала по вопросам информационной безопасности; прием жалоб и предложений от должностных и частных лиц и принятие соответствующих мер; сбор и анализ статистических данных, составление отчетности по ним; разъяснение политики правительства в области информационной безопасности; проведение специальных исследований и осуществление проектов; представление президенту рекомендаций по внесению изменений в соответствующую текущую политику; созыв и проведение межведомственных совещаний по данной тематике.

В Болгарии на основе Закона о защите засекреченной информации создана новая государственная структура, подчиненная Совету Министров и Национальной Ассамблее, – Государственная комиссия по обеспечению информационной безопасности (ГКОИБ)²¹. ГКОИБ наделена широкими полномочиями по контролю за засекреченной информацией. В Венгрии, в соответствии с Законом о секретности, парламентскому комиссару по защите данных и свободе информации предоставляется право изменять степень секретности данных, составляющих государственную тайну²².

В других странах созданы специализированные комиссии по различным видам информации и тематическим направлениям. Во Франции в соответствии с Законом о засекречивании информации, имеющей отношение к национальной безопасности, от

²¹ Закон о защите засекреченной информации. Prom. SG. 45/30 Apr 2002, согр. SG. 5/17 Jan 2003.

²² Венгрия. Закон LXV о государственной тайне от 1995 года.

1998 года²³, была создана консультативная комиссия по секретам национальной обороны (Commission consultative de secret de la defense nationale (CCSDN)), предоставляющая судебным органам консультации при разбирательстве вопросов о засекречивании и рассекречивании сведений, связанных с государственной безопасностью. Ее экспертные заключения публикуются в официальном журнале²⁴. Во многих странах Центральной и Восточной Европы созданы специальные органы для надзора за обработкой и последующим рассекречиванием информации, хранившейся в архивах бывшей тайной полиции. В Германии с 1991 года действует Германская федеральная комиссия по управлению архивами служб государственной безопасности бывшей ГДР (ведомство Гаука) со штатом в 3 тыс. служащих, которая восстанавливает по фрагментам уничтоженные документы и делает досье доступными для общественности²⁵. В Румынии в 1999 году был принят Закон об открытии доступа к личным делам и разоблачении политической полиции "Секуритате". В соответствии с этим законом был создан Национальный совет по исследованию архивов "Секуритате" для управления архивами тайной полиции и открытию доступа румынских граждан к заведенным на них досье. Кроме того, согласно этому закону общественности обеспечивается доступ к досье тех, кто претендует на государственные должности, и другой информации, относящейся к деятельности "Секуритате"²⁶.

Разрыв с прошлым: массовое рассекречивание старых документов

Недавняя драматическая смена власти предоставила Кыргызстану возможность окончательно порвать с прошлым путем рассекречивания документов прежних правительств. Это было сделано во многих странах ЦВЕ в период перехода к новой системе государственного управления. В 1994 году премьер-министр Болгарии издал распоряжение о рассекречивании всех дел, заведенных тайной полицией коммунистической эпохи. В Польше был принят Закон о защите засекреченной информации, в соответствии с которым все дела, заведенные до 1990 года подлежат пересмотру, а те из них, необходимость в засекречивании которых отпала, автоматически рассекречиваются в течение 36 месяцев. В Венгрии, Закон о государственных секретах

²³ Loi no 98-567 du 8 juillet 1998 instituant une Commission consultative du secret de la defense nationale, <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=DEFX9700140L> / См. Rapport 2001 de la Commission consultative du secret de la defense nationale, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/014000754.shtml>

²⁴ Тексты: см. <http://www.reseauvoltage.net/rubrique387.html>

²⁵ Веб-сайт: <http://www.bstu.de/home.htm>

²⁶ Домашняя страница: <http://www.cnsas.ro/indexeng.html>. Закон № 189/7 от декабря 1999 года о доступе к личным делам и разоблачении политической полиции "Секуритате", <http://www.cnsas.ro/legeng.html>. См. Ioanna Borza, Decommunization in Romania: A Case Study of The State Security Files Access Law. <http://www.polito.ubbcluj.ro/EAST/East16/borza.htm>

предусматривает пересмотр и рассекречивание всех дел, заведенных до 1980 года, в течение года после его принятия.

Ясно, что при демократическом режиме почти все архивы предыдущего правительства не будут носить характера секретности и подлежат опубликованию. Они были засекречены в условиях системы, когда информация зачастую произвольно утаивалась от общественности в целях сохранения политической власти, а нужды граждан Кыргызстана в расчет не принимались. Рассекречивание этих документов высвободит важные ресурсы, ныне используемые для их защиты, и позволит органам власти переключиться на защиту действительно важной информации.

Все это имеет особое значение для рассекречивания архивов разведслужб. После перехода к демократии большинство государств Центральной и Восточной Европы приняли законы о рассекречивании дел, заведенных бывшей службой тайной полиции. Частным лицам открывается доступ к этим делам для ознакомления с их содержанием²⁷. Самый прогрессивный закон такого рода был принят в Германии. Согласно этому закону с 1991 года для частных лиц и исследователей открыт доступ к архивным делам "Штази", службе безопасности бывшей ГДР. С момента открытия доступа поступило два миллиона заявок на доступ к досье от частных лиц и три миллиона запросов на проверку личных данных. Исследователи и средства массовой информации обращались к архивам 15 тыс. раз.

В других странах деятельность по систематическому рассекречиванию архивных данных также оказалась полезной для обеспечения функционирования системы. В распоряжении президента США от 1995 года содержится требование о рассекречивании к декабрю 2006 года всей информации 25-летней и большей давности, сохранившей историческое значение, за исключением данных, специально оговоренных и подлежащих независимой экспертизе. Согласно этому распоряжению обязанность соответствующих органов теперь заключается в том, чтобы объяснить причины, по которым та или иная информация не может быть рассекречена, а не причины, по которым гриф секретности может быть снят. Создана также параллельная система надзора за ходом этого процесса. Между 1995 и

²⁷ См. Венгрия. Закон xxxiii от 1994 года о люстрации в отношении лиц, занимающих важные государственные посты, влиятельных общественных деятелей и об управлении архивами. <http://www.th.hu/html/en/tory.html>; Литва, Закон о регистрации, признании вины, постановке на учет и защите лиц, которые признались в секретном сотрудничестве со спецслужбами бывшего Советского Союза, № VIII-1436, 23 ноября, 1999 г. Поправки внесены 13 июня 2000 года. № VIII-1726. <http://www3.Irs.lt/cgi-bin/getfmt?c1=w&c2=123807>

2001 годами было рассекречено свыше 950 миллионов страниц (100 миллионов страниц лишь в 2001 году)²⁸.

Выводы и рекомендации

Закон "О защите государственных секретов" – это пережиток демократической эры. Он должен быть отменен и заменен более умеренным законодательством, которое учитывало бы потребность средств массовой информации и граждан Кыргызской Республики в свободном доступе к информации и в свободе выражения мнения.

В основе нового законодательства должен лежать принцип, согласно которому ограничения права доступа к информации должны быть конкретными и сводиться к обусловленным необходимостью нормам, предусмотренным законом. Любые ограничения должны быть подвергнуты проверке с точки зрения потенциального вреда тех или иных материалов или защиты общественных интересов в соответствии законом о свободе информации. Необходимо создать адекватную независимую систему контроля.

Правительство должно решительно порвать с прошлым и с этой целью издать приказ о рассекречивании и опубликовании документов из архивов прошлых режимов, особенно тех материалов, в которых описываются злоупотребления служб безопасности.

²⁸ Information Security Oversight Office, 2001 Report to the President, September 2002.