
ВОЗМОЖНОСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ Внесудебных ПРОЦЕДУР РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЫ (1)

И.М. Жигальский

Отдел режима и допускной работы
Управление защиты государственной тайны
Администрация Губернатора Московской области
бульвар Строителей, 1, г. Красногорск, Московская область, Россия, 143407

В статье рассматривается практика и процедура разрешения одного из видов споров, связанных с государственной тайной — спора по ограничению права выезда гражданина из Российской Федерации, в связи с его ознакомлением в сведениях, составляющих государственную тайну, в квазисудебном органе — в Межведомственной комиссии по рассмотрению обращений граждан РФ в связи с ограничением их права на выезд из РФ. Проведен анализ законодательства, регулирующего компетенцию и порядок создания Межведомственной комиссии. Сформулирован ряд предложений по совершенствованию внесудебных процедур разрешения споров в сфере защиты государственной тайны.

Ключевые слова: публичное управление, спор в сфере защиты государственной тайны, административное обжалование, досудебный порядок, квазисудебный орган, межведомственная комиссия, государственная тайна, конфиденциальность.

Даже в самом демократическом государстве осуществление прав и свобод частных лиц в сфере публичного управления в силу разного рода субъективных и объективных причин может сталкиваться с неправомерным и необоснованным использованием властных полномочий, административным произволом, приводящим к их ущемлению. Учитывая, что именно государственная тайна зачастую используется публичными органами для ограничения демократических институтов и ущемления прав и законных интересов граждан, совершенствование механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина при разрешении административно-правовых споров в сфере защиты государственной тайны является весьма актуальной задачей.

Закон РФ «О государственной тайне» [12] дает право гражданам обжаловать неправомерные действия должностных лиц в суд. Но перегрузка судов в России, как и во всем мире, мешает правосудию быть доступным и качественным. Нормы Конституции и законодательства Российской Федерации имеются, а их обеспеченность реальными механизмами, в том числе правовыми, явно недостаточна. Ввиду этого законодательное закрепление досудебного административного обжалования действия (бездействия) и решений государственных органов в сфере защиты государственной тайны на сегодняшний день является актуальной задачей.

Нет, наверное, ни одной страны (кроме стран на постсоветском пространстве), где сразу можно было бы во всех случаях обращаться в суд. Везде, где

административная юстиция имеет длительную историю, обязательно есть досудебная процедура. В России до революции административного судопроизводства не было, однако Временное правительство успело принять нормативные акты по разрешению таких споров, сразу введя досудебное обжалование. В Германии есть кодекс административных процедур [18], который детально регламентирует деятельность любого органа управления, любого чиновника, порядок принятия решения, касающегося гражданина или предпринимателя. Вынесенное решение должно содержать порядок обжалования в специальный орган, существующий в каждом ведомстве. Деятельность этого органа также регламентирована, а его решения можно обжаловать в суде. В Германии подобных обращений в суд ничтожно мало по сравнению с обращениями в административные органы, где споры разрешаются быстро, бесплатно для гражданина и квалифицированно. Там чиновник (как правило, юрист) выступает адвокатом гражданина.

Обязательный досудебный порядок не противоречит Конституции. На это обращает внимание В.Ф. Яковлев, по его мнению, обязательный досудебный порядок — «это не барьер, это шаг к разрешению спора, во многих случаях весьма эффективный. Все страны мира, которые мы относим к числу правовых государств, имеют аналогичный досудебный порядок, но при этом и возможность обращения в суд везде сохранена. Особенно ярко это проявляется в сфере отношений граждан — государство» [10].

Досудебный административный порядок разрешения споров позволит не только «разгрузить» суды от административных дел, но и сможет стать действенным аналогом судебного разбирательства с точки зрения гарантий прав граждан и юридических лиц, а также будет способствовать расширению прав гражданина. Обращение к административным органам по поводу нарушения прав граждан даст возможность «провинившимся» органам самим исправить допущенное нарушение, если имела место явная ошибка, неверная информация и т.д., и разрешить возникший спор в рамках системы органов исполнительной власти, не доводя дело до судебного разбирательства.

Внесудебному порядку урегулирования административно-правовых споров в последние годы уделяется значительное внимание российского законодателя, судебной системы и средств массовой информации [1. С. 86–92; 3. С. 21–23].

Административная (досудебная и внесудебная) процедура рассмотрения административных споров является предметом серьезного исследования учеными по реализации административной реформы в Российской Федерации, стартовавшей в 2003 г., в рамках проектов Фонда «Центр стратегических разработок» (2), в ходе которого была подготовлена концепция Федерального закона «О внесудебном и досудебном порядке обжалования действий и решений, и бездействия государственных и муниципальных органов и их должностных лиц» [9. С. 2], проекта TACIS — «Совершенствование доступа к правосудию в Российской Федерации», предложенного Европейским Союзом, который завершился в мае 2011 г.

В ряде стран Европейского Союза предприняты попытки улучшить процессуальное положение гражданина в отношениях с административными органами, выразившиеся во введении правил, обеспечивающих соблюдение принципов справедливости в отношениях между государственными органами и гражданами и способствующих укреплению взаимного доверия между названными сторонами. В США, Канаде, Великобритании, Германии, Франции, Испании, Италии и других странах активно внедряют мягкие процедуры, призванные помочь сторонам урегулировать конфликты — это различные формы досудебных переговоров, медиация, а также применение более быстрых и дешевых упрощенных процедур [6].

В России процедуры досудебного обжалования в настоящее время применяются при рассмотрении налоговых споров [8. С. 7–9], споров в сфере нарушения антимонопольного законодательства [4. С. 59–60], рассматривается возможность их применения в спорах с таможенными органами [2].

При рассмотрении административных споров в сфере защиты государственной тайны, так как здесь затрагивается национальная безопасность, переговорные методы не допускаются и основным в настоящее время уполномоченным органом, рассматривать споры, связанные с государственной тайной, является суд.

Однако один из видов споров в сфере защиты государственной тайны — спор, связанный с ограничениями права граждан на свободный выезд из Российской Федерации в связи с их осведомленностью в сведениях особой важности или совершенно секретных сведениях, все же рассматривается в досудебном порядке.

Так, во исполнение Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» [13], в целях рассмотрения спора, связанного с ограничениями права граждан на свободный выезд из Российской Федерации в связи с их осведомленностью в сведениях особой важности или совершенно секретных сведениях, в порядке, установленном для создания межведомственных комиссий Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 [16], сформирована на представительной основе Межведомственная комиссия по рассмотрению обращений граждан Российской Федерации в связи с ограничениями их права на выезд из Российской Федерации (далее — Межведомственная комиссия).

Межведомственная комиссия относится к квазисудебным органам, под которыми в административном праве принято понимать юрисдикционные учреждения, которые действуют в рамках исполнительной власти и разрешают административные споры в как бы судебном порядке.

Смысл рассматриваемой категории административных споров заключается в том, что Законом РФ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» [13] право гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено руководителем

органа государственной власти, местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации, в которой гражданин работает (проходит службу) либо работал (проходил службу) при условии фактической осведомленности гражданина в особой важности или совершенно секретных сведениях.

Срок ограничения в праве выезда за пределы Российской Федерации не может превышать пяти лет со дня последнего ознакомления лица с «особой важности» или «совершенно секретными» сведениями.

Практика показывает, что зачастую руководителями органов государственной власти, местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций принимаются неправомерные решения об ограничении права выезда граждан за границу. Это случается как по причине низкой правовой грамотности, так и в результате злоупотребления должностными полномочиями. В этих случаях граждане, чье право на выезд из Российской Федерации ограничено, имеют возможность обжаловать запрет в Межведомственную комиссию.

В настоящее время Межведомственная комиссия действует на основании совместного приказа МИД России, МВД России, Минобороны России, ФСБ России и СВР России от 14 апреля 2006 г. № 4301/264/158/160/22 [17].

Информация об итогах заседаний Межведомственной комиссии отражается в ежегодном отчете в Правительство Российской Федерации и размещается на сайте МИД России, согласно которому в 2010 г. из 276 рассмотренных обращений граждан в 187 случаях временные ограничения права граждан на выезд за рубеж были сняты либо сокращены, в 2011 г. из 300 обращений граждан временные ограничения их права на выезд за рубеж были сняты со 187 граждан, в 2012 г. из рассмотренных 325 обращений граждан со 221 гражданина ограничения сняты.

Даже рассматривая только обращения в 2010–2012 гг., можно наблюдать устойчивую картину их увеличения.

Работу Межведомственной комиссии отличают быстрота принятия решения, отсутствие сроков исковой давности, минимум формальностей, достаточно дружественный характер процедуры, возможность урегулирования спора на основании принципов справедливости, а также способность приблизить административные органы к гражданам, предотвратить антагонизм между сторонами спора и обеспечить принятие оптимального решения.

Имеется в работе Комиссии и ряд проблем:

– не ведется учет органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, в которых чаще всего принимаются неправомерные решения об ограничении права выезда граждан за границу;

– информация о решениях Межведомственной комиссии не является общедоступной;

– Межведомственная комиссия находится в Москве, что, учитывая просторы Российской Федерации, ограничивает возможность обращения граждан, проживающих в отдаленных районах страны;

– Межведомственная комиссия является административным органом, вследствие чего требование передачи материалов в органы прокуратуры при выявлении случаев необоснованного ущемления прав и законных интересов граждан не соблюдается, такой практики не существует.

Представляется, что в целях установления наиболее эффективных методов разрешения и предотвращения возникающих административно-правовых споров, связанных с ограничениями права граждан на свободный выезд из Российской Федерации в связи с их осведомленностью в сведениях особой важности или совершенно секретных сведениях, а также иных споров в сфере защиты государственной тайны, и исключения указанных недостатков целесообразно предпринять следующие меры.

Возложить на Межведомственную комиссию, помимо ведения статистики, систематизацию нарушений прав граждан государственными органами, публикацию в средствах массовой информации перечня тех государственных органов, которые злоупотребляют вверенными им полномочиями, наиболее типичных обращений и прецедентных решений Межведомственной комиссии, без раскрытия сведений, составляющих государственную тайну, что позволит значительно упростить саму процедуру обжалования, избежать возможных ошибок в ходе подачи жалобы или ее рассмотрения.

Создать в Федеральных округах Российской Федерации, созданных в соответствии с Указом Президента России от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» [14] квазисудебные органы — межведомственные комиссии, с включением в них представителей исполнительных органов государственной власти, ФСБ России, Минобороны России, ФСТЭК России, возложив организационное обеспечение работы этих комиссий на подразделения ФСТЭК России в федеральных округах, по образцу работы Межведомственной комиссии по защите государственной тайны, деятельность которой определена Указом Президента РФ от 6 октября 2004 г. № 1286 «Вопросы Межведомственной комиссии по защите государственной тайны» [15].

В этом случае межведомственные комиссии будут ближе к непосредственным «потребителям».

Законодательно закрепить обязательный досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) в сфере защиты государственной тайны органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций и их должностных лиц в квазисудебных органах — межведомственных комиссиях.

С целью защиты интересов сторон спора принять нормативный акт, устанавливающий единую процедуру деятельности квазисудебных органов, придать ей судоподобную форму (с правом на защиту, правилами представления и исследования доказательств, ведением протокола).

Обязательное досудебное рассмотрение административных споров в сфере защиты государственной тайны в квазисудебных органах позволит помимо

профессионального их урегулирования определять связанность административно-правового спора с государственной тайной, законность и обоснованность отнесения сведений к государственной тайне и степень секретности рассматриваемых сведений, составляющих государственную тайну (особой важности, совершенно секретные или секретные).

Нельзя не согласиться с мнением судьи Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации И.В. Пановой, согласно которому в случаях обжалования в суде решений квазисудебных органов, что предусмотрено законом, до суда будут доходить действительно спорные дела, если и не разрешенные в досудебном порядке, тогда с четко сформированной позицией сторон и профессиональными заключениями специалистов, что будет способствовать более оперативному и справедливому разрешению спора в судебном порядке [7. С. 12–19].

Хотелось бы обратить внимание и на тот момент, что при рассмотрении споров в сфере защиты государственной тайны в квазисудебных органах имеется возможность обеспечить конфиденциальность, так как огласка или разглашение сведений, составляющих государственную тайну, может иметь больше последствий, чем сам рассматриваемый административно-правовой спор.

Применение квазисудебных механизмов, позволяющих расширить потенциал арбитража, действий и решений публичной административной власти со стороны граждан, не используя при этом инфраструктуру судебных органов, с каждым годом становится все более актуальной проблемой [5], и наличие квазисудебных органов, по утверждению Яковлева В.Ф., советника Президента РФ [11], произведет революцию в деятельности ведомств.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) В статье используется информация, взятая из открытых источников.
- (2) Некоммерческая организация, один из основных аналитических центров при Правительстве РФ, созданный в 1999 г. Основными учредителями являются Высшая школа экономики, Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве России, Институт экономического анализа.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Большова А.К.* Состояние и перспективы сокращения нагрузки на судей // Журнал российского права. — 2010. — № 10.
- [2] *Гречкина О.В.* О квазисудебной административной юрисдикции таможенных органов // Российская юстиция. — 2010. — № 12.
- [3] *Зырянов С.М., Лебедева Е.А., Спектор Е.И., Гармаева М.А.* Досудебное урегулирование споров в публичном праве // Журнал российского права. — 2011. — № 11.
- [4] *Карлов С.А.* Административно-правовые методы антимонопольного регулирования // Право и экономика. — 2011. — № 9.
- [5] *Нестеров А.В.* О досудебном административно-исполнительском процессе // Исполнительное право. — 2008. — № 1.

- [6] Обзор лучшего зарубежного опыта в области альтернативных процедур разрешения споров между государственными органами и частными лицами. Программа Европейского союза TACIS — Российская Федерация. Проект «Совершенствование доступа к правосудию в Российской Федерации» EuropeAid/126314/C/SER/RU. URL: <http://a-to-j.ru>.
- [7] *Панова И.В.* Административное судопроизводство в судах арбитражной системы // Российский судья. — 2012. — № 12. — С. 12–19.
- [8] *Шоренков Р.Н.* Административный порядок обжалования актов налоговых, таможенных органов, действий (бездействия) их должностных лиц: проблемные аспекты // *Налогология*. — 2012. — № 27.
- [9] *Южаков В.Н.* Администрация и частные лица — европейский и российский опыт поиска взаимопонимания. — М.: Статут, 2006.
- [10] *Яковлев В.Ф.* Досудебное урегулирование споров и урегулирование споров на ранней стадии судопроизводства // Материалы интернет-конференции 9 февраля 2004 г. в Центре информационных технологий компании «Гарант». URL: <http://www.garant.ru/action/conference/10136>.
- [11] *Яковлев В.Ф.* Квасисудебные органы произведут революцию в деятельности ведомств // *Коммерсантъ*. — 2007. — № 76 (2915).
- [12] Закон РФ «О государственной тайне» № 5485-1 от 21 июля 1993 г. (ред. от 08.11.2011) // *Российская газета*. — 1993. — 21 сент.
- [13] Федеральный закон РФ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» № 114-ФЗ от 15 августа 1996 г. (ред. от 30.12.2012) // *Российская газета*. — 1996. — 22 авг.
- [14] Указ Президента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» № 849 от 13 мая 2000 г. (ред. от 02.02.2013) // *Российская газета*. — 2000. — 16 мая.
- [15] Указ Президента РФ «Вопросы Межведомственной комиссии по защите государственной тайны» № 1286 от 6 октября 2004 г. (ред. от 02.04.2012) // *Российская газета*. — 2004. — 8 окт.
- [16] Постановление Правительства РФ «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» № 30 от 19 января 2005 г. (ред. от 06.09.2012) // *Российская газета*. — 2005. — 25 янв.
- [17] Приказ МИД РФ № 4301, МВД РФ № 264, Минобороны РФ № 158, ФСБ РФ № 160, СВР РФ № 22 от 14.04.2006 «О Межведомственной комиссии по рассмотрению обращений граждан Российской Федерации в связи с ограничениями их права на выезд из Российской Федерации» // Сборник приказов МВД России, признанных не нуждающимися в государственной регистрации 2005–2007 гг. Бюллетень текущего законодательства. — М., 2007.
- [18] *Verwaltungsverfahrensgesetz (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG) von 25. Mai 1976; in der Wortlaut der Bekanntmachung vom vergangenen 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102.), durch Artikel 1 des Vierten Administrative Law Amendment Act (Viertes Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften — 4 VwVfÄndG.) geändert von 11. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2.418).*

APPLICATION OF EXTRAJUDICIAL PROCEEDINGS TO DISPUTE SETTLEMENT IN THE SPHERE OF STATE SECRET PROTECTION

I.M. Zhigalsky

The Department of the Order and Work Permission
Administration of State Secret Protection
Governor Administration in Moscow region
1, *Bulvar Stroiteley, Krasnogorsk, Moscow Region, Russia, 143407*

The article focuses on practice and procedure of settling one of the types of disputes connected with state secret: the dispute relating to the restriction of right to leave the Russian Federation for citizens having access to information which constitutes a part of state secret in a quasi-judicial agency, i.e. the Interdepartmental Commission handling the Russian citizens' requests as a result of limitation of their rights to leave the Russian Federation. The legislation governing the Interdepartmental Commission authority and establishment procedure is analyzed. The author puts forward a number of proposals concerning the improvement of extrajudicial proceedings of dispute settlement in the sphere of state secret protection.

Key words: public administration, dispute in the sphere of state secret protection, administrative appeal, out of court procedure, quasi-judicial agency, interdepartmental commission, state secret, confidentiality.

REFERENCES

- [1] *Bol'shova A.K.* Sostoyanie i perspektivy sokrascheniya nagruzki na sudey // *Zhurnal rossiyskogo prava*. — 2010. — № 10.
- [2] *Grechkina O.V.* O kvazisudebnoy administrativnoy yurisdiktsii tamozhennykh organov // *Rossiyskaya yustitsiya*. — 2010. — № 12.
- [3] *Zyryanov S.M., Lebedeva E.A., Spektor E.I., Garmaeva M.A.* Dosudebnoe uregulirovanie sporov v publichnom prave // *Zhurnal rossiyskogo prava*. — 2011. — № 11.
- [4] *Karlov S.A.* Administrativno-pravovye metody antimonopol'nogo regulirovaniya // *Pravo i ekonomika*. — 2011. — № 9.
- [5] *Nesterov A.V.* O dosudebnoy administrativno-ispolnitel'skom protsesse // *Ispolnitel'noe pravo*. — 2008. — № 1.
- [6] Obzor luchshego zarubezhnogo opyta v oblasti al'ternativnykh protsedur razresheniya sporov mezhdru gosudarstvennymi organami i chastnymi litsami. Programma Evropeyskogo soyuza TACIS — Rossiyskaya Federatsiya. Proekt «Sovershenstvovanie dostupa k pravosudiyu v Rossiyskoy Federatsii» EuropeAid/126314/C/SER/RU. URL: <http://a-to-j.ru>.
- [7] *Panova I.V.* Administrativnoe sudoproizvodstvo v sudakh arbitrazhnoy sistemy // *Rossiyskiy sud'ya*. — 2012. — № 12. — S. 12–19.
- [8] *Shorenkov R.N.* Administrativnyy poryadok obzhalovaniya aktov nalogovykh, tamozhennykh organov, deystviy (bezdeystviya) ikh dolzhnostnykh lits: problemnye aspekty // *Nalogi*. — 2012. — № 27.
- [9] *Yuzhakov V.N.* Administratsiya i chastnye litsa — evropeyskiy i rossiyskiy opyt poiska vzaimoponimaniya. — M.: Statut, 2006.

- [10] *Yakovlev V.F.* Dosudebnoe uregulirovanie sporov i uregulirovanie sporov na ranney stadii sudoproizvodstva // Materialy internet-konferentsii 9 fevralya 2004 g. v Tsentre informatsionnykh tekhnologiy kompanii «Garant». URL: <http://www.garant.ru/action/conference/10136>.
- [11] *Yakovlev V.F.* Kvazisudebnye organy proizvedut revolyutsiyu v deyatel'nosti vedomstv // *Kommersant'*. — 2007. — № 76 (2915).
- [12] Zakon RF «O gosudarstvennoy tayne» № 5485-1 ot 21 iyulya 1993 g. (red. ot 08.11.2011) // *Rossiyskaya gazeta*. — 1993. — 21 sent.
- [13] Federal'nyy zakon RF «O poryadke vyezda iz Rossiyskoy Federatsii i v'ezda v Rossiyskuyu Federatsiyu» № 114-FZ ot 15 avgusta 1996 g. (red. ot 30.12.2012) // *Rossiyskaya gazeta*. — 1996. — 22 avg.
- [14] Ukaz Prezidenta RF «O polnomochnom predstavitele Prezidenta Rossiyskoy Federatsii v federal'nom okruge» № 849 ot 13 maya 2000 g. (red. ot 02.02.2013) // *Rossiyskaya gazeta*. — 2000. — 16 maya.
- [15] Ukaz Prezidenta RF «Voprosy Mezhhvedomstvennoy komissii po zaschite gosudarstvennoy tayny» № 1286 ot 6 oktyabrya 2004 g. (red. ot 02.04.2012) // *Rossiyskaya gazeta*. — 2004. — 8 okt.
- [16] Postanovlenie Pravitel'stva RF «O Tipovom reglamente vzaimodeystviya federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti» № 30 ot 19 yanvarya 2005 g. (red. ot 06.09.2012) // *Rossiyskaya gazeta*. — 2005. — 25 yanv.
- [17] Prikaz MID RF № 4301, MVD RF № 264, Minoborony RF № 158, FSB RF № 160, SVR RF № 22 ot 14.04.2006 «O Mezhhvedomstvennoy komissii po rassmotreniyu obrascheniy grazhdan Rossiyskoy Federatsii v svyazi s ogranicheniyami ikh prava na vyezd iz Rossiyskoy Federatsii» // *Sbornik prikazov MVD Rossii, priznannykh ne nuzhdayuschimisya v gosudarstvennoy registratsii 2005–2007 gg. Byulleten' tekushego zakonodatel'stva*. — M., 2007.
- [18] *Verwaltungsverfahrensgesetz (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG) von 25. Mai 1976; in der Wortlaut der Bekanntmachung vom vergangenen 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102.), durch Artikel 1 des Vierten Administrative Law Amendment Act (Viertes Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften — 4 VwVfÄndG.) geändert von 11. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2.418).*