

Финансовый контроль в области защиты государственной тайны

Аннотация. В статье рассмотрены правовые основы осуществления финансового контроля в области защиты государственной тайны. Проанализирована проблема, возникающая в рамках деятельности органов финансового контроля при проверках законности и целесообразности расходования средств на мероприятия по обеспечению защиты государственной тайны. Даны предложения по совершенствованию законодательства в части проведения проверок в отношении расходов, выделяемых из бюджетов бюджетной системы РФ на финансирование деятельности по обеспечению защиты государственной тайны.

Ключевые слова: финансовый контроль; государственная тайна; финансирование мероприятий по защите государственной тайны; финансовый контроль за деятельностью, связанной с использованием сведений, составляющих государственную тайну.

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.107.7.047-052



**Tim Сергеевич
АНИСИФОРОВ,**
заместитель декана
юридического факультета
по научной работе
Государственного
университета
просвещения,
кандидат юридических наук
ts.anisiforov@mgou.ru
105005, Россия, г. Москва,
ул. Радио, д. 10А

Tim S. ANISIFOROV,
Deputy Dean of the Faculty of Law
for Scientific Work State University of Education,
Cand. Sci. (Law)
ts.anisiforov@mgou.ru
10A, ul. Radio, Moscow, Russia, 105005

Financial control in the field of protection of state secrets

Abstract. The article considers the legal basis for the implementation of financial control in the field of protection of state secrets. The problem associated with the activities of financial control bodies over the spending and expediency of ongoing measures aimed at ensuring the protection of state secrets is analyzed. Proposals are made to improve legislation in terms of conducting inspections in relation to expenses allocated from the budgets of the budgetary system of the Russian Federation to finance activities to ensure the protection of state secrets.

Keywords: financial control; state secret; financing of measures to protect state secrets; financial control over activities related to the use of information constituting a state secret.

Вопросы, связанные с обеспечением государственной тайны в Российской Федерации, имеют сложный и междисциплинарный характер. Законодательное определение категории «государственная тайна», с одной стороны, сформулировано как дефиниция-перечисление и называет конкретные виды

© Анисифоров Т. С., 2023

охраняемых государством сведений, а с другой — уточняет некоторые признаки определяемого, а именно — причины защиты таких сведений исходя из потенциальной угрозы нанесения ущерба государству в случае их несанкционированного распространения.

Государственная тайна как особый вид конфиденциальной информации отличается своим предназначением и целевой направленностью защиты исключительного публичного интереса Российской Федерации. В наиболее полном виде публичный интерес государства, заключенный в защите государственной тайны, находит выражение в Законе РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»¹. В соответствии с его абз. 2 ст. 2 сведения, составляющие государственную тайну, сосредоточиваются в исчерпывающем списке областей, включая внешнеполитическую, военную, разведывательную, оперативно-розыскную, экономическую и др.

В юридической литературе их иногда объединяют в несколько групп. Например, различают сведения военной направленности, разведывательной (и ОРД) и финансово-кредитной и экономической². Деятельность с указанной информацией, в том числе отнесение ее к государственной тайне, засекречивание, расекречивание и распоряжение, осуществляется в соответствии с определенными правилами, позитивными обязываниями, а разглашение засекреченных сведений влечет применение к нарушителям мер юридической ответственности. Этим своеобразным набором приемов, средств и мер правового воздействия на общественные отношения, возникающие по поводу оборота сведений, составляющих государственную тайну, обеспечивается существование особого правового режима их обращения.

Важно отметить, что специальное правовое регулирование в области защиты государственной тайны непосредственно связывается с деятельностью органов публичной власти (органов государственной власти, государственных органов, органов местного самоуправления), складывающейся в рамках основных направлений финансовой деятельности государства. Финансирование государственных программ в области защиты государственной тайны осуществляется за счет средств федерального бюджета и выделяется отдельной строкой.

Вместе с тем бюджетное законодательство содержит определенные изъятия, касающиеся неразмещения сведений о государственной тайне на официальном портале budget.gov.ru, при внесении Правительством России проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период в нижнюю палату федерального законодательного органа.

Такое состояние дел представляется вполне оправданным: государство, предоставляя денежные средства на финансирование мероприятий по защите государственной тайны, оставляет за собой право контролировать эффективность и целесообразность их использования³.

¹ СПС «КонсультантПлюс».

² Братановский С. Н. Режим государственной тайны // Гражданин и право. 2013. № 2. С. 14.

³ Тимошенко В. А., Козлов С. С. Комментарий к Закону Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс».

Согласно ст. 29 Закона РФ «О государственной тайне» контроль за расходованием финансовых средств на проведение мероприятий по защите государственный тайны реализуется руководителями органов публичной власти (как государственной, так и муниципальной), предприятий, учреждений и организаций, а также представителями Минфина России.

Так как проведение соответствующих проверочных мероприятий требует доступа к сведениям, относящимся к государственной тайне, предполагается наличие у указанных уполномоченных лиц допуска с определенной степенью секретности. Таковых может быть три: «особой важности», «совершенно секретно», «секретно». Их дифференциация связывается с оценкой степени тяжести потенциального ущерба, который может быть нанесен безопасности государства в результате незаконного распространения соответствующих сведений. Прежде всего оценка предполагает оптимизацию объема таких сведений, объективность в принятии решений, своевременное отслеживание изменений статуса той или иной информации.

Различаются общий и специальный порядок допуска к сведениям, относимым к государственной тайне. Порядок такого допуска связан с осуществлением должностными лицами и гражданами профессиональной деятельности и отличается фактическим проведением в отношении них проверочных мероприятий. Степень секретности определяет конкретные процедуры проверок, по итогам которых принимается решение об одобрении допуска кандидата к соответствующим сведениям, и уполномоченных на осуществление данных процедур.

Таким образом, в рамках осуществления финансовой деятельности субъекты контроля должны, помимо профессиональных компетенций и навыков, обладать соответствующей формой допуска к государственной тайне.

В первую очередь интерес представляет информация, отнесенная к государственной тайне и непосредственно связанная с функциями государственных органов, осуществляющих финансовую деятельность, а следовательно, являющаяся объектом финансового контроля.

К сведениям, касающимся финансовой деятельности и включенным в состав государственной тайны, относятся:

- данные о запасах платины, металлов платиновой группы, природных алмазов, хранящихся в Гохране России, Банке России, серебра — в Гохране России;
- показатели, раскрывающие платежный баланс России с зарубежными странами в целом на военный период;
- сведения о финансовой или денежно-кредитной деятельности, преждевременное распространение которых может нанести ущерб безопасности государства;
- информация о разрабатываемых проектах монет (кроме юбилейных и памятных) и банкнот Банка России нового образца⁴, а также о производстве банкнот Банка России, способах их защиты от подделок, методах проверки их подлинности, предназначенные только для представителей МВД России, Минфина России, Банка России;

⁴ Исключение составляют случаи модернизации существующих денежных знаков, в том числе с изменением внешнего вида, в рамках планового совершенствования их защитного комплекса (до официального опубликования).



— значение расходов федерального бюджета, связанных с обеспечением обороны, безопасности государства или правоохранительной деятельности в Российской Федерации (за исключением обобщенных показателей);

— сведения, раскрывающие расходы денежных средств на содержание войск по отдельным статьям смет федеральных органов исполнительной власти, на научно-исследовательские, опытно-конструкторские работы по созданию вооружения, военной техники, на заказы, разработку, производство или ремонт вооружения, военной техники, режимных объектов;

— результаты финансового мониторинга, полученные в рамках проверки юридических и физических лиц на предмет их возможной причастности к участию в террористической деятельности.

Распространение указанных сведений способно причинить ущерб безопасности Российской Федерации, поэтому их защита должна обеспечиваться государством, рассматриваться для него в качестве одной из стратегических задач. Однако, как отмечалось выше, это не означает, что указанная информация не должна проверяться. Кто же обеспечивает контроль за соблюдением законности в процессе осуществления финансовой деятельности, когда это касается сведений, составляющих государственную тайну?

Прежде всего положениями бюджетного законодательства регламентируются, что в связи с проведением внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля для контролирующего органа обеспечивается на постоянной основе доступ к государственным и муниципальным информационным системам, необходимый ему для осуществления имеющихся полномочий.

В соответствии с абз. 7 ст. 20 Закона РФ «О государственной тайне» за органами государственной власти закреплены полномочия по обеспечению защиты сведений, составляющих государственную тайну, в соответствии с возложенными на них задачами и в пределах их компетенции. При этом защита государственной тайны относится к их основному виду деятельности.

Так, в положениях о Минфине России⁵ и находящихся в его ведении Федерального казначейства⁶ и Федеральной налоговой службы⁷ устанавливаются полномочия по обеспечению защиты сведений, включенных в состав государственной тайны, которые они должны реализовывать в пределах своей компетенции. Соответствующий режим хранения и защиты полученной в процессе своей деятельности информации, составляющей государственную тайну, обеспечивает Росфинмониторинг⁸. Полномочия в этой сфере в установочных подзаконных нормативных правовых актах прописываются довольно рамочно, без конкретизации (в части того, какими силами и средствами и в каком порядке должна осуществляться защита).

⁵ Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации». П. 5.8 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе». П. 5.48, 5.49, 5.50 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. № 506 «Об утверждении положения о Федеральной налоговой службе». П. 5.15 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Указ Президента РФ от 13 июня 2012 г. № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу». П. 20 // СПС «КонсультантПлюс».

Функционал в сфере охраны корреспонденции и предметов, содержащих сведения, включенные в состав государственной тайны, также отводится Банку России⁹.

Счетная палата РФ в области защиты государственной тайны:

- обеспечивает защиту сведений и реализует меры по ограничению прав своих сотрудников, имеющих соответствующие допуски;
- направляет в Совет Федерации и Государственную Думу материалы по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;
- осуществляет государственный аудит (контроль) в отношении засекреченных счетов и операций Банка России¹⁰.

С точки зрения целеполагания финансового контроля упомянутые полномочия не вполне согласованы и создают трудности для их совместной реализации. В ключевом для исследуемой темы акте Президента России¹¹, положениями которого определяется перечень субъектов, обладающих полномочиями по распоряжению сведениями, составляющими государственную тайну, ничего не говорится о том, кто будет осуществлять контроль за расходованием денежных средств, выделенных на обеспечение защиты государственной тайны.

В юридической науке не рассматривался отдельно вопрос контроля за финансовым обеспечением защиты государственной тайны. Презюмируется, что финансовый контроль должен осуществляться в рамках общей системы контроля за обеспечением защиты государственной тайны.

При этом подход законодателя к организации контроля за обеспечением защиты государственной тайны с позиции самоконтроля и надзора направлен на выявление фактов несанкционированного распространения засекреченных сведений и причинения ущерба интересам государства, но не предусматривает контроль за расходованием и целесообразностью проводимых мероприятий, направленных на обеспечение защиты государственной тайны.

Можно предположить, что защита государственной тайны как деятельность органов публичной власти по охране непубличной информации сопряжена с функциональными особенностями системы управления. Но тогда следует законодательно разграничить полномочия органов финансового контроля в области защиты государственной тайны.

Существующая в настоящее время парадигма контроля за расходованием финансовых ресурсов, направленных на защиту государственной тайны, со стороны представителей руководящего состава субъектов, непосредственно распоряжающихся такими сведениями, нарушает базовые принципы финансового контроля — независимости, объективности, компетентности и гласности¹². Этот вопрос признается одним из принципиальных в рамках анализа надлежащего

⁹ Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Ст. 86.1 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Указ Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Финансовое право : учебник / Л. Л. Арзуманова, Н. М. Артемов, О. В. Болтинова [и др.] ; отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2020.



обеспечения деятельности органов финансового контроля в любой сфере, включая рассматриваемую. На нем строится и им обуславливается эффективность результатов функционирования финансовых органов.

Независимость как руководящий принцип контроля¹³ предопределяет функциональную и организационную независимость органа финансового контроля. Важно помнить, что источником финансирования мероприятий по защите государственной тайны (государственной программы) являются средства федерального бюджета, в связи с чем принципиальное значение имеет суверенный статус контролера.

Принципы объективности и компетентности выражаются в неукоснительном соблюдении норм законодательства и требований к профессиональной компетенции на основе принятых стандартов или методики проведения контрольных мероприятий. Такие документы в области защиты государственной тайны не приняты.

Предание гласности заключается не в разглашении содержания заключения о результатах проверки, а в освещении фактов деятельности контрольных органов средствами массовой информации для удовлетворения общественного интереса. В 2019 г. Международный валютный фонд поддержал Российскую Федерацию в работе по повышению открытости бюджета и рекомендовал продолжать сокращать долю засекреченных расходов в бюджете¹⁴, однако введенные антироссийские санкции обесценивают подобного рода предложения.

В итоге представляется целесообразным расширить полномочия органов государственного финансового контроля и нормативно определить порядок проведения ими проверок в отношении расходов, выделяемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на финансирование деятельности подконтрольных лиц в области защиты государственной тайны.

Безусловно, институт государственной тайны служит интересам государства по недопущению несанкционированного доступа третьих лиц к информации, распространение которой способно нанести урон его суверенитету. При этом финансовый контроль в области защиты государственной тайны должен осуществляться, исходя из публично значимых потребностей общества и обоснованности произведенных экономических затрат.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Братановский С. Н. Режим государственной тайны // Гражданин и право. — 2013. — № 2.
2. Тимошенко В. А., Козлов С. С. Комментарий к Закону РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (постатейный) // СПС «Консультант-Плюс», 2006.
3. Финансовое право : учебник / Л. Л. Арзуманова, Н. М. Артемов, О. В. Болтинова [и др.] ; отв. ред. Е. Ю. Грачева, О. В. Болтинова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2020.

¹³ Лимская декларация руководящих принципов контроля (принята в г. Лиме 17—26 октября 1977 г. IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ См.: URL: <https://www.imf.org/ru/News/Articles/2019/07/16/pr19282-russia-imf-executive-board-concludes-2019-article-iv-consultation> (дата обращения: 17.05.2023).