

На правах рукописи

**Жигальский
Игорь Михайлович**

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ СПОРЫ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЫ И ПОРЯДОК ИХ РАЗРЕШЕНИЯ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.14: Административное право;
административный процесс

Автореферат
диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Москва – 2013

Диссертация выполнена на кафедре административного и финансового права
ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов».

Научный руководитель кандидат юридических наук, доцент, кафедры
финансового права Российской академии правосудия,
заместитель заведующего кафедрой
Писенко Кирилл Андреевич

Официальные оппоненты: **Дугенец Александр Сергеевич**
доктор юридических наук, профессор, Совет
Безопасности Российской Федерации, главный
советник аппарата

Дёмин Алексей Афанасьевич
кандидат юридических наук, доцент, Московский
государственный университет имени М.В.
Ломоносова, доцент кафедры административного
права

Ведущая организация: **Российская правовая академия Министерства
юстиции Российской Федерации**

Защита состоится 27 ноября 2013 г. в 16.30 на заседании диссертационного совета
Д 212.203.29 при ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу:
117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, каб. № 347 Зал заседаний Учёного совета.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в научной библиотеке
ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва,
ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат и объявление о защите диссертации отправлены для размещения на
официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации в сети
Интернет «___» октября 2013 г. referat_vak@mon.gov.ru

Автореферат разослан «___» октября 2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 212.203.29
кандидат юридических наук, доцент

А.Р. Батяева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Конституция Российской Федерации провозгласила Россию демократическим правовым государством, высшей ценностью в котором является человек, его права и свободы, которые могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статьи 2 и 55).

Вопрос государственной безопасности в любом государстве рассматривается в контексте защищённости его жизненно важных интересов, способности противостоять шантажу, угрозам военным, экономическим и политическим, что без умения держать на замке государственные секреты (военного, экономического, мобилизационного, ресурсного и иного характера) – утопия, «голубая мечта» людей, не беспокоящихся о будущем своих детей, внуков и родственников¹. Секретность – важное средство обеспечения государственной безопасности.

Несомненно, государственные секреты, а иначе сведения, составляющие государственную тайну, имеют особую важность для общества и государства. Но 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. И именно государственная тайна зачастую используется публичными органами для ограничения демократических институтов и ущемления прав и законных интересов граждан. Граждане, в свою очередь, становясь участниками правоотношений по защите государственной тайны, могут приносить как пользу государству, так и вред. Однако, законные интересы государства в защите государственной тайны не должны быть поводом для неоправданного ограничения прав, свобод и законных интересов граждан.

В виду этого возникновение споров в сфере защиты государственной тайны, как и других споров в области публичного управления – явление объективное и неизбежное.

¹См.: Глущенко П.П. Обеспечение государственной безопасности – важное условие надёжной социально-правовой защиты прав и интересов граждан и юридических лиц. Материалы научно-практической конференции «Пять лет российскому Закону «О государственной тайне». Издательство СПбГУ. 1998. С. 17.

Являясь по своей природе административно-правовым, спор в сфере защиты государственной тайны имеет свою специфику, чем и обуславливается необходимость его теоретического исследования. Наличие большого количества пробелов и противоречий в законодательстве, применение «по аналогии» норм гражданского, трудового права к правоотношениям по защите государственной тайны, являющимся по своей природе административно-правовыми, свидетельствует, как о необходимости теоретических исследований процедур разрешения спора в сфере защиты государственной тайны, так и о необходимости совершенствования действующего законодательства.

В советский период государственный интерес был превыше всего, граждане или должностные лица, взявшие на себя обязанности по защите государственной тайны, не имели возможности отстаивать свои права. В условиях демократического общества такая возможность появилась, и объём споров в сфере защиты государственной тайны неуклонно возрастает, они становятся многообразнее и сложнее, что является также важным фактором актуальности данного исследования.

В зависимости от того, насколько четко будет определена сущность спорных взаимоотношений, зависит степень защищенности граждан, взявших на себя обязательства по защите государственной тайны и, как следствие, эффективность её защиты. При рассмотрении указанного вида административно-правовых споров, необходимо находить разумный баланс между заинтересованностью государства в охране государственной тайны, с одной стороны, и правами и свободами граждан с другой.

Совершенствование механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина при разрешении административно-правовых споров является одной из важных задач государства на современном этапе².

Однако, достаточно слабая научная разработка концептуальных проблем конфликтов, возникающих из правоотношений по защите государственной тайны, практика применения ныне действующих нормативных актов, определяющих порядок разрешения административных споров в сфере защиты государственной тайны, свидетельствует об определённых проблемах в этом вопросе. Необходим всесторонний

²См.: Путин В.В. Демократия и качество государства. // Газета «Коммерсантъ». 06.02.2012. № 20/П (4805).

анализ действующего законодательства Российской Федерации, который, который позволит определить направления дальнейшего совершенствования механизма предупреждения и разрешения споров в сфере защиты государственной тайны.

В связи с этим необходимость совершенствования законодательного регулирования порядка разрешения споров в сфере защиты государственной тайны посредством выводов и предложений, сделанных на основе всестороннего исследования теоретических аспектов указанного вида спора, является весьма актуальной задачей.

Степень научной разработанности проблемы. Рассмотрение сущности спора в сфере защиты государственной тайны тесно связано с исследованием правовой категории «административно-правовой спор», фундаментальные теоретические основы которой заложены в трудах А.Б. Зеленцова, Е.Б. Лупарева, В.Н. Сухаревой, Н.Ю. Хаманевой.

Работы этих ученых заложили устойчивый фундамент для комплексного системного исследования сущности административно-правового спора, классификации споров, а также определили направление в изучении судебного и внесудебного порядка их разрешения.

К сожалению, публикаций непосредственно посвященных рассмотрению спора в сфере защиты государственной тайны в отечественной науке нет. Монографических работ административистов в этой сфере не издано. Проблема рассмотрения споров в сфере защиты государственной тайны затрагивалась учёными в основном, как правило, в связи с отдельными судебными разбирательствами, связанными со случаями разглашения сведений, составляющих государственную тайну, отдельными гражданами. Вопрос защиты прав и интересов граждан и юридических лиц, связанных с государственной тайной, поднимался только один раз³.

Объектом диссертационного исследования являются общественные, а именно административно-правовые отношения, возникающие в процессе разрешения споров в результате имеющихся противоречий и разногласий между органами государственной власти, местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, при осуществлении ими полномочий в сфере защиты государственной тайны и гражданами,

³См.: Глущенко П.П. Конституционные права и свободы граждан России: современные проблемы социально-правовой защиты», Монография. СПб., 1997. С. 15-30.

должностными лицами, юридическими лицами, взявшими на себя обязательства либо обязанными по своему статусу исполнять требования законодательства о государственной тайне.

Предметом исследования выступают доктринальные и нормативные источники института административно-правовой защиты прав граждан Российской Федерации, отечественное и зарубежное законодательство по защите государственной тайны, теоретические основы спора в сфере защиты государственной тайны, как публично-правового явления, а также правоприменительная, в том числе судебная практика и статистические данные.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является выработка научно-обоснованных рекомендаций по теоретико-правовым аспектам регулирования административно-правовых споров в сфере защиты государственной тайны, и определения механизма их разрешения, а также разработка практических рекомендаций по совершенствованию административно-правового регулирования процедур административного и судебного разрешения таких споров.

Достижение поставленной цели исследования обусловило необходимость решения следующих задач:

выявить юридическую природу правоотношений по защите государственной тайны;

определить понятие и признаки спора в сфере защиты государственной тайны, как разновидности административно-правового спора, возникающего из правоотношений по защите государственной тайны;

выработать критерии классификации споров в сфере защиты государственной тайны и выявить их виды;

выявить основания возникновения административно-правовых споров в сфере защиты государственной тайны;

исследовать процедуры разрешения административно-правовых споров;

определить подведомственность споров в сфере защиты государственной тайны;

проанализировать практику разрешения споров в сфере защиты государственной тайны по отдельным категориям;

определить возможности и пределы судебного разрешения споров в сфере защиты государственной тайны, проанализировать процессуальные особенности, выявить основные проблемы;

разработать теоретически обоснованные предложения по реформированию законодательства, регулирующего порядок рассмотрения споров в сфере защиты государственной тайны.

Теоретическая основа исследования. Теоретической основой диссертации послужили научные труды отечественных авторов в области теории права, административного права, трудового права, гражданского права и других отраслей права.

Использованы монографические и иные источники по теории права: Н.Г. Александрова, С.С. Алексеева, В.С. Белых, А.В. Васильева, В.В. Лазарева, А.В. Малько, М.Н. Марченко, А.С. Пиголкина, О.Н. Садикова и др.

Основную базу диссертационного исследования составили труды авторов, проводивших исследования в области административной юстиции, административного процесса, административного судопроизводства: Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, В.В. Бойцовой, А.Т. Боннера, П.Ф. Елисейкина, А.И. Елистратова, М.Д. Загряцкого, И.М. Зайцева, А.Б. Зеленцова, В.Т. Квиткина, Ю.М. Козлова, С.Д. Князева, П.И. Кононова, А.П. Коренева, Б.М. Лазарева, М.П. Лебедева, В.А. Лория, А.Е. Лунёва, Е.Б. Лупарева, М.Я. Масленникова, Л.А. Николаевой, В.И. Новосёлова, И.В. Пановой, В.И. Ремнева, Н.Г. Салищевой, А.К. Соловьевой, В.В. Скитовича, А.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, В.Н. Сухаревой, Ю.А. Тихомирова, С.Д. Хазанова, Н.Ю. Хаманевой, Е.А. Чефрановой, Д.М. Чечота, А.П. Шергина, М.А. Штатиной, Б.Н. Юркова, В.А. Юсупова, А.Ю. Якимова, О.А. Ястребова и других.

Для написания диссертации использованы труды ученых в области трудового права: И.К. Дмитриевой, А.М. Куренного, Д.Б. Миннигуловой, Р.З. Лившица, Т.А. Нестеровой, А.Ф. Нуртдиновой, В.Н. Пашерстника, В.Н. Скобелкина, О.В. Смирнова, И.О. Снигиревой, Л.А. Сыроватской, В.Н. Толкуновой, Л.А. Чикановой, В.Ш. Шайхатдинова, В.Е. Холодовой, Е.Б. Хохлова, и др.

Значительную теоретическую базу настоящего исследования составили работы авторов в области защиты государственной тайны и ее отдельных направлений А.Л. Балыбердина, М.А. Вуса, В.Н. Рябчука, Е.И. Спектор, А.А. Фатьянова.

Нормативную базу диссертационного исследования составили: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента России, постановления Правительства России, нормативные правовые акты иных федеральных органов исполнительной власти.

Эмпирическую базу исследования составили постановления Конституционного суда РФ и Пленума Верховного Суда РФ, а также российская судебная практика, решения Европейского суда по правам человека.

Методологическую основу диссертации составляет совокупность научных приёмов и методов, применяемых для исследования юридических явлений и процессов. Для выявления сущности, содержания и видов административно-правовых споров, связанных с государственной тайной, специфики правового порядка их разрешения использованы такие методы научного познания как: диалектический, системный, конкретно-исторический, формально-логический, структурно-функциональный, метод сравнительного правоведения, метод правового моделирования и др.

Научная новизна исследования. Диссертация является первым, комплексным монографическим исследованием административно-правового спора в сфере защиты государственной тайны, как самостоятельного публично-правового явления. В работе спор в сфере защиты государственной тайны рассматривается как охранительное правоотношение, имеющее особую специфику структуры и содержания. Проведено всестороннее исследование оснований возникновения административных споров в сфере защиты государственной тайны, разработаны базовые подходы к формированию его теории. Определена сущность таких споров, представлена их классификация, сформулированы конкретные предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего порядок рассмотрения споров в сфере защиты государственной тайны.

Положения, выносимые на защиту. Проведённое исследование позволило сформулировать и обосновать следующие новые или отличающиеся новизной положения, выносимые на защиту:

1. Правовые отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации имеют ярко выраженный публичный характер, имеют своим содержанием права и обязанности, которые по своей природе являются публично-правовыми. Исходя из этого, спор в сфере защиты государственной тайны, вытекающий из публично-правовых отношений по защите государственной тайны, должен рассматриваться как разновидность публично-правового (административного), а не трудового или гражданско-правового спора.

Типовая форма обязательства гражданина перед государством по соблюдению требований законодательства Российской Федерации о государственной тайне в трудовом договоре (служебном контракте) обладает чертами административного договора и, по сути, представляет собой акт публичной исполнительной власти, отношения, связанные с государственной тайной, носят отчётливо выраженный публично-правовой служебный, а не трудовой характер, и поэтому, возникающие споры необходимо относить к административно-правовым и разрешать в рамках административной юрисдикции.

2. Спор в сфере защиты государственной тайны представляет собой разногласия между субъектами административно-правовых отношений, возникающих в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации, по поводу различно понимаемых взаимных прав и обязанностей и (или) законности административных актов (в том числе трудовых договоров, служебных контрактов, административных договоров), при реализации, применении или нарушении правовых норм по защите государственной тайны, разрешаемые в рамках определённой правовой процедуры.

3. Спор в сфере защиты государственной тайны имеет свою специфику, которая выражается в субъектном составе и характере юридической связи участников правоотношения, из которого он возникает. Квалифицирующим признаком такого спора является наличие у одного из субъектов административно-правового полномочия. В связи с этим, публичной стороной спора являются не только органы государственной власти, местного самоуправления, но и предприятия, учреждения и организации

независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности, которые посредством процедуры лицензирования наделены полномочиями по защите государственной тайны.

4. В зависимости от предмета существует два основных вида споров в сфере защиты государственной тайны:

споры о правах, обязанностях и законных интересах сторон, возникшие в связи с применением трудового договора (служебного контракта), законов и других нормативных актов о защите государственной тайны, административных договоров (споры о субъективном праве);

споры о законности нормативных актов о государственной тайне, затрагивающие права и обязанности сторон (споры об объективном праве).

Кроме того, в рамках споров о субъективных правах и обязанностях следует выделить такие их виды, как споры о социальных гарантиях, споры о дисциплинарной ответственности, споры об административной ответственности, споры о возмещении вреда, споры о неправомерном отказе в оформлении допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, и связанном с этим отказом в приёме на работу (поступлении на государственную службу) и др.

5. Основание спора в сфере защиты государственной тайны – юридический факт, который является непосредственным поводом к спору и представляет собой административный акт (решение, действие (бездействие), нормативно-правовой акт) властного субъекта правовых отношений, возникающих в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием, рассекречиванием или защитой.

В системе оснований спора в сфере защиты государственной тайны можно выделить три основные группы юридических фактов, являющихся непосредственными поводами к спору:

1) Предполагаемый факт нарушения прав гражданина, должностного лица, юридического лица действиями (бездействием) и решениями властного субъекта правоотношений по защите государственной тайны, выражающийся в ущемлении прав гражданина, должностного лица, юридического лица, незаконном возложении на него какой-либо обязанности или незаконном привлечении к дисциплинарной ответственности;

2) Предполагаемый факт незаконности решений и действий (бездействия) властного субъекта, затрагивающего права и обязанности гражданина, должностного лица, юридического лица, на которых возложены полномочия по защите государственной тайны;

3) Предполагаемый факт неисполнения обязанностей гражданином, должностным лицом, юридическим лицом возложенных полномочий по защите государственной тайны, повлекший за собой причинение вреда государству.

6. Межведомственная комиссия по рассмотрению обращений граждан РФ в связи с ограничением их права на выезд из РФ представляет собой разновидность квазисудебного органа, целью деятельности которого является не только разрешение одного из видов административно-правового спора в сфере защиты государственной тайны, но и предупреждение его возникновения, в связи с чем, помимо ведения статистики, необходимо возложить на Комиссию следующие функции:

систематизацию нарушений прав граждан государственными органами, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями, наделёнными полномочиями по защите государственной тайне;

публикацию в средствах массовой информации перечня тех государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, наделёнными полномочиями по защите государственной тайне, которые злоупотребляют вверенными им государством полномочиями и нарушают права человека;

7. Введение обязательного досудебного порядка рассмотрения споров в сфере защиты государственной тайны в квазисудебных органах позволит определить связанность административно-правового спора с государственной тайной, законность, обоснованность отнесения рассматриваемых сведений к государственной тайне, профессионально урегулировать спор.

В случае если спор не будет разрешен в административном порядке, разногласия сторон получают чёткое структурирование в виде их правовых позиций, а также устанавливается связанность спора с государственной тайной, что способствует более оперативному и справедливому разрешению сформировавшегося спора в судебном порядке.

Обязанности этого квазисудебного органа целесообразно возложить на Межведомственную комиссию по защите государственной тайны.

8. С учётом опыта работы Межведомственной комиссии по рассмотрению обращений граждан РФ в связи с ограничением их права на выезд из РФ создать в Федеральных округах Российской Федерации квазисудебные органы - межведомственные комиссии по рассмотрению обращений граждан, связанных с государственной тайной, с включением в них представителей исполнительных органов государственной власти, ФСБ России, Минобороны России, ФСТЭК России, возложив организационное обеспечения работы этих комиссий, на подразделения ФСТЭК России в федеральных округах, по образцу работы Межведомственной комиссии по защите государственной тайны.

9. Используя национальный и европейский опыт при рассмотрении административно-правового спора в сфере защиты государственной тайны в суде, и учитывая, что правом на принятие решения об отнесении сведений к государственной тайне и распоряжения ими наделён исчерпывающий перечень должностных лиц органов государственной власти необходимо законодательно закрепить обязательное привлечение органа государственной власти, в распоряжении которого находятся рассматриваемые сведения, содержащие государственную тайну. Участие указанного органа позволит помимо определения специалистом связанности спорного отношения с государственной тайной, правомерности засекречивания информации, учесть государственный интерес (в данном случае интерес государственной безопасности), определив, были ли разглашены сведения, составляющие государственную тайну, в результате возникших разногласий и какой при этом нанесён ущерб государству.

10. Обоснована необходимость обобщения судебной практики и разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации по рассмотрению споров в сфере защиты государственной тайны, ныне отсутствующие и ранее никогда не принимавшиеся. Несмотря на тот факт, что споры указанной категории, как правило, слушаются в закрытых судебных заседаниях, решения судов по таким делам необходимо размещать на официальных сайтах судов, без раскрытия сведений, составляющих государственную тайну.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования.

Теоретическое значение работы состоит в определении сущности административных споров в сфере защиты государственной тайны, выработке критериев их классификации, создании теоретической основы определения их подведомственности административным и судебным органам. В работе выявлены основные причины возникновения административных споров в сфере защиты государственной тайны, что способствует предупреждению этих споров, обеспечению соблюдения права и законных интересов субъектов правоотношений, связанных с государственной тайной.

Практическое значение диссертационного исследования определяется тем, что его результаты направлены на совершенствование административного, административно-процессуального законодательства, а также на повышение эффективности деятельности государственных органов в области защиты государственной тайны прав и свобод граждан.

Содержащиеся в работе теоретические и практические выводы могут быть использованы в учебном процессе образовательных учреждений, практической деятельности правовых подразделений и подразделений по защите государственной тайны органов государственной власти при организации судебной защиты и контроля за соблюдением законодательства по защите государственной тайны.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена, обсуждена и рекомендована к защите на кафедре административного и финансового права юридического факультета Российского университета дружбы народов.

Результаты исследования нашли отражение в пяти опубликованных статьях.

Отдельные положения и выводы работы прошли апробацию:

в выступлениях на научных и научно-практических конференциях: "Актуальные проблемы права в XXI веке" (г. Москва, ноябрь 2011 г.), "Актуальные проблемы административного, информационного и финансового права в России и за рубежом»" (г. Москва, январь 2012 г.), "Актуальные проблемы административного, информационного и финансового права в России и за рубежом" (г. Москва, январь 2013 г.);

в выступлениях в качестве эксперта при разрешении спора по ограничению права выезда гражданина из Российской Федерации, в связи с его ознакомлением в сведениях,

составляющих государственную тайну, в Межведомственной комиссии по рассмотрению обращений граждан РФ в связи с ограничением их права на выезд из РФ;

при проведении лекционных и семинарских занятий, а также занятий по повышению квалификации работников подразделений по защите государственной тайны, мобилизационных органов, органов по противодействию иностранным техническим разведкам и защите информации центральных исполнительных органов государственной власти Московской области, государственных органов и государственных учреждений Московской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области в Государственном образовательном учреждении дополнительного профессионального образования «Московский областной учебный центр «Нахабино».

Структура диссертации определяется целью и задачами исследования. Она состоит из введения, трёх глав, включающих девять параграфов, заключения и списка использованных нормативных и литературных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, анализируется степень её разработанности, цели, задачи, предмет и объект исследования, теоретическая и методологическая основа, даётся характеристика научной новизны и формулируются положения, выносимые на защиту, показывается теоретическая и практическая значимость работы, приведены сведения об апробации исследования.

Глава 1. «Юридическая природа споров в сфере защиты государственной тайны» состоит из трёх параграфов. **В первом параграфе «Сущность правоотношения по защите государственной тайны»** отражена проблема природы споров в сфере защиты государственной тайны, выявлены основные теоретические

подходы к пониманию юридической природы правоотношений по защите государственной тайны.

Отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием, рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации имеют публично-правовую природу, так как: 1) налицо обеспечение публичных интересов, так государственная тайна - это информация, сведения, несанкционированный доступ к которым может причинить вред государственным интересам, безопасности Российской Федерации; 2) общественные отношения, связанные с защитой государственной тайны, складываются в сфере деятельности органов исполнительной власти; 3) одной из сторон отношений, связанных с государственной тайной, обязательно выступает орган исполнительной власти, местной администрации, предприятия, учреждения, организации при реализации делегированных им государством полномочий по защите государственной тайны; 4) установлены меры административных взысканий, уголовной ответственности, за нарушения требований режима секретности и иные принудительные средства; 5) для охраны государственной тайны создан специальный административно-правовой режим - режим секретности.

Защита государственной тайны как деятельность граждан, должностных лиц, юридических лиц по практическому и непосредственному осуществлению задач государства имеет ярко выраженный властный характер. Обязательство гражданина перед государством по соблюдению требований законодательства Российской Федерации о государственной тайне в трудовом договоре (служебном контракте) обладает чертами административного договора и, по сути, представляет собой акт публичной исполнительной власти, трудовые (служебные) отношения, связанные с государственной тайной, носят отчётливо выраженный публично-правовой характер.

Подвергнута критике позиция отдельных представителей науки, утверждающих, что законодательство о государственной тайне носит межотраслевой характер и вправе называться государственным (общеправовым). Автор показывает, что регулирование рассматриваемого института нормами государственного права ещё в большей степени отгородит государственный аппарат с помощью государственной тайны от общества, а в условиях демократического политического режима защита государственной тайны

должна обеспечивать национальную безопасность страны, сочетаясь с принципами народовластия, подотчетности государства перед обществом и формированием гражданского общества.

Установлено, что в рамках комплексного института государственной тайны весьма существенное, если не сказать превалирующее, число отношений регулируется нормами административного права, и соответственно спор в сфере защиты государственной тайны является разновидностью административно-правового спора и разрешаться он должен только в рамках административной юрисдикции.

Во втором параграфе «Понятие спора, связанного с государственной тайной» даётся развёрнутое теоретическое определение спора в сфере защиты государственной тайны. Обоснована необходимость построения категориального ряда теории спора, связанного с государственной тайной, в котором исходной категорией должно выступать понятие «спор в сфере защиты государственной тайны», раскрываемое через его определение.

Спор в сфере защиты государственной тайны представляет собой разногласия между субъектами административно-правовых отношений, возникающих в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации, по поводу различно понимаемых взаимных прав и обязанностей и (или) законности административных актов (в том числе трудовых договоров, служебных контрактов, административных договоров), при реализации, применении или нарушении правовых норм по защите государственной тайны, разрешаемые в рамках определённой правовой процедуры.

Установлено, что спор в сфере защиты государственной тайны представляет собой новое, охранительное правоотношение, производное от спорного материального правоотношения. Спор в сфере защиты государственной тайны возникает в связи с действительным или предполагаемым нарушением прав или неисполнением обязанностей субъектов регулятивного правоотношения по защите государственной тайны и характеризуется возникновением таких прав и обязанностей у этих субъектов, каких до правонарушения не существовало.

В третьем параграфе «Виды споров в сфере защиты государственной тайны»

проводится классификация споров в сфере защиты государственной тайны по различным категориям.

Конфликты, связанные с государственной тайной, возникают из широкого спектра правоотношений по защите государственной тайны, что определяет многообразие конкретных проявлений споров в сфере защиты государственной тайны. Указанные споры различаются по спорящим субъектам, характеру спорных прав, юридической природе оспариваемых административных актов, основаниям возникновения и т.д. Наибольший интерес с точки зрения настоящего исследования представляет классификация споров в сфере защиты государственной тайны по предмету спора.

На основе проведённого анализа законодательства о государственной тайне, административной и судебной практики диссертант проводит предметное разграничение споров в сфере защиты государственной тайны на следующие два вида: 1) споры о правах, обязанностях и законных интересах сторон, возникающих в связи с применением законов и других нормативных актов о государственной тайне (споры о субъективном праве); 2) споры о законности нормативных актов о государственной тайне, затрагивающие права и обязанности сторон (споры об объективном праве).

Обращается внимание, что в рамках споров о субъективных правах и обязанностях следует выделить такие их виды, как споры о социальных гарантиях, споры о дисциплинарной ответственности, споры об административной ответственности, споры о возмещении вреда, споры о неправомерном отказе в оформлении допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, и связанном с этим отказом в приёме на работу (поступлении на государственную службу) и др.

Диссертантом проведена субъектная классификация споров в сфере защиты государственной тайны. Отмечается, что в зависимости от того, какая из сторон является инициатором, споры в сфере защиты государственной тайны можно квалифицировать на споры: 1) инициируемые властным субъектом правоотношений по защите государственной тайны; 2) споры, возникающие по инициативе граждан и юридических лиц, находящихся в подчинении властному органу; 3) споры, возникающие по инициативе граждан и юридических лиц, не находящихся в

подчинении властному органу; 4) споры между властными субъектами правоотношений по защите государственной тайны.

Глава 2 «Содержание спора в сфере защиты государственной тайны» включает три параграфа. В первом параграфе **«Субъекты спора в сфере защиты государственной тайны»** рассматривается категория «содержание спора в сфере защиты государственной тайны», его юридическая конструкция. Обосновывается теоретическая и практическая важность построения юридической конструкции спора в сфере защиты государственной тайны в качестве трёх основных элементов которой определяются субъекты, предмет и основания спора.

Установлен круг субъектов спора в сфере защиты государственной тайны, выявлены их права, обязанности, нарушение которых может выступать основанием для возникновения спора.

Выражена позиция автора, в которой спор в сфере защиты государственной тайны имеет свою специфику, которая выражается в субъектном составе и характере юридической связи участников правоотношения, из которого он возникает. В качестве публичной стороны в споре в сфере защиты государственной тайны могут выступать помимо государственных органов, органов местного самоуправления, также и предприятия, учреждения, организации, наделённые законом, посредством процедуры лицензирования, полномочиями по защите государственной тайны в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации.

Выявлены права и обязанности субъектов спора в сфере защиты государственной тайны, нарушение которых может служить основанием для возникновения спора.

Второй параграф «Предмет спора в сфере защиты государственной тайны» посвящён теоретическому осмыслению объекта, по поводу которого складывается спор в сфере защиты государственной тайны и специфических сторон этого объекта.

Проанализированы толкования понятия «предмет правового спора» в теории права. Наиболее соответствующим целям построения адекватной юридической конструкции спора в сфере защиты государственной тайны признан подход, раскрывающий предмет спора посредством указания на нарушенные права и охраняемые законом интересы субъектов спорных отношений. Сформулировано понятие «предмет спора в сфере защиты государственной тайны».

Установлено, что предметом спора в сфере защиты государственной тайны прямо или опосредованно всегда являются права, обязанности и законные интересы субъектов правоотношений по защите государственной тайны, затронутые нормативным или правоохранительным актом публичной власти, а также законность самого акта.

Отмечается, что предметом спора в сфере защиты государственной тайны выступают не только субъективные права граждан, должностных лиц, юридических лиц, но и их законные интересы. Проанализированы соотношения понятий «права и свободы», «законные интересы». Установлено, что под «законным интересом» следует понимать потенциальное право лица.

Предметом спора в сфере защиты государственной тайны помимо субъективных прав граждан, должностных лиц, юридических лиц и их законных интересов, являются разногласия по поводу применения нормативных актов о государственной тайне или иначе применение права. В связи с этим проанализированы понятия «нормативный правовой акт», «ненормативный правовой акт», «решение», «действие», «бездействие» органов власти, дана их характеристика.

Таким образом, предметом спора в сфере защиты государственной тайны следует рассматривать публичные права, обязанности и (или) законные интересы его сторон, которые являются субъектами правоотношений, возникающих в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации, и/или законность административных актов, регулирующих отношения, связанные с защитой государственной тайны.

В третьем параграфе «Основания спора в сфере защиты государственной тайны» рассматриваются юридические факты, приводящие к возникновению споров в сфере защиты государственной тайны.

Диссертант выделяет три вида таких фактов: правопроизводящие факты, факты легимитации и факты, являющиеся непосредственным поводом к спору.

Установлено, что непосредственным поводом к спору в сфере защиты государственной тайны служит факт действительного или предполагаемого нарушения субъективных прав и законных интересов одной стороны действия (бездействием) или решениями другой стороны регулятивного правоотношения по защите государственной

тайны. Так как подавляющее большинство споров в сфере защиты государственной тайны инициируется гражданами, в связи с предполагаемым нарушением их прав, для целей исследования спора первостепенное значение имеют нарушения, совершаемые властными субъектами правоотношений по защите государственной тайны. Действия и решения властных субъектов правоотношения по защите государственной тайны, нарушающие права граждан, оформляются в виде нормативно-правовых актов.

Сформулировано понятие «основание спора в сфере защиты государственной тайны» - юридические факты, которые являются непосредственным поводом к спору, и представляют собой административный акт (решение, действие (бездействие), нормативно-правовой акт).

С учётом того, что предметом спора в сфере защиты государственной тайны, могут быть не только права и обязанности, затронутые правовым актом (решением, действием или бездействием властного субъекта правоотношений по защите государственной тайны), но и законность самого акта, выделено три основные категории юридических фактов, являющихся непосредственным основанием служебного спора: 1) факт нарушения прав гражданина, должностного лица, юридического лица действиями (бездействием) и решениями властного субъекта правоотношений по защите государственной тайны, выражающийся в ущемлении прав гражданина, должностного лица, юридического лица, незаконном возложении на него какой-либо обязанности или незаконном привлечении к дисциплинарной ответственности; 2) факт незаконности решений и действий (бездействия) властного субъекта, затрагивающего права и обязанности гражданина, должностного лица, юридического лица, на которых возложены полномочия по защите государственной тайны; 3) факт неисполнения обязанностей гражданином, должностным лицом, юридическим лицом возложенных полномочий по защите государственной тайны, повлекший за собой причинение вреда государству.

Глава 3. «Административный и судебный порядки разрешения споров в сфере защиты государственной тайны» состоит из трёх параграфов. В первом параграфе «Административный и судебный порядки разрешения споров: сходство и различия» рассматриваются проблема соотношения административного и судебного порядков рассмотрения споров.

Административный и судебный порядки рассмотрения споров имеют свои положительные и отрицательные стороны, и в то же время взаимно дополняют друг друга. Процедура административного порядка имеет позитивное значение, как для органа власти, так и для частного лица. Она даёт возможность органу власти оперативно исправить свои ошибки, а частному лицу даёт возможность рассмотреть его обращение в менее формальном порядке и не только по вопросу законности, но и по вопросу целесообразности. Судебный порядок в свою очередь компенсирует недостатки административного порядка и предлагает более беспристрастное, глубокое и объективное разрешение спора.

Анализируя преимущества и недостатки административного и судебного порядков рассмотрения споров, диссертант приходит к выводу о необходимости развития различных форм и средств разрешения споров в сфере защиты государственной тайны, так как государственная тайна зачастую используется для ограничения демократических институтов и ущемления прав и законных интересов граждан.

Во втором параграфе «Внесудебные процедуры разрешения споров в сфере защиты государственной тайны» рассматривается практика и процедура разрешения одного из видов споров в сфере защиты государственной тайны – 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. Проведён анализ законодательства регулирующего компетенцию и порядок создания Межведомственной комиссии, сформулирован ряд предложений по совершенствованию работы Комиссии.

Диссертант делает вывод, что, наряду с достаточно эффективной деятельностью, суть работы Комиссии не только в разрешении рассматриваемого вида административного спора, но и в предупреждении их возникновения, в связи с чем, помимо ведения статистики, необходимо возложить на Комиссию следующие функции:

систематизацию нарушений прав граждан государственными органами;

публикацию в средствах массовой информации перечня тех государственных органов, которые злоупотребляют вверенными им полномочиями.

Анализируя эффективность работы Межведомственной комиссии по рассмотрению обращений граждан РФ в связи с ограничением их права на выезд из РФ автор предлагает в целях защиты прав граждан в спорах в сфере защиты государственной тайны создать в Федеральных округах Российской Федерации квазисудебные органы - межведомственные комиссии по рассмотрению обращений граждан, связанных с государственной тайной, с включением в них представителей исполнительных органов государственной власти, ФСБ России, Минобороны России, ФСТЭК России, возложив организационное обеспечения работы этих комиссий, на подразделения ФСТЭК России в федеральных округах, по образцу работы Межведомственной комиссии по защите государственной тайны.

Автор считает, что созданные по аналогии с Межведомственной комиссией по рассмотрению обращений граждан РФ в связи с ограничением их права на выезд из РФ квазисудебные органы, рассматривая на профессиональной основе исключительно споры в сфере защиты государственной тайны обладали бы независимостью в принятии решений, их члены, не являясь подчинёнными ни одной из сторон спора, были бы избавлены от давления «сверху», в то же время соблюдался государственный интерес.

По мнению диссертанта имеется необходимость введения обязательного досудебного рассмотрения административных споров в сфере защиты государственной тайны в таких квазисудебных органах, что позволило бы помимо профессионального урегулирования определять:

связанность административно-правового спора с государственной тайной;

законность и обоснованность отнесения рассматриваемых сведений к государственной тайне.

Основываясь на мировом опыте досудебного оспаривания диссертант приходит к выводу, что введение обязательного административного порядка рассмотрения споров в сфере защиты государственной тайны в квазисудебных органах, существенно разгрузит суды.

Третий параграф «Судебный порядок разрешения споров в сфере защиты государственной тайны» посвящён специфике и практике рассмотрения указанных споров в суде.

В ходе исследования диссертант приходит к выводу, что адекватный судебный механизм рассмотрения споров в сфере защиты государственной тайны в действующем процессуальном законодательстве отсутствует. Удовлетворительной признаётся лишь процедура разрешения споров о законности нормативных актов по защите государственной тайны.

Наличие огромного количества пробелов и противоречий в законодательстве, применение «по аналогии» норм гражданского, трудового права к отношениям, являющимся по своей природе публично-правовыми, свидетельствует, как о необходимости теоретических исследований процедур разрешения спора в сфере защиты государственной тайны, так и о необходимости совершенствования действующего законодательства. Учитывая, что отношения по защите государственной тайны имеют публично-правовую природу, вытекающие из них споры являются не гражданскими или трудовыми, а публично-правовыми, то рассматриваться они должны в особом судебном порядке – в рамках производства по делам об оспаривании действий и решений должностных лиц и государственных органов.

Проанализировав национальный и европейский опыт автор предлагает при рассмотрении административно-правового спора в сфере защиты государственной тайны в суде, и учитывая, что правом на принятие решения об отнесении сведений к государственной тайне и распоряжения ими наделён исчерпывающий перечень должностных лиц органов государственной власти, законодательно закрепить обязательное привлечение органа государственной власти, в распоряжении которого находятся рассматриваемые сведения, содержащие государственную тайну. Участие указанного органа позволит помимо определения специалистом связанности спорного отношения с государственной тайной, правомерности засекречивания информации, учесть государственный интерес (в данном случае интерес государственной безопасности), определив, были ли разглашены сведения, составляющие государственную тайну, в результате возникших разногласий и какой при этом нанесён ущерб государству.

Недостаточная проработанность гражданского и арбитражного процесса Российской Федерации по разрешению споров в сфере защиты государственной тайны прослеживается при изучении обзора практики административно-юрисдикционной

деятельности судов. Нередко итогом рассмотрения одного и того же административно-правового спора разными судебными инстанциями являются прямо противоположные судебные акты, или судебные инстанции, в силу особой значимости государственной тайны для общества и государства, становятся на сторону государственного органа, пренебрегая правами и законными интересами граждан.

Исходя из этого, исследовав опыт судебного рассмотрения споров в сфере защиты государственной тайны диссертант приходит к выводу, что необходимо обобщение судебной практики и разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации по рассмотрению споров, связанных с государственной тайной, ныне отсутствующие и ранее никогда не принимавшиеся с размещением на официальных сайтах судов, без раскрытия сведений, составляющих государственную тайну.

Автор также считает, что в целях реализации ст. 118 Конституции РФ необходимо принятие Кодекса административного судопроизводства, в рамках которого должны рассматриваться споры в сфере защиты государственной тайны.

В **Заключении** диссертации сформулированы основные выводы и обобщены его важнейшие результаты.

Основные положения и выводы диссертационного исследования отражены в следующих научных публикациях автора:

Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных ВАК:

1. *Жигальский И.М.* Возможность применения внесудебных процедур разрешения споров в сфере защиты государственной тайны // Вестник Российского университета дружбы народов: Юридические науки. 2013. - № 2. С. 65-73. 0,5 п.л.

2. *Жигальский И.М.* Юридическая природа правоотношений в сфере защиты государственной тайны // Вестник Московского финансово-юридического университета МФЮА. 2013. - № 2. С. 97-105 (0,5 п.л.).

3. *Жигальский И.М. Редкоус В.М.* Особенности судебного порядка разрешения споров в сфере защиты государственной тайны // Закон и право. 2013. - № 7. С. 29-32 (0,3 п.л.).

Статьи, опубликованные в других изданиях и по материалам научных конференций:

4. *Жигальский И.М.* Досудебное урегулирование административно-правовых споров, связанных с государственной тайной // Сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и соискателей кафедры административного и финансового права юридического факультета Российского университета дружбы народов «Современные проблемы публичного права в России и зарубежных странах», 2012 г., РУДН. С. 47-55. (0,5 п.л.).

5. *Жигальский И.М.* Привлечение третьих лиц при рассмотрении административно-правовых споров, связанных с государственной тайной // Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы права в XXI веке», 2012 г., РУДН. С. 308-312. (0,3 п.л.).

Жигальский Игорь Михайлович

**Административные споры в сфере защиты государственной тайны
и порядок их разрешения в Российской Федерации**

В диссертации впервые в отечественной науке административного права проведено комплексное исследование административно-правового спора в сфере защиты государственной тайны как самостоятельного публично-правового явления. Определена сущность споров в сфере защиты государственной тайны, выработаны критерии их классификации, создана теоретическая основа определения их подведомственности административным и судебным органам. Сделаны выводы об эффективных механизмах правового регулирования, которые могут быть направлены на совершенствование административного и административно-процессуального законодательства, а также на повышение эффективности деятельности государственных органов в области защиты государственной тайны, соблюдения прав и свобод граждан.

Zhigalsky Igor Mikhailovich

**Administrative disputes in defense of state secret
and their resolution procedure in the Russian Federation**

The thesis – for the first time in national administrative law science – gives an integrated study of an administrative legal dispute in the area of state secret defense as an independent public event. This work defines the essence of disputes in the area of state secret defense, frames their classification criteria, creates theoretical basis of defining their being within administrative and judicial authorities' jurisdiction. The author draws conclusions about effective mechanisms of legal regulation, which can be used for improvement of administrative and administrative-procedural legislation, and also for enhancement of efficiency of state authorities' activity in the area of state secret defense, observance of citizens' rights and freedoms.