

Дундуков М. Ю.

ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ ЗАЩИТЫ ИНФОРМАЦИИ В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ США

***Аннотация.** Статья посвящена анализу правовых стандартов, регламентирующих порядок присвоения грифов секретности информации по вопросам обеспечения национальной безопасности США. В статье раскрывается порядок присвоения различных грифов секретности, а также порядок и условия пролонгации сроков на которые присваивается тот или иной гриф. В статье также рассмотрен закрепленный американским законодательством порядок рассекречивания документов и обнародования для широкой общественности исторических материалов, ранее ей недоступных, показана роль специальных комиссий, создаваемых в США для мониторинга работы по защите секретной информации и обнародованию документов, с которых уже снят гриф секретности. Статья подготовлена на основе метода исторического анализа и метода анализа документов. При этом анализируемыми документами выступают федеральные законы США и исполнительные приказы президента США. Научная новизна статьи состоит в том, что автор впервые обобщил опыт США последних десятилетий в сфере правовой регламентации защиты информации по национальной безопасности, показал роль федеральных законов и подзаконных нормативных актов, издаваемых президентом США в урегулировании порядка присвоения грифов секретности документам федерального правительства США, раскрыл роль законодательства о свободе информации в обеспечении надлежащей правовой защиты информации по вопросам национальной безопасности.*

***Ключевые слова:** национальная безопасность, защита информации, гриф секретности, рассекречивание документов, исполнительный приказ, подзаконный акт, федеральный закон, свобода информации, должностное лицо, разведывательная служба.*

В США вопросы защиты информации в сфере национальной безопасности традиционно регламентируются подзаконными нормативными актами — исполнительными приказами и директивами Президента США, а также детализирующими их положения нормативными актами подчиненных президенту должностных лиц. Однако говорить о том, что проблема защиты информации в сфере нацио-

нальной безопасности в США вообще не урегулирована законодательно было бы неверно. Более того, в силу определенных особенностей американского законодательства и наличия в системе законодательных норм законодательства о защите информации, именно законодательные стандарты выступают в роли своеобразного правового барьера, не допускающего разглашения секретных сведений и защищающего

информацию, относящуюся к обеспечению национальной безопасности США.

Хотя на первый взгляд это кажется странным, но именно законы о свободе информации, появившиеся в американском законодательстве в 60-е годы XX века и изначально предназначенные для расширения доступа широкой общественности к информации федерального правительства, на сегодняшний день выступают в роли надежного гаранта защищенности информации, относящейся к национальной безопасности США и позволяют на подзаконном уровне устанавливать эффективные процедуры ее защиты.

Первым среди законов, определяющих порядок использования и доступа американских граждан к информации, стал Закон о свободе информации от 1966 года¹, представлявший собой поправку к Закону об административных процедурах от 1946 года². Хотя основная идея закона состояла в том, чтобы наделить американских граждан правом делать запросы в федеральные ведомства (в том числе в американские спецслужбы) и получать запрашиваемую информацию³, а также правом обжаловать возможный отказ в ее предоставлении в судебном порядке, в законе был детально проработан механизм защиты секретной информации федерального правительства, в первую очередь информации, касающейся национальной безопасности и разведывательной деятельности США.

Так, Закон о свободе информации 1966 года содержал перечень сведений, не подлежащих разглашению, из девяти

пунктов, в который входили: ведомственные инструкции по персоналу, коммерческие секреты, различные межведомственные соглашения, засекреченная на основании исполнительных приказов президента информация по вопросам национальной безопасности и внешней политики и длинный перечень других сведений и материалов. Столь внушительный список исключений делал достаточно затруднительным получение информации по представленному в спецслужбы и другие федеральные ведомства запросу⁴.

Еще более серьезные законодательные барьеры, призванные не допустить разглашения секретной информации, были закреплены в новой редакции Закона о свободе информации 1967 года⁵. В законе 1967 года были уточнены процедуры предоставления федеральными ведомствами информации, запрашиваемой гражданами в рамках законодательства о свободе информации. Информацию, находящуюся в распоряжении федеральных органов, Закон о свободе информации 1967 года разделил на информацию, которая публикуется в Федеральном регистре, и информацию, которая может быть предоставлена лицу на основании письменного запроса, установив тридцатидневный срок рассмотрения запроса гражданина в федеральном органе⁶.

Ситуация кардинально изменилась в начале 70-х годов прошлого века, когда в результате Уотергейтского скандала, приведшего к отставке президента Никсона, в США было заметно подорвано доверие американского общества к своим разведывательным службам и осуществляемой ими деятельности. Спецслужбы (в первую очередь, ЦРУ и ФБР) были обвинены в нарушении Конституции

¹ См.: Freedom of Information Act of 1966, Pub. L. 89-487, July 4 1966, 80 Stat. 250.

² См.: The Administrative Procedure Act of 1946, 60 Stat. 238.

³ В статье 3 (с) закона говорилось: «... каждое ведомство должно по запросу в отношении определенных документов, сделанному с соблюдением установленных законом норм, предоставить информацию лицу, внесшему запрос». См.: Pub. L. 89-487, July 4 1966, 80 Stat. 250.

⁴ См.: Pub. L. 89-487, July 4 1966, 80 Stat. 250.

⁵ См.: Freedom of Information Act of 1967, Pub. L. 90-23, June 5 1967, 81 Stat. 54.

⁶ См.: Pub. L. 90-23.

США и американского законодательства¹. Отражая изменившиеся общественные настроения, конгресс в 1974 году принял новую редакцию Закона о свободе информации².

В Законе 1974 года во главу угла были поставлены уже не интересы национальной безопасности, а право налогоплательщиков США получать исчерпывающую информацию о работе финансируемого ими федерального правительства. В духе либеральных настроений 70-х в Законе о свободе информации 1974 года был значительно расширен перечень сведений, которые должны были выдаваться на основании поступающих запросов граждан³.

Последствия либерализации законодательства о свободе информации достаточно быстро отразились на американских спецслужбах. «Активные» американцы завалили разведывательные службы запросами о предоставлении им материалов разведки, в том числе и секретного характера. Наиболее громкую огласку получил запрос корреспондента одной из нью-йоркских газет, некоего Карла Штерна, затребовавшего у ФБР сведения, относящиеся к контрразведывательной программе ведомства, и добившегося через суд их предоставления⁴.

¹ В частности, спецслужбы обвинялись в том, что ими осуществлялось незаконное прослушивание телефонных переговоров политических противников Никсона. См., например: Archibald Cox Reflection upon Watergate. Brandies University, 1974, P. 37.

² См.: Freedom of Information Act of 1974, Pub. L. 93–502, Nov. 21, 1974, 88 Stat. 1561.

³ См.: Pub. L. 93–502, Nov. 21, 1974, 88 Stat. 1561.

⁴ Штерну удалось получить выкраденные за год до этого в одном из местных отделений ФБР секретные документы, относящиеся к контрразведывательной программе «Cointelpro». Найдя в одном из документов свою фамилию, Штерн обратился за разъяснениями в ФБР. Когда ответа не последовало, Штерн на основании Закона о свободе информации обратился в суд. В ходе судебного разбирательства вскрылись многочисленные нарушения прав человека, приведшие в итоге к проведению конгрессом расследования деятельности ФБР по выполнению программы Cointelpro. См.: Ungar, Sanford J. FBI: An Uncensored Look Behind the Walls. — Boston: Toronto, 1976. P. 568.

Достаточно быстро осознав ту опасность, которую представлял для национальной безопасности США Закон о свободе информации 1974 года, американские законодатели во второй половине 70-х годов внесли в него целый ряд поправок, ликвидировав лазейки в законодательстве, позволявшие гражданам США при определенных обстоятельствах добиваться выдачи спецслужбами и иными подразделениями федерального правительства секретных сведений⁵.

В последней четверти XX века в США постепенно сложилось определенное равновесие между потребностью государства в защите информации и желанием отдельных американцев добиться от государства максимальной «свободы информации». В восьмидесятые годы прошлого века уже трудно было представить ситуацию, когда бы некое частное лицо, используя разночтения законодательства, смогло бы добиться у федерального правительства выдачи секретной информации. При этом сам факт существования законодательства о свободе информации и достаточно обширный перечень сведений, которые могут предоставляться по запросам граждан, позволял федеральному правительству громко заявлять о своей информационной открытости.

В современной редакции законодательства о свободе информации американский законодатель, обеспечив всестороннюю защиту действительно важной для безопасности государства информации, одновременно продемонстрировав максимальную доступность тех информационных сведений, обнаружение которых не может иметь негативных последствий для интересов обеспечения безопасности государства.

Примечательно, что даже после событий 11 сентября 2001 года, когда в американском

⁵ См., например: Pub. L. 94–409, Sec. 5 (b), Sept. 13, 1976, 90 Stat. 1247; Pub. L. 95–454, title IX, Sec. 906 (a) (10), Oct. 13, 1978, 92 Stat. 1225.

законодательстве произошли существенные изменения, расширившие права специальных служб и снявшие ряд традиционных ограничений, не позволявших разведывательным службам и правоохранительным органам эффективно противодействовать терроризму, правовые стандарты, закрепленные в Законе о свободе информации и обеспечивающие защиту информации в сфере национальной безопасности остались практически неизменными.

Законодательные инновации последних лет скорее напротив, несколько расширили возможности населения получать информацию о деятельности федеральных властей в рамках Закона о свободе информации. Например, поправки к Закону о свободе информации, внесенные на основании Закона об открытом правительстве 2007 года¹ добавляют множество новых возможностей для получения американской общественностью информации о деятельности федеральных министерств и ведомств. В частности, в законе учтены новые возможности информировать население, связанные с развитием современных коммуникационных технологий².

Кроме этого, при Национальном управлении архивов и документации (NARA) на основании закона было создано Управление правительственных информационных служб (Office of Government Information Services), которое призвано осуществлять мониторинг мероприятий, проводимых федеральными ведомствами в рамках выполнения требований Закона о свободе информации и вырабатывать для конгресса и президента рекомендации по совершенствованию политики США в сфере свободы информации. Закон об открытом правительстве 2007 года также обязал федеральные министерства и ведомства учредить в своем составе специальную

должность главного директора по вопросам соблюдения требований Закона о свободе информации (Chief FOIA Officer), отвечающего в рамках своего министерства или ведомства за реализацию государственной политики в сфере свободы информации³.

Помимо законов о свободе информации, законодательно закрепленные стандарты в сфере защиты информации по вопросам национальной безопасности содержат и некоторые иные федеральные законы США. Так, среди законов, формирующих законодательные стандарты защиты информации в рамках различных подразделений федерального правительства, можно упомянуть: Закон о процедурах в сфере защиты информации 1980 года⁴, устанавливающий процедуры защиты секретной информации применительно к возможности использования секретных сведений в судебном процессе, Закон о генеральном инспекторе 1978 года⁵, содержащий положения о защите секретной информации в рамках полномочий генерального инспектора, Закон о секретных изобретениях 1951 года, закрепляющий порядок защиты информации о новых изобретениях и технологиях⁶, Закон об атомной энергии 1954 года, установивший порядок защиты информации, относящейся к защите ядерных технологий⁷.

Ряд положений, касающихся защиты информации в сфере национальной безопасности содержится в Законе национальной

¹ См.: Pub. L. 110–175, Dec. 31, 2007, 121 Stat. 2524.

² Ibid., sec.7.

³ См.: Pub. L. 110–175, Sec. 10, Dec. 31, 2007, 121 Stat. 2529.

⁴ См.: Classified Information Procedures Act of 1980, Pub. L. 96–456, Oct. 15, 1980, 94 Stat. 2025, as amended by Pub. L. 100–690, title VII, Sec. 7020 (g), Nov. 18, 1988, 102 Stat. 4396.

⁵ См.: Inspector General Act of 1978, Pub. L. 95–452, Sec. 8H, as added Pub. L. 105–272, title VII, Sec. 702 (b) (1), Oct. 20, 1998, 112 Stat. 2415.

⁶ См.: Invention Secrecy Act of 1951, Feb. 1, 1952, 66 Stat. 3.

⁷ См.: Atomic Energy Act of 1954, Aug. 30, 1954, ch. 1073, § 1, 68 Stat. 947.

безопасности 1947 года¹, большая группа законодательно закрепленных норм, затрагивающих в том числе и проблему защиты информации в военно-разведывательных органах, содержится в ежегодных законах о полномочиях органов национальной обороны на очередной финансовый год, в других законодательных актах, регламентирующих вопросы организации и деятельности министерства обороны США².

Непосредственно процедура присвоения грифов секретности закрепляется в США в подзаконном нормотворчестве главы американского государства. Традиционно, начиная с 50- годов прошлого века, американские президенты издают исполнительные приказы по проблеме защиты информации в сфере национальной безопасности. Первым из таких приказов стал изданный президентом Трумэнном в 1951 году исполнительного приказа № 10290³. В последующие десятилетия, не считая поправок и дополнений, было издано еще шесть приходящих на смену друг другу исполнительных приказов президента по вопросам защиты информации: исполнительный приказ президента Эйзенхауэра № 10501 от 5 ноября 1953 года; исполнительный приказ президента Никсона № 11652 от 8 марта 1972 года; исполнительный приказ президента Картера № 12065 от 28 июня 1978 года; исполнительный приказ президента Рейгана № 12356 от 2 апреля 1982 года; исполнительный приказ президента Клинтона

¹ См., например: National Security Act of 1947, ch. 343, title VI, Sec. 601, as added Pub. L. 97–200, Sec. 2 (a), June 23, 1948, 96 Stat. 122; Pub. L. 103–359, title VIII, Sec. 802 (a), Oct. 14, 1994, 108 Stat. 3435.

² См., например: National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2014, Pub. L. 113–66, Sec. 542, Dec. 26, 2013, 127 Stat. 672; Strom Thurmond National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1999, Pub. L. 105–261, Oct. 17, 1998, 112 Stat. 2021; National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2000, Pub. L. 106–65, Sec. 1042, Oct. 5, 1999, 113 Stat. 759.

³ См.: Executive Order № 10290, Sept. 27, 1951, 16 Fed. Reg. 9735.

№ 12958 от 17 апреля 1995 года⁴ и ныне действующий исполнительный приказ президента Б. Обамы № 13526 от 29 декабря 2009 года⁵.

Согласно исполнительному приказу президента Б. Обамы № 13526 в США предусмотрено присвоение следующих грифов секретности:

«Top Secret» (отечественный аналог — «Совершенно секретно»). Этот гриф присваивается той информации, несанкционированное разглашение которой причинит исключительно тяжкий ущерб интересам национальной безопасности.

«Secret» («Секретно»). Данный гриф может быть присвоен информации, несанкционированное разглашение которой способно причинить серьезный ущерб национальной безопасности.

«Confidential» (буквально можно перевести как «конфиденциально», примерно соответствует отечественному грифу «для служебного пользования»). Указанный гриф присваивается информации, несанкционированное разглашение которой может нанести вред национальной безопасности США⁶.

Правом присвоения грифов секретности наделены: 1) президент и вице-президент США; 2) главы министерств и ведомств, определенные президентом; 3) должностные лица правительства Соединенных Штатов, которым подобные полномочия делегированы президентом, вице-президентом, главами министерств и ведомств.

Законодательство США предусматривает возможность делегирования полномочий по присвоению грифа секретности, но лишь

⁴ См.: Executive Order № 10501, Nov. 10, 1953, 18 Fed. Reg. 7049; Executive Order № 10290, Mar. 10, 1972, 37 Fed. Reg. 5209; Executive Order № 12065, July 3, 1978, 43 Fed. Reg. 28949; Executive Order № 12356, Apr. 6, 1982, 47 Fed. Reg. 14874; Executive Order № 12958, Apr. 20, 1995, 60 Fed. Reg. 19825.

⁵ См.: Executive Order № 13526, Jan. 5, 2010, 75 Fed. Reg. 707.

⁶ Ibid., sec. 1.2.

в пределах, минимально необходимых для обеспечения режимов секретности, предусмотренных исполнительным приказом президента. При этом полномочия присваивать гриф секретности «Top Secret» может быть делегировано лишь президентом, вице-президентом и главами министерств и ведомств, которые наделены данным полномочием главой американского государства. Право делегировать полномочия по присвоению грифов «Secret» и «Confidential», помимо указанных выше должностных лиц, имеют высшие должностные лица министерств и ведомств, при условии, что им самим было делегировано право присваивать гриф секретности «Top Secret»¹.

Американское законодательство не предусматривает возможность присвоения бессрочных грифов секретности. При присвоении грифа секретности документу или информации должностное лицо или орган, присваивающее гриф, должны определить конкретный срок или событие, при наступлении которых должен быть снят гриф. По достижении указанного срока или наступлении указанного события информация должна быть рассекречена автоматически. Исключение составляет информация, которая не может быть рассекречена, так как: 1) ее разглашение может повлечь раскрытие идентификационных данных лиц, осуществляющих (осуществлявших) конфиденциальное сотрудничество со спецслужбами, 2) информация, представляющая собой ключевые конструкционные концепции оружия массового поражения.

Если лицо или орган, присвоившие гриф секретности не установили более раннюю дату или событие, при наступлении которых должен быть снят гриф секретности, информация должна быть рассекречена по истечении 10 лет с момента принятия решения о ее засекречивании, при условии,

что должностное лицо или орган, принявшие решение о засекречивании не установили, что степень важности информации требует пролонгации грифа секретности на срок до 25 лет, начиная от срока принятия первоначального решения о присвоении грифа. Лицо или орган, принявшие решение о присвоении грифа секретности, могут продлить время действия грифа на срок до 25 лет, изменить степень секретности, повторно присвоить гриф секретности².

Повторное присвоение грифа секретности информации, с которой был снят гриф секретности, и которая предназначалась для публичного доступа, допускается лишь в случае, если такое решение в письменной форме принимает глава министерства или ведомства. Основанием для подобного решения является необходимость предотвращения существенного ущерба интересам национальной безопасности. О повторном присвоении грифа секретности должно быть доложено Помощнику президента по вопросам национальной безопасности и директору Агентства по контролю за защитой информации (Information Security Oversight Office).

Наряду с закреплением порядка присвоения грифов секретности, исполнительный приказ президента Б. Обамы № 13526 закрепил порядок снижения или снятия ранее присвоенного грифа секретности. Полномочиями на снятие или снижение грифа секретности согласно приказу обладают:

1. Должностные лица, принявшие первоначальное решение о засекречивании информации при условии, что должностное лицо еще занимает ту же должность и не лишено полномочий на присвоение (снятие) грифа секретности)

2. Нынешний правопреемник лица, принявшего первоначальное решение, при условии, что правопреемник не лишен

¹ Ibid., sec. 1.3.

² Ibid., sec. 1.5.

полномочий на присвоение (снятие) грифа секретности).

3. Вышестоящий начальник лица, принявшего первоначальное решение, либо его правопреемника, при условии, что этот вышестоящий начальник обладает полномочиями на присвоение (снятие) грифа секретности)

4. Должностные лица, которым в письменной форме делегированы полномочия на снятие грифа секретности главой министерства или ведомства либо должностным лицом вышестоящего ведомства.

Директор национальной разведки (либо в случае получения соответствующих полномочий от директора — первый заместитель директора национальной разведки) может после консультаций с заинтересованными руководителями ведомств-членов разведывательного сообщества принять решение о рассекречивании, снижении грифа секретности, либо дать указания о рассекречивании и снижении грифа секретности в отношении информации, касающейся источников, методов разведывательной деятельности или самой разведывательной деятельности.

При этом предполагается, что информация, необходимость ограничения доступа к которой в соответствии с данным приказом сохраняется, должна оставаться закрытой информацией. В некоторых особых случаях, однако, необходимость в защите такой информации может быть перевешена общественной потребностью в ее раскрытии. В таких случаях информация должна быть рассекречена.

В том случае, если возникает подобная ситуация, она должна разрешаться главой ведомства или высшими должностными лицами ведомства. Это должностное лицо должно установить, действительно ли общественная потребность в раскрытии информации перевешивает возможный ущерб интересам национальной безопасности, который может быть причинен в результате раскрытия. По истечении 25 лет все засекреченные документы, которые представляют

историческую ценность, должны подлежать автоматическому рассекречиванию вне зависимости от того, пересматривался или нет вопрос об их грифе секретности.

Однако, исполнительный приказ Б. Обамы содержит целый список так называемых особых обстоятельств, при наличии которых не допускается рассекречивание некоторых сведений даже по истечении предельного 25-летнего срока. Так, главы министерств и ведомств могут исключить из числа сведений, подлежащих автоматическому рассекречиванию особую информацию, разглашение которой может привести к:

1) разглашению установочных данных конфиденциальных источников (в том числе конфиденциальных источников разведки), характера взаимоотношений с разведками или службами безопасности иностранных правительств или международных организаций, иных (неагентурных) разведывательных источников; снизить эффективность разведывательных методов, ныне используемых разведкой, возможно планируемых к использованию, либо находящихся в стадии разработки с целью последующего использования;

2) утрате сведений, которые могут быть использованы в разработке оружия массового поражения;

3) разглашению информации, которая может оказать негативное воздействие на работу криптографических систем США;

4) разглашению информации, способной нанести вред новейшим технологиям, применяемым в системах вооружения Соединенных Штатов;

5) разглашению военных планов США, или дезавуированию оперативных или тактических элементов предыдущих планов, которые могут являться частью действующих планов;

6) разглашению информации, включая информацию иностранных правительств, способному нанести серьезный ущерб отношениям США с иностранными державами,

либо текущей дипломатической деятельности США;

7) разглашению информации, которая может вредить текущей способности должностных лиц федерального правительства США защитить президента, вице-президента и других подлежащих защите лиц, которые в интересах национальной безопасности обеспечиваются такой защитой;

8) разглашению информации, способной нанести серьезный ущерб планам чрезвычайной готовности системы национальной безопасности или раскрыть текущие уязвимости систем, сооружений или инфраструктуры, относящейся к национальной безопасности;

9) нарушению закона, договора или международного соглашения, не допускающих автоматического или одностороннего раскрытия информации по истечении 25-летнего срока¹.

Исключение определенных категорий сведений из числа подлежащих автоматическому рассекречиванию по истечении 25-летнего срока, не означает невозможность предания их гласности в последующем. Большинство не подлежащих раскрытию по истечении 25-летнего срока сведений в соответствии с приказом должны предаваться гласности по истечении 50-летнего срока. В особо редких, исключительных случаях приказ допускает возможность пролонгации режима секретности до 75-летнего срока, по истечении которого информация должна быть автоматически рассекречена 31 декабря года, который является не более чем 75-м годом с момента возникновения источника информации (создания документа).

Однако теоретически даже по истечении 75-летнего срока информация может избежать обнаружения при том условии, что глава ведомства, в распоряжении которого находится информация, за 5 лет до истечения указанного 75-летнего срока выступит

с предложением исключить данные сведения из перечня подлежащих рассекречиванию, а Межведомственная апелляционная группа по вопросам засекречивания в интересах безопасности (Interagency Security Classification Appeals Panel) поддержит его предложение².

Следует признать, что общая политика американского руководства в сфере пересмотра грифов секретности исторических документов, связанных с обеспечением национальной безопасности США, в том числе имеющих самое непосредственное отношение к разведывательной деятельности США, отличается определенным либерализмом. Согласно сложившейся в еще конце 80-х годов практике, американское руководство обычно снимает гриф секретности с материалов, связанных с вопросами обеспечения национальной безопасности, в том числе с разведывательной деятельностью, по истечении нескольких десятилетий с момента их издания³. В некоторых случаях те или иные исторические документы (в том числе касающиеся и разведывательной деятельности США) могут быть раскрыты для широкой общественности и по истечении значительно более короткого периода времени. Например, ввиду изменения геополитической ситуации в мире еще в 90-х годах прошлого века были преданы гласности некоторые секретные документы, изданные всего за десятилетие до этого — в самом конце 80-х годов⁴.

² Ibid., sec. 3.3.

³ К настоящему времени гриф секретности снят даже с тех документов, которые определяли основополагающие принципы деятельности американской разведки времен «холодной войны». См., например: National Security Council Intelligence Directive № 5 (Espionage and Counterespionage Operations), December 12, 1947 // Source: National Archives and Records Administration, RG 59, Records of the Department of State, Records of the Executive Secretariat, NSC Files: Lot 66 D 95, NSCIDs. Top Secret.

⁴ См., например: NSR (National Security Reviews) № 17 of June 15, 1989 (Review of United States non Proliferation Policy); NSR № 18 of June 22, 1989 (Counterintelligence

¹ Ibid., sec. 3.1–3.3.

Правовые стандарты, касающиеся снятия грифов секретности с исторических документов и последующего их обнародования, не ограничиваются лишь подзаконным нормотворчеством президента. Традиционное внимание проблеме рассекречивания исторических документов уделяет американский законодатель. С точки зрения юридической логики внимание конгресса США труднообъяснимо. Действующих правовых процедур, установленных в подзаконных нормативных актах, издаваемых президентом США вполне достаточно для проведения работы по рассекречиванию исторических документов. Тем не менее, начиная с 90-х годов прошлого века, конгресс США существенно увеличил законодательную составляющую в системе нормативных правовых актов, направленных на регламентацию данной группы отношений.

По-видимому, решающую роль в этом сыграли не соображения юридического порядка, а скорее интересы внутривнутриполитической борьбы. Например, американский конгресс не пожелал остаться в стороне от либеральных тенденций начала девяностых годов, вызванных распадом мировой социалистической системы и столь неожиданным усилением международного влияния США. Отражая доминирующие общественные настроения, американские законодатели также включились в работу по «искоренению пережитков» времен «холодной войны». К слову, эйфория либерализма оказалась крайне непродолжительной. Уже к концу 90-х вновь возобладали более прагматичные и рациональные взгляды, столь свойственные американской государственной системе.

Среди принятых в этот период «умеренной эйфории» законов, регламентирующих порядок рассекречивания документов федерального правительства, в первую

очередь нужно отметить Закон о защите и сокращении секретности в правительстве 1994 года¹. Данный закон непосредственно провозглашает необходимость сокращения числа секретных документов, издаваемых в рамках исполнительной ветви власти, указывая на изменившиеся с момента окончания «холодной войны» обстоятельства. В законе приводятся некоторые достаточно интересные фактические данные. Так, например, только в 1992 году под тем или иным грифом секретности в США было издано 6349532 документов (несложно оценить примерное число секретных документов, изданных за все годы «холодной войны»)².

Примечательно, что в качестве аргументов в пользу сокращения секретности, наряду с традиционным аргументом о праве граждан США на доступ к информации о деятельности своего правительства, приводятся и аргументы экономического порядка: согласно данному закону, только частными компаниями США ежегодно тратится 14 миллиардов долларов на реализацию правительственных предписаний в сфере защиты информации³.

Для ревизии нормативных стандартов в сфере защиты информации на основании данного Закона была учреждена Комиссия по защите и по сокращению секретности в правительстве⁴, в состав которой вошли как представители обеих палат конгресса, так лица, назначенные президентом США

Закон установил следующие пропорции представительства в составе комиссии: из 12 членов комиссии 1) 4 должны назначаться президентом, из них два должны представ-

and Security Countermeasures); NSR № 19 of July 7, 1989 (US Policy toward Lebanon).

¹ См.: Protection and Reduction of Government Secrecy Act, Pub. L. 103–236, title IX, Apr. 30, 1994, 108 Stat. 525.

² Ibid., Sec.902 (2).

³ См.: Pub. L. 103–236, title IX, Sec.902 (4).

⁴ Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy.

лять исполнительную власть, а два — частный сектор; 2) двоих членов комиссий должен назначить лидер большинства в Сенате, один из которых должен быть членом Сената, а другой независимым лицом; 3) двоих должен назначить лидер меньшинства в Сенате, один из которых должен быть членом Сената, а другой независимым лицом; 4) двоих должен назначить спикер Палаты представителей, один из которых должен быть членом Палаты, а другой независимым лицом; 5) двоих должен назначить лидер меньшинства в Палате представителей, один из которых должен быть ее членом, а другой независимым лицом. Председателя комиссия должна назначить сама из числа своих членов¹.

Несмотря на подобное двойственное название комиссии, в качестве основной ее главной задачи была определена не защита, а именно сокращение секретности в федеральном правительстве. Уже вводная часть Закона 1994 года содержала прямое указание на необходимость кардинального сокращения объема секретной информации в недрах федерального правительства: «... больше было бы приобретено, нежели потеряно, если бы наша нация приняла ... политику полной открытости во всех информационных сферах»².

Прямым следствием Закона 1994 года стало принятие в 1996 году в рамках Закона о полномочиях разведки на 1996 финансовый год³ законодательных положений, обязывающих директора центральной разведки привлечь к работе штат волонтеров, в количестве не более 50 человек, которые бы на безвозмездной основе в течение 5 лет могли «оказывать помощь» в работе по рассекречиванию материалов ЦРУ⁴.

Законодательство середины девяностых годов, направленное на сокращение объема секретной информации в федеральном правительстве, весьма резко контрастирует даже с теми законами, которые принимались в самом конце 80-х или даже в начале девяностых годов. Например, содержащиеся в Законе о полномочиях органов национальной обороны на 1989 год⁵ нормы о рассекречивании материалов, касающихся американских военнослужащих, попавших в плен или пропавших без вести в конфликтах в Юго-восточной Азии, сопровождаются многочисленными оговорками, запрещающими разглашать ту информацию, которая связана с разведывательной деятельностью США⁶. Аналогичные нормы, касающиеся конфликтов во Вьетнаме и Корее⁷ и принятые уже в 1992 году, содержат не меньшее количество изъятий, обусловленных в том числе и интересами разведки⁸.

К концу 90-х годов XX века излишний либерализм американского законодателя в вопросах снятия грифа секретности с исторических документов времен «холодной войны» рассеялся. Принятый на рубеже веков Закон о деклассификации в общественных интересах 2000 года⁹, по своему духу напоминает скорее законодательство конца восьмидесятых годов. Несмотря на то, что основной вопрос, который законодатель решает в рамках данного закона — это сокращение секретности и предоставление возможности американской общественности иметь больше информации о деятельности государственных органов, значительно большее внимание

¹ См.: Pub. L. 103–236, title IX, Sec. 904 (a).

² Ibid., Sec. 902 (6).

³ См.: Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1996, Pub. L. 104–93.

⁴ См.: Pub. L. 104–93, title IV, Sec. 402, Jan. 6, 1996, 109 Stat. 969.

⁵ См.: National Defense Authorization Act for Fiscal Years 1989, Pub. L. 100–453, Sept. 29, 1988.

⁶ См.: Pub. L. 100–453, title IV, Sec. 404, Sept. 29, 1988, 102 Stat. 1908.

⁷ См.: National Defense Authorization Act for Fiscal Years 1992 and 1993, Pub. L. 102–190, Dec. 5, 1991.

⁸ См.: Pub. L. 102–190, div. A, title X, Sec. 1082, Dec. 5, 1991, 105 Stat. 1480.

⁹ См.: Public Interest Declassification Act of 2000, Pub. L. 106–567, title VII, Dec. 27, 2000.

в законе уделено вопросам защиты информации по вопросам разведки и вопросам национальной безопасности.

Законом о деклассификации в общественных интересах 2000 года был учрежден Комитет деклассификации в общественных интересах, продолжающий свою работу и в настоящее время (Public Interest Declassification Board). Комитет был призван не столько заниматься проблемой эффективности сокращения секретности, сколько упорядочить и систематизировать этот процесс и обеспечить при этом защиту интересов разведки и национальной безопасности. Законом о разведывательной реформе и противодействии терроризму 2004 года были несколько расширены полномочия Комитета деклассификации в общественных интересах. Одновременно, деятельность комитета была поставлена в более жесткие правовые рамки. Так, Комитету было вменено в обязанность предоставлять главе государства или назначенному им должностному лицу отчеты о своей деятельности, а также по запросу президента пересматривать ранее принятые решения о снятии грифов секретности¹. Через 3 года, Законом 2007 года о выполнении рекомендаций Комиссии 9/11² Комитету было также вменено в обязанность пересматривать принятые решения в случае поступления запроса о пересмотре из конгресса США. При этом пересмотр решения в соответствии

с требованиями конгресса должен осуществляться даже в том случае, если от президента США по этому же вопросу поступил запрос иного содержания.

Последние законодательные изменения в статусе Комитета деклассификации в общественных интересах были внесены в 2012 году в результате принятия конгрессом Закона о продлении полномочий Комитета деклассификации в общественных интересах³. Эти изменения фактически не затронули полномочия Комитета и в основном сводились к решению конгресса пролонгировать полномочия Комитета до конца 2014 года.

Принимая в расчет столь непривычно длительный для США срок существования Комитета деклассификации в общественных интересах, нужно констатировать тот факт, что заложенные в самом начале прошедшего десятилетия механизмы снятия грифов секретности с исторических документов оказались достаточно эффективными и действенными. В результате, для текущего исторического периода американскому законодателю удалось найти оптимально равновесное состояние между потребностями федерального правительства в защите информации в сфере национальной безопасности и желанием широких масс американской общественности в получении доступа к информации о деятельности своего правительства.

Библиография

1. Archibald Cox Reflection upon Watergate. Brandies University, 1974.
2. Atomic Energy Act of 1954, Aug. 30, 1954, ch. 1073, § 1, 68 Stat. 947.
3. Classified Information Procedures Act of 1980, Pub. L. 96–456, Oct. 15, 1980, 94 Stat. 2025.
4. Executive Order № 10290, Mar. 10, 1972, 37 Fed. Reg. 5209;

¹ См.: Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, Pub. L. 108–458, title I, sec. 1102, Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3699.

² См.: Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007, Pub. L. 110–53, sec. 602, Aug. 3, 2007, 121 Stat. 336.

³ См.: Public Interest Declassification Board Reauthorization Act of 2012, Pub. L. 112–235, Dec. 28, 2012, 126 Stat. 1626.

5. Executive Order № 10290, Sept. 27, 1951, 16 Fed. Reg. 9735.
6. Executive Order № 10501, Nov. 10, 1953, 18 Fed. Reg. 7049;
7. Executive Order № 12065, July 3, 1978, 43 Fed. Reg. 28949;
8. Executive Order № 12356, Apr. 6, 1982, 47 Fed. Reg. 14874;
9. Executive Order № 12958, Apr. 20, 1995, 60 Fed. Reg. 19825.
10. Executive Order № 13526, Jan. 5, 2010, 75 Fed. Reg. 707.
11. Freedom of Information Act of 1966, Pub. L. 89–487, July 4 1966, 80 Stat. 250.
12. Freedom of Information Act of 1967, Pub. L. 90–23, June 5 1967, 81 Stat. 54.
13. Freedom of Information Act of 1974, Pub. L. 93–502, Nov. 21, 1974, 88 Stat. 1561.
14. Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007, Pub. L. 110–53, sec. 602, Aug. 3, 2007, 121 Stat. 336.
15. Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1996, Pub. L. 104–93, Jan. 6, 1996, 109 Stat. 969.
16. Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, Pub. L. 108–458, title I, sec. 1102, Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3699.
17. Invention Secrecy Act of 1951, Feb. 1, 1952, 66 Stat. 3.
18. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2000, Pub. L. 106–65, Sec. 1042, Oct. 5, 1999, 113 Stat. 759.
19. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2014, Pub. L. 113–66, Sec. 542, Dec. 26, 2013, 127 Stat. 672;
20. National Defense Authorization Act for Fiscal Years 1989, Pub. L. 100–453, Sept. 29, 1988.
21. National Defense Authorization Act for Fiscal Years 1992 and 1993, Pub. L. 102–190, Dec. 5, 1991.
22. National Security Council Intelligence Directive № 5 (Espionage and Counterespionage Operations), December 12, 1947 // Source: National Archives and Records Administration, RG 59, Records of the Department of State, Records of the Executive Secretariat, NSC Files: Lot 66 D 95, NSCIDs.
23. NSR (National Security Reviews) № 17 of June 15, 1989 (Review of United States non Proliferation Policy); NSR № 18 of June 22, 1989 (Counterintelligence and Security Countermeasures); NSR № 19 of July 7, 1989 (US Policy toward Lebanon).
24. Protection and Reduction of Government Secrecy Act, Pub. L. 103–236, title IX, Apr. 30, 1994, 108 Stat. 525.
25. Public Interest Declassification Act of 2000, Pub. L. 106–567, title VII, Dec. 27, 2000.
26. Public Interest Declassification Board Reauthorization Act of 2012, Pub. L. 112–235, Dec. 28, 2012, 126 Stat. 1626.
27. Strom Thurmond National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1999, Pub. L. 105–261, Oct. 17, 1998, 112 Stat. 2021.
28. The Administrative Procedure Act of 1946, 60 Stat. 238.
29. Ungar, Sanford J. FBI: An Uncensored Look Behind the Walls. — Boston: Toronto, 1976.
30. Опалев А. В. Правовое обеспечение национальной безопасности: объект, предмет и задачи // Национальная безопасность / nota bene. — 2014. — 2. — С. 244–250. DOI: 10.7256/2073–8560.2014.2.11295.

References (transliterated)

1. Archibald Cox Reflection upon Watergate. Brandies University, 1974.
2. Atomic Energy Act of 1954, Aug. 30, 1954, ch. 1073, § 1, 68 Stat. 947.

3. Classified Information Procedures Act of 1980, Pub. L. 96–456, Oct. 15, 1980, 94 Stat. 2025.
4. Executive Order № 10290, Mar. 10, 1972, 37 Fed. Reg. 5209;
5. Executive Order № 10290, Sept. 27, 1951, 16 Fed. Reg. 9735.
6. Executive Order № 10501, Nov. 10, 1953, 18 Fed. Reg. 7049;
7. Executive Order № 12065, July 3, 1978, 43 Fed. Reg. 28949;
8. Executive Order № 12356, Apr. 6, 1982, 47 Fed. Reg. 14874;
9. Executive Order № 12958, Apr. 20, 1995, 60 Fed. Reg. 19825.
10. Executive Order № 13526, Jan. 5, 2010, 75 Fed. Reg. 707.
11. Freedom of Information Act of 1966, Pub. L. 89–487, July 4 1966, 80 Stat. 250.
12. Freedom of Information Act of 1967, Pub. L. 90–23, June 5 1967, 81 Stat. 54.
13. Freedom of Information Act of 1974, Pub. L. 93–502, Nov. 21, 1974, 88 Stat. 1561.
14. Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007, Pub. L. 110–53, sec. 602, Aug. 3, 2007, 121 Stat. 336.
15. Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1996, Pub. L. 104–93, Jan. 6, 1996, 109 Stat. 969.
16. Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, Pub. L. 108–458, title I, sec. 1102, Dec. 17, 2004, 118 Stat. 3699.
17. Invention Secrecy Act of 1951, Feb. 1, 1952, 66 Stat. 3.
18. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2000, Pub. L. 106–65, Sec. 1042, Oct. 5, 1999, 113 Stat. 759.
19. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2014, Pub. L. 113–66, Sec. 542, Dec. 26, 2013, 127 Stat. 672;
20. National Defense Authorization Act for Fiscal Years 1989, Pub. L. 100–453, Sept. 29, 1988.
21. National Defense Authorization Act for Fiscal Years 1992 and 1993, Pub. L. 102–190, Dec. 5, 1991.
22. National Security Council Intelligence Directive № 5 (Espionage and Counterespionage Operations), December 12, 1947 // Source: National Archives and Records Administration, RG 59, Records of the Department of State, Records of the Executive Secretariat, NSC Files: Lot 66 D 95, NSCIDs.
23. NSR (National Security Reviews) № 17 of June 15, 1989 (Review of United States non Proliferation Policy); NSR № 18 of June 22, 1989 (Counterintelligence and Security Countermeasures); NSR № 19 of July 7, 1989 (US Policy toward Lebanon).
24. Protection and Reduction of Government Secrecy Act, Pub. L. 103–236, title IX, Apr. 30, 1994, 108 Stat. 525.
25. Public Interest Declassification Act of 2000, Pub. L. 106–567, title VII, Dec. 27, 2000.
26. Public Interest Declassification Board Reauthorization Act of 2012, Pub. L. 112–235, Dec. 28, 2012, 126 Stat. 1626.
27. Strom Thurmond National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1999, Pub. L. 105–261, Oct. 17, 1998, 112 Stat. 2021.
28. The Administrative Procedure Act of 1946, 60 Stat. 238.
29. Ungar, Sanford J. FBI: An Uncensored Look Behind the Walls. — Boston: Toronto, 1976.
30. Opalev A. V. Pravovoe obespechenie natsional'noi bezopasnosti: ob'ekt, predmet i zadachi // Natsional'naya bezopasnost' / nota bene. — 2014. — 2. — С. 244–250. DOI: 10.7256/2073–8560.2014.2.11295.