



## **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ СЛУЖЕБНОЙ ТАЙНЫ**

*В статье проводится анализ нормативного правового регулирования служебной тайны, выявляются нерегламентированные отношения в данной сфере, и в связи с этим формулируются проблемы правоприменения на практике. Приводятся примеры непоследовательности законодателя в конструировании норм, относящихся к служебной тайне, и высказывается необходимость их унификации принятием федерального закона. Прогнозируются возможные негативные последствия, связанные с субъективным толкованием отнесения конкретных сведений к служебной информации ограниченного распространения.*

**Ключевые слова:** служебная тайна, служебная информация, информация ограниченного доступа, конфиденциальная информация.

**Utorov O. R.**

## **PROBLEMS LAW ENFORCEMENT RELATIONS IN THE SPHERE OF CIRCULATION OFFICIAL SECRET**

*The article analyzes the normative legal regulation of official secrecy, reveals the unregulated relations in this sphere and in this regard formulates the problems of law enforcement in practice. Examples of inconsistency of the legislator in the construction of rules relating to official secrecy are given, and the need for their unification by the adoption of Federal law is expressed. Predicts the possible negative consequences associated with the subjective interpretation of the classification of specific information as official information for restricted dissemination.*

**Keywords:** service secret, service information, limited access information, confidential information.

Анализ законодательства, регулирующего обращение служебной тайны, позволяет констатировать, что оно представляет собой вместо единой выстроенной системы некий набор положений различных отраслей пра-

ва, не объединенных ни общим предметом регулирования, ни общим принципом.

Вместе с тем информация, представленная в форме служебной тайны, прослеживается во многих законах и еще больше в ве-

домственных правовых актов. При рассмотрении норм, регламентирующих сбор (получение), использование, передачу, хранение и уничтожение служебной тайны применяются различные ее наименования: служебная тайна, информация ограниченного распространения, служебная информация ограниченного доступа, просто служебная информация и т. п. При этом, необходимо отметить, что само понятие служебной тайны, так и не определено законодательством.

Авторы пояснительной записки к проекту Федерального закона «О служебной тайне» считают, что, несмотря на практически полное отсутствие нормативного регулирования в сфере отнесения сведений к служебной тайне и их защиты, нормы о ней находятся более чем в 40 федеральных законах, в том числе: «Об основах государственной службы Российской Федерации», «О Правительстве Российской Федерации», «Об основах муниципальной службы Российской Федерации», «О защите конкуренции», и в иных. При этом исследователи акцентируют внимание на разнообразии правовых подходов, получивших закрепление в законодательстве [1], и противоречии друг с другом многих нормативных актов [2, с. 18].

Так, в Трудовом кодексе Российской Федерации (ст.ст. 37, 57, 81, 243, 358), Федеральном законе «О защите конкуренции» (ст.ст. 24, 25, 25.6, 26, 45) упоминается охраняемая законом тайна, в том числе служебная; в Федеральных законах «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» (ст. 31), «О кредитных историях» (ст.ст. 5, 6, 7, 17) прописывается служебная тайна; в Указе Президента Российской Федерации «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера» служебная тайна отнесена к сведениям конфиденциального характера; в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. ст. 17, 18, 24, 37), Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (ст. 90 и 92) и ряде других законов используется термин «служебная информация»; Федеральный закон «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» (ст.ст. 6, 9, 18, 20) предусматривает одну из мер безопасности в отношении защищаемого лица – обеспечение конфиденциальности сведений о нем. Эти примеры свидетельствуют о том, что не только терминология, но и со-

держание института служебной информации не имеет в законодательстве однозначного понимания [1].

Поэтому, на наш взгляд, справедливо отмечает А.А. Антопольский, что в законодательстве для обозначения одного и того же круга объектов используются различные термины (служебная информация, служебная тайна, служебная информация ограниченного распространения и др.). Именно по этой причине трудно построить четкую классификацию служебной тайны и отграничить ее от смежных категорий [3, с. 25].

Вместе с этим, вопрос осуществления управления в государственных органах и регулирование использования служебной тайны можно рассматривать с одной стороны как предупреждение манипулирования информацией или ее утечки, а с другой как ограничение бесконтрольного «засекречивания» информации. Кроме того, бесконтрольное ограничение доступа к информации является весьма серьезным коррупциогенным фактором. Соответственно системное правовое регулирование служебной тайны должно повысить прозрачность деятельности государственных органов и должностных лиц [2, с. 18].

Исследователи указанного направления в защите информации причины изложенных противоречий связывают с историей формирования института служебной тайны, а точнее с его трансформацией на постсоветском пространстве [4]. Чтобы разобраться подробнее с проблематикой вопроса обратимся к ее ретроспективе.

Действительно до принятия в 1993 г. Закона Российской Федерации «О государственной тайне» служебная тайна входила в состав сведений, составляющих государственную тайну, а точнее, как отмечает П.Н. Кораблев и Т.М. Занина – в интегрированное понятие государственных секретов, которые по степени их важности подразделялись на государственную и служебную тайны [5, с. 31]. Последняя имела гриф секретности «секретно» и охранялась в режиме государственной тайны.

Волчинская Е. К. дополняя данную мысль, указывает что ограничительная пометка «Для служебного пользования» использовалась для ограничения доступа к иной информации на основе ведомственных инструкций и перечня сведений, определяемого Главлитом. После принятия Закона о государственной тайне часть сведений, составляющих служебную тайну, поглотилась режимом государ-

ственной тайны без выделения особой категории. Другая часть была выведена из режима государственной тайны и стала охраняться в режиме ограниченного доступа [6, с. 71-72].

В этом же году была принята Конституция Российской Федерации, в которой в части 3 статьи 55 определено, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом [7]. Соответственно служебная тайна как системная категория практически исчезла из российского законодательства. В этой связи, по мнению А.В. Швецова, а также П.Н. Кораблева и Т.М. Заниной, принятие Закона о государственной тайне, привнесло массу позитивных моментов, повлекло за собой одно существенное негативное последствие – отнесение в соответствии с указанным законом грифа «секретно» для обозначения исключительно сведений, составляющих государственную тайну, де-факто ликвидировало служебную тайну как институт и заодно создало серьезную правовую неопределенность в вопросе квалификации ранее обозначенных им сведений (то есть, подпадают ли они под режим ограничений государственной тайны либо нет) [8, с. 78; 5, с. 31].

Возникшие противоречия и неурегулированность названных общественных отношений обусловили появление в 1994 году во вновь принятом Гражданском кодексе Российской Федерации статьи 139, которая хоть и «вернула» обратно в правовое русло категорию служебной тайны, но ее содержание по-прежнему оставалось очень размыто. Так, в указанной статье было предусмотрено, что информация составляет служебную или коммерческую тайну в случае, когда информация имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к ней нет свободного доступа на законном основании и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности [9].

По нашему мнению, следует согласиться с позицией Ю.В. Пономаревой, подчеркнув, что такая формулировка законодателя фактически предусматривала регулирование служебной тайны по аналогии с коммерческой, при этом служебной тайне приписывались свойства «действительной или потенциальной коммерческой ценности», что фактически подрывало всю научную доктрину в области конфиденциальной информации как таковой [2, с. 119]. Действительно надделение коммерческой ценностью в качестве основ-

ного признака служебной тайны ставило под сомнение в принципе ее правовое существование в таком виде в органах власти. Тем не менее, указанная норма действовала двенадцать лет, а после ее отмены в 2008 г. служебная тайна так опять и не получила законодательного закрепления.

Таким образом, можно сделать вывод, что использование служебной тайны в качестве конфиденциальной информации и проставление на документе ограничительной пометки «Для служебного пользования» не предусмотрено федеральным законом, а, следовательно, не совсем легитимно.

Однако, как пишет Волчинская Е. К. практика использования грифа «ДСП» для ограничения доступа к некоторой информации сохранилась как в органах власти, так и в организациях. По мнению исследователя, поскольку такая практика не базируется на законе, это создает предпосылки массового нарушения прав физических и юридических лиц на доступ к информации [6, с. 72].

Следует также отметить, что в 1994 г. одновременно с вступлением в силу Гражданского кодекса Российской Федерации было принято «Положение о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 г. № 1233 [10], которое хотя бы на уровне подзаконного нормативного правового акта, но закрепило основные вопросы регулирования служебной тайны, определяя ее как служебную информацию ограниченного распространения – несекретную информацию, касающуюся деятельности организаций, ограничения, на распространение которой диктуются служебной необходимостью.

Согласимся с позицией Фатьянова А. А., который считает, что данная дефиниция, скажем прямо, неуклюжая, но суть категории из нее ясна – это сведения, распространение которых ограничивается, исходя из служебной целесообразности, то есть информация, для которой предусмотрен гриф «Для служебного пользования» [11, с. 24].

По мнению же Павлова И. Ю., поскольку критерием отнесения тех или иных сведений к категории служебной информации ограниченного распространения являются не конкретные объективные факторы, а субъективная категория – «служебная необходимость»,

возникает повод для возможности принятия произвольных правоприменительных решений [12, с. с. 35].

Еще одно упоминание служебной тайны, как уже мы обозначали, содержится в Указе Президента Российской Федерации «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера» от 6 марта 1997 г. № 188, в котором в качестве одного из видов конфиденциальной информации выступают служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (служебная тайна) [13].

Вместе с тем, несмотря на имеющиеся правовое регулирование, регламентация служебной тайны исключительно на подзаконном уровне, на наш взгляд, противоречит:

- концепции ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации [7], согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом;

- принципу, предусмотренному п. 2 ст. 3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации» [14], согласно которому ограничение доступа к информации устанавливается только федеральными законами;

- положению ч. 2 ст. 5 указанного закона, на основании которого информация в зависимости от категории доступа к ней подразделяется на общедоступную информацию, а также на информацию, доступ к которой ограничен федеральными законами (информация ограниченного доступа);

- требованию ч. 4 ст. 9 указанного закона, в соответствии с которым федеральными законами устанавливаются условия отнесения информации к сведениям, составляющим служебную тайну и иную тайну, обязательность соблюдения конфиденциальности такой информации, а также ответственность за ее разглашение.

Исходя из изложенного, следуя формальной логике, на практике может возникнуть

ситуация, при которой сформируется правовая позиция, заключающаяся в том, что если регулирование служебной тайны осуществляется не на уровне федерального закона, как этого требует законодательство, то исполнение таких требований, а тем более связанных с этим ограничений, не является обязательным. Надо отметить, что при таких условиях правоприменителям и судам придется «очень постараться» как-то юридически обосновать законодательный пробел.

Дополнительно стоит подчеркнуть, что при отсутствии единого федерального закона, ответы на поставленные выше вопросы найти крайне сложно по причине отсутствия систематизированности требований подзаконных актов, а так же, как было сказано выше – с их противоречивостью.

Тем не менее, необходимость ограничения доступа к служебной информации органов публичной власти все же объективно существует. И это актуально не только для органов исполнительной власти (хотя для них в большей степени), но и для других ветвей власти, а также для органов местного самоуправления, поскольку везде существует внутрисистемная информация, ограничение в доступе к которой необходимо и оправдано. Однако, как справедливо отмечает А.А. Фатьянов если не сформировать законодательные рамки для чиновников, то могут пострадать права и свободы граждан, прежде всего, право на доступ к информации [11, с. 24].

Таким образом, проблема правоприменения отношений в сфере обращения служебной тайны, в связи с отсутствием законодательного закрепления, очевидна. Указанные проблемы регулирования служебной тайны только на подзаконном уровне, безусловно, свидетельствует о необходимости глубокого анализа названных противоречий и теоретического их осмысления через призму вновь разработанного законопроекта, но с учетом соотносимости и четкой корреляции служебной тайны с другими видами охраняемых законом тайн.

---

## Литература

1. Пояснительная записка к проекту законопроекта «О служебной тайне» при повторном внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 05.04.2006 В.В. Бобыревым, А.Н. Волковым, М.И. Гришанковым, В.В. Дятленко, В.И. Илюхиным, Н.С. Леоновым, В.В. Маргеловым, А.М. Розуваном // <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=40148#0956362910113622>.

2. Пономарева Ю.В. Актуальные вопросы служебной тайны // Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере. – 2013. – № 4 (10). – С. 17-30.

3. Антопольский А.А. Правовое регулирование информации ограниченного доступа в сфере государственного управления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М. – 2004. – 29 С.
4. Лукичев К.Е. К вопросу об институте служебной тайны // Журнал «Право и безопасность» – 2009. – № 3 (32). // [http://dpr.ru/pravo/pravo\\_28\\_15.htm](http://dpr.ru/pravo/pravo_28_15.htm).
5. Кораблев П.Н., Занина Т.М. Особенности правовой защиты служебной тайны // Вестник Воронежского института МВД России. – 2008. – № 1. – С. 31-34.
6. Волчинская Е.К. Проблемы правовой регламентации режима служебной тайны в законодательстве Российской Федерации // Вопросы совершенствования законодательства в сфере обеспечения информационной безопасности. – М.: Издание Государственной Думы. – 2007. – С. 71-79.
7. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
8. Швецов А.В. Защита информации в сфере служебной тайны в деятельности ОВД (Правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж. – 2005. – 189 С.
9. Гражданский кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 г. № 1233 «Об утверждении положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 30. – Ст. 3165.
11. Фатьянов А.А. Правовой институт служебной тайны: история и современное состояние // Защита информации. Инсайд. – 2005. – № 4. – С. 22–25.
12. Павлов И.Ю. Современные проблемы правового регулирования государственной и служебной тайны в России // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 1 (31). – С. 29–37.
13. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера» от 6 марта 1997 г. № 188 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 10. – Ст. 1127.
14. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 31 (1 ч.). – Ст. 3448.

## References

1. Poyasnitel'naya zapiska k proyektu zakonoprojekta «O sluzhebnoy tayne» pri povtornom vnesenii v Gosudarstvennuyu Dumu Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii 05.04.2006 V.V. Bobyrevym, A.N. Volkovym, M.I. Grishankovym, V.V. Dyatlenko, V.I. Ilyukhinym, N.S. Leonovym, V.V. Margelovym, A.M. Rozuvanom // <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=40148#0956362910113622>.
2. Ponomareva YU.V. Aktual'nyye voprosy sluzhebnoy tayny // Vestnik UrFO. Bezopasnost' v informatsionnoy sfere. – 2013. – № 4 (10). – S. 17-30.
3. Antopol'skiy A.A. Pravovoye regulirovaniye informatsii ogranichenogo dostupa v sfere gosudarstvennogo upravlenii: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. – M. – 2004. – 29 S.
4. Lukichev K.Ye. K voprosu ob institute sluzhebnoy tayny // Zhurnal «Pravo i bezopasnost'» – 2009. – № 3 (32). // [http://dpr.ru/pravo/pravo\\_28\\_15.htm](http://dpr.ru/pravo/pravo_28_15.htm).
5. Korablev P.N., Zanina T.M. Osobennosti pravovoy zashchity sluzhebnoy tayny // Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii. – 2008. – № 1. – S. 31-34.
6. Volchinskaya Ye.K. Problemy pravovoy reglamentatsii rezhima sluzhebnoy tayny v zakonodatel'stve Rossiyskoy Federatsii // Voprosy sovershenstvovaniya zakonodatel'stva v sfere obespecheniya informatsionnoy bezopasnosti. – M.: Izdaniye Gosudarstvennoy Dumy. – 2007. – S. 71-79.
7. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii // Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. – 2014. – № 31. – St. 4398.
8. Shvetsov A.V. Zashchita informatsii v sfere sluzhebnoy tayny v deyatel'nosti OVD (Pravovoy aspekt): dis. ... kand. jurid. nauk. – Voronezh. – 2005. – 189 S.
9. Grazhdanskiy kodeks Rossiyskoy Federatsii // Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. – 1994. – № 32. – St. 3301.
10. Postanovleniye Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 3 noyabrya 1994 g. № 1233 «Ob utverzhdenii polozheniya o porjadke obrashcheniya so sluzhebnoy informatsiyey ogranichenogo rasprostraneniya v federal'nykh organakh ispolnitel'noy vlasti» // Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. – 2005. – № 30. – St. 3165.



11. Fat'yanov A.A. Pravovoy institut sluzhebnoy tayny: istoriya i sovremennoye sostoyaniye // Zashchita informatsii. Insayd. – 2005. – № 4. – S. 22-25.
  12. Pavlov I.YU. Sovremennyye problemy pravovogo regulirovaniya gosudarstvennoy i sluzhebnoy tayny v Rossii // Leningradskiy yuridicheskiy zhurnal. – 2013. – № 1 (31). – S. 29-37.
  13. Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii «Ob utverzhdenii perechnya svedeniy konfidentsial'nogo kharaktera» ot 6 marta 1997 g. № 188 // Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. – 1997. – № 10. – St. 1127.
  14. Federal'nyy zakon ot 27 iyulya 2006 g. № 149-FZ «Ob informatsii, informatsionnykh tekhnologiyakh i zashchite informatsii» // Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. – 2006. – № 31 (1 ch.). – St. 3448.
- 

**УТОРОВ Олег Равильевич**, кандидат педагогических наук, доцент кафедры Защиты информации высшей школы электроники и компьютерных наук ФГАО ВО «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)», Россия, 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 76. E-mail utorov@mal.ru.

**UTOROV Oleg**, candidate of pedagogical sciences, docent of the department of information security of the school of electrical engineering and computer science in FSAEI HE «South Ural State University (national research university)». 76, Lenin prospect, Chelyabinsk, Russia, 454080. E-mail utorov@mal.ru.