

Уторов О. Р.

DOI: 10.14529/secur190109

СЛУЖЕБНАЯ ИНФОРМАЦИЯ И СЛУЖЕБНАЯ ТАЙНА: ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ И ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ ПОНЯТИЙ

В статье приводится анализ нормативного правового регулирования понятий служебная информация и служебная тайна, сравнивается их соотношение и формируется их структура. Предлагаются определения понятия служебной информации, к которой относится открытая и конфиденциальная информация, а также понятия служебной тайны, защищаемой в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

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

Utorov O. R.

OFFICIAL INFORMATION AND OFFICIAL SECRETS: THE MAIN APPROACHES AND PROBLEMS OF CONCEPT CORRELATION

The article provides an analysis of the normative legal regulation of the concepts of official information and official secrets, compares their relationship and forms their structure. Definitions of the concept of proprietary information, which includes open and confidential information, as well as the concept of official secrets protected in order to protect the foundations of the constitutional order, morality, health, rights and legitimate interests of others, to ensure the defense of the country and the security of the state are proposed.

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

Служебная информация законодателем и правоприменителем часто трактуется как информация ограниченного доступа, соответственно как считает Г.Г. Камалова, существует угроза широкого толкования понятия служебной информации, ставшей известной государ-

ственному или муниципальному служащему в связи с исполнением должностных обязанностей и подлежащей защите в качестве информации ограниченного доступа. По мнению исследователя, вряд ли такой подход, является адекватным отражением реально существую-

щих отношений. Поэтому, прежде всего, требуется закрепление в законодательстве Российской Федерации нормы-дефиниции для служебных сведений [1, с. 149].

С.Н. Братановский приводит пример Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [2] в котором в качестве запретов, связанных с прохождением гражданской службы, установлен запрет разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей. Аналогичная формулировка предусмотрена и Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [3].

В литературе отмечается непоследовательность законодателя при конструировании данной нормы, поскольку служебная информация здесь называется наряду с иными сведениями конфиденциального характера, а, следовательно, не относится к категории конфиденциальной информации [4, с. 133].

Далее рассуждает С.Н. Братановский если понимать данную норму буквально, то указанный запрет относится к любой информации, ставшей известной гражданскому или муниципальному служащему в связи с прохождением службы. Утрируя, можно сказать, что к подобной информации относится, например, цвет обоев в кабинете гражданского служащего. Между тем названными законами в качестве санкции за разглашение соответствующей информации предусматривается увольнение гражданского служащего [5, с. 14].

На основании изложенного, представляется более предпочтительной трактовка, предложенная Г.Г. Камаловой, опираясь на которую можно сформулировать следующее определение: служебная информация – это сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления, создаваемые, используемые, накапливаемые, передаваемые и получаемые в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и подведомственных им организаций в целях реализации возложенных на них полномочий и (или) решения поставленных задач.

Исходя из данной дефиниции важно подчеркнуть, что в основном разделение инфор-

мации осуществляется по принципу (критерию): открытая и служебная, т.е. если информация служебная, то она уже априори не может являться общедоступной и подлежит скрытию (отнесению к конфиденциальной). По-нашему же мнению, всю обрабатываемую информацию в органах власти можно отнести к служебной по тому основанию (продолжая мысль С.Н. Братановского), что она вообще циркулирует там, где преимущественно (но не обязательно) имеется государственная или муниципальная служба, а лица ее обрабатывающие являются служащими. Кроме этого, в связи с тем, что существуют перечень информации, подлежащий обязательному открытому опубликованию, а также информация, которую нельзя относить к кому-либо виду тайны, на наш взгляд, циркулирующая в органах власти информация от этого не перестает быть служебной, просто, таким образом, она является открытой (общедоступной) служебной информацией.

Соответственно в целях исключения подобного двоякого толкования целесообразно законодательно закрепить разделение служебной информации на общедоступную служебную информацию, открытость которой представляет общественный интерес, и служебную информацию ограниченного доступа – служебную тайну. Представляется, что законодательно упорядочить указанную информацию, обрабатываемую в государственных и муниципальных органах, а также в подведомственных им организациях можно следующим образом.

Всю информацию можно отнести к служебной информации, которая, в свою очередь, будет подразделяться на открытую, т.е. общедоступную и конфиденциальную, т.е. ограниченного доступа. К общедоступной информации, например, можно отнести любые служебные сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления, и иную информацию, доступ к которой не ограничен. Соответственно такая информация может использоваться любыми лицами по их усмотрению при соблюдении установленных федеральными законами ограничений в отношении распространения такой информации.

Так, с учетом положений ст. 8 Закона Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации» [6] (далее – Закон «Об информации») у гражданина (физического лица) будет реализовано право на получение от государствен-

ных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц служебной информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы, не составляющей охраняемую законом тайну, а у организации – право на получение служебной информации, непосредственно касающейся прав и обязанностей этой организации, а также служебной информации, необходимой в связи с взаимодействием с указанными органами при осуществлении этой организацией своей уставной деятельности.

Что касается конфиденциальной служебной информации, то на ее получение должны быть установлены определенные ограничения согласно положению ч. 1 ст. 9 Закона «Об информации» в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

ных и технических мер по их защите. Особенно актуальна данная проблема, когда, например, в правоохранительных органах может скапливаться до десяти видов разных тайн.

По нашему мнению, разделение тайн в органах власти, представляется целесообразным и обоснованным только при обособлении государственной тайны от иных видов тайн, которые в свою очередь будут объединены в одну, в нашем случае – в служебную. Следует также отметить, что меры по защите служебной тайны должны учитывать меры, предусмотренные специальными правовыми режимами, например, как для банковской или врачебной тайны.

Таким образом, систематизировать, а затем структурировать служебную информацию, можно, на наш взгляд, следующим образом (рисунок 1).

Согласно российскому законодательству представленные для примера виды конфи-

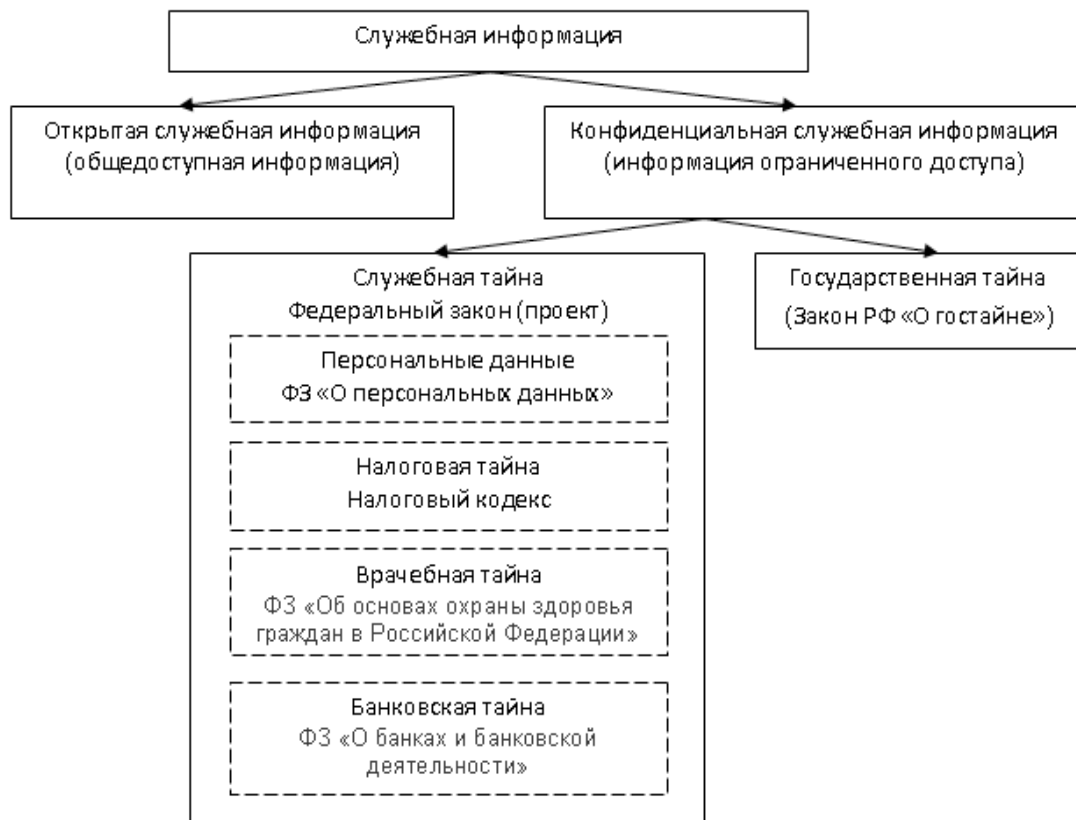


Рис.1. Примерная структура служебной информации

Кроме того, по нашему мнению, в органах власти, впрочем, как и в любой другой организации, очень сложно эффективно обрабатывать (хранить, передавать) несколько видов тайн в различных режимах с принятием множества различных правовых, организацион-

денциальной информации за исключением служебной тайны регулируются отдельными законами (коммерческая тайна, персональные данные), либо отдельными нормами закона (банковская тайна, налоговая тайна, врачебная тайна). Исходя из изложенного,

необходимость введения и регулирования режима служебной тайны на уровне федерального закона, безусловно, очевидна.

Вместе с тем проблема разработки федерального законодательства о служебной тайне осложняется широким кругом общественных отношений, который охватывает и включает в себя, в том числе регулирование отдельных видов тайн. Другими словами охраняемые отдельными законами конфиденциальные сведения могут в случае служебной необходимости, например, при предоставлении государственных услуг, в виде выплат компенсаций, льготных пособий, наделением различных прав, выдачей специальных разрешений, лицензий, подтверждением брака, смерти, диагноза и др. переходить из статуса персональных данных, банковской, налоговой, врачебной, личной, семейной тайн в категорию служебной. Но здесь перед нами встает закономерный вопрос, каким же образом должна происходить данная интеграция, а в последующем и трансформация указанной конфиденциальной информации.

К сожалению, в настоящее время указанному вопросу мало уделяется внимания даже среди исследователей данного направления. На практике более или менее реальными мерами правовой, чуть менее организационной и технической защиты информации регламентирована только защита персональных данных граждан, а органы власти, в свою очередь, являющиеся (в большинстве) операторами обработки персональных данных обязаны защищать их в соответствии с установленными требованиями.

ной организации мы уже выше упоминали. Соответственно, по нашему мнению, при дальнейшей доработке законопроекта данные проблемы необходимо отдельно регламентировать.

Следует также отметить, что с учетом бурного развития в органах власти информационных систем и современных программных информационных технологий, позволяющих очень быстро осуществлять методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации, а также систематизации по различным критериям, совокупность содержащейся в базах данных конфиденциальной информации с каждым годом значительно растёт.

Кроме этого, затягивание и постоянная отсрочка концептуальной разработки законопроекта, несомненно, связано с еще одним из острых вопросов, которым является попытка найти разумный баланс и объективно видимую границу между свободной циркуляцией общедоступной информации и интересами информационной безопасности личности общества, государства.

В поисках ответа на данный вопрос предположим, что даже при самом успешном варианте правового регулирования института служебной тайны неизбежно будет появляться некий информационный разрыв между открытой и конфиденциальной информацией (рисунок 2). В этом информационном разрыве и содержатся сведения, которые законодательно не подпадают под какую-либо тайну, но органами власти под различными предлогами не раскрываются. Здесь важно подчеркнуть, что автор акцентирует внимание не на умыш-

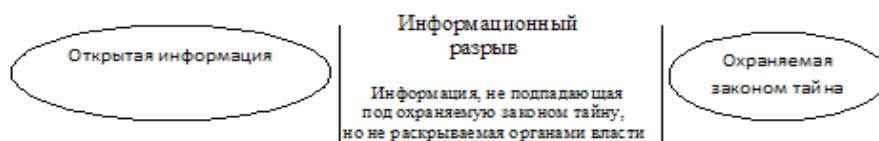


Рис. 2. Информационный разрыв между открытой информацией и тайной

Соответственно в случае принятия федерального закона «О служебной тайне» в том виде, в котором он предлагался авторами законопроекта в 2006 г. останется неясным, как будут защищаться персональные данные, т.е. поглотятся ли они сведениями, составляющими служебную тайну, или же останутся обособленной категорией конфиденциальных данных, как например государственная тайна. Однако о нецелесообразности такого подхода и репродуцирования многочисленных видов тайн в од-

ленном скрытии чиновниками какой-либо информации, а просто зачастую очень субъективного понимания ими «служебной необходимости» ее нераспространении, что, безусловно, может негативно отразиться на правах граждан на доступ к информации. Справедливости ради следует отметить, что служебная тайна, хоть и регламентирована подзаконным актом, она с формальной (законодательной) точки зрения, также уже более 20 лет находится в информационном разрыве.

Задача законодателя на сегодняшний день, безусловно, сузить указанный информационный разрыв, выводя значительную часть информации из закрытой в открытую или же, тогда, наоборот, на уровне федерального закона ввести некоторые ограничения на необходимую информацию и, таким образом, одновременно расширить границы общедоступной и/или конфиденциальной информации, уменьшая, таким образом, сведения, попадающие под правовой вакуум. То есть нужно сделать понятным отнесение к служебной тайне и, соответственно, все что под нее не подпадает автоматически должно переходить в открытую информацию и становиться доступной гражданам и организациям.

Кроме этого, если следовать буквальной трактовке ч.ч. 2 и 3 ст. 8 Закона «Об информации», то гражданин или организация могут получить от органов власти только ту информацию, которая имеет непосредственное отношение к правам и свободам гражданина или правам и обязанностям организации соответственно. Но тогда возникает закономерный вопрос: почему указанные лица фактически не могут иметь доступ к информации (хотя бы в виде статистических данных), накапливаемой в органах власти, например, в связи с проведением маркетинговых исследований рынка, анализа и прогнозирования различных политических и экономических явлений, в целях научных изысканий и т.п.?

Далее проанализируем мнения различных исследователей по поводу непосредственно понятия служебной тайны и подытожим необходимость унификации законодательного подхода данного определения.

Так, например, В.И. Ярочкин и Т.А. Шевцова определяют служебную тайну как «несекретные сведения служебного характера [7, с. 40]. Из определения видно, что авторы в основном делают акцент на несекретности данной информации, отделяя ее видимо, таким образом, от государственной тайны.

И.Ю. Павлов, развивая данную мысль, утверждает, что служебная тайна – это не относящаяся к государственной тайне, созданная или полученная государственным органом или органом местного самоуправления информация, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральным законом в интересах иных лиц [8, с. 36]. Положительным моментом данной позиции является связь ограничения доступа к информации федеральным законом, вместе с тем в определении от-

сутствуют какие-либо критерии такого ограничения.

В.Н. Лопатин называет служебную тайну как защищаемую по закону конфиденциальную информацию, ставшую известной в государственных органах и органах местного самоуправления только на законных основаниях и в силу исполнения их представителями служебных обязанностей, а также служебную информацию о деятельности государственных органов, доступ к которой ограничен федеральным законом или в силу служебной необходимости [9, с. 89]. Нетрудно заметить, что в данном случае в смысл понятия вкладывается получение органом власти уже какой-либо закрепленной законом тайны для выполнения служебных обязанностей, однако для комплексности ученый все-таки добавляет в определение внутреннюю служебную информацию, а в целях «подстраховки» от расширенного толкования дополняет пресловутой «служебной необходимостью».

На наш взгляд, наиболее полно и развернуто служебную тайну определяют авторы проекта Федерального закона № 124871-4 «О служебной тайне», которые характеризуют ее как конфиденциальную информацию, образующуюся в процессе управленческой деятельности органа или организации, распространение которой нарушает права и свободы граждан, препятствует реализации органом или организацией предоставленных ему полномочий либо иным образом отрицательно сказывается на их реализации, а также конфиденциальную информацию, полученную органом или организацией в соответствии с их компетенцией в установленном законодательством порядке [10]. Недостатком данной дефиниции можно лишь отметить, то что концептуальное положение указанного понятия авторы, по всей видимости, заимствовали из определения государственной тайны, а соответственно цель защиты информации (служебной тайны) выразили через ее последствия от распространения.

Более предпочтительным нам представляется тезис Г.Г. Камаловой, которая в своем исследовании пишет, что служебная тайна – это сведения, полученные или разработанные государственными органами и органами местного самоуправления на законном основании, ограничение доступа к которым введено для обеспечения информационной безопасности управленческой деятельности государственных и муниципальных органов в

целях эффективной реализации возложенных на них функций, а также для защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц [1, с. 151]. Подчеркнем, что в отличие от предыдущих определений, здесь впервые звучит то, ради чего осуществляется ограничение доступа к информации, т.е. названа цель процедуры отнесения ее к служебной тайне.

На основании изложенного, можно сделать вывод, что служебная тайна – это сведения (сообщения, данные) ограниченного доступа независимо от формы их представления, создаваемые, используемые, накапливаемые, передаваемые и получаемые в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и подведомственных им организаций в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Таким образом, проблема правоприме-

нения отношений в сфере обращения служебной тайны, в связи с отсутствием законодательного регулирования, очевидна. Значительный на сегодняшний день информационный разрыв между открытой информацией о деятельности государственных и муниципальных органов (общедоступной служебной информацией) и информацией ограниченного доступа в силу нечетких и (или) субъективных критериев требует проведения дополнительных исследований, посвященных данному вопросу, и последующей законодательной регламентации, в целях унификации и единого подхода. Решение данной проблемы, безусловно, увеличит прозрачность государственного управления органов власти, определит правила и сделает понятным отнесение информации к служебной тайне и соответственно высвободит часть сведений для открытого доступа, что в свою очередь окажет существенное влияние на реализацию прав и свобод граждан и организаций по получению информации.

Литература

1. Камалова Г.Г. О правовом режиме служебной тайны // Вестник удмуртского университета. Экономика и право. – 2014. – Т. 24. – Вып. 4. – С. 145-152.
2. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.
3. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.
4. Соколова О.С. Административно-правовые режимы конфиденциальной информации: дисс. ... к.ю.н. – СПб. – 2005. – 213 с.
5. Братановский С.Н. Правовые режимы и соотношение служебной и профессиональной тайны // Гражданин и право. – 2013. – № 1. – С. 13-23.
6. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 31 (1 ч.). – Ст. 3448.
7. Ярочкин В.И., Шевцова Т.А. Словарь терминов и определений по безопасности и защите информации. – М.: «Ось-89». – 1996. – 48 с.
8. Павлов И.Ю. Современные проблемы правового регулирования государственной и служебной тайны в России // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 1 (31). – С. 29-37.
9. Лопатин В.Н. Правовая охрана и защита служебной тайны // Государство и право. – 2000. – № 6. – С. 85-91.
10. 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>.

References

1. Kamalova G.G. O pravovom rezhime sluzhebnoy tayny // Vestnik udmurtskogo universiteta. Ekonomika i pravo. – 2014. – T. 24. – Vyp. 4. – S. 145-152.
2. Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. – 2004. – № 31. – St. 3215. 3. Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. – 2007. – № 10. – St. 1152. 4. Sokolova O.S. Administrativno-pravovyye rezhimy konfidentsial'noy informatsii: diss. ... k.yu.n. – SPb. – 2005. – 213 s.
5. Bratanovskiy S.N. Pravovyye rezhimy i sootnosheniye sluzhebnoy i professional'noy tayny // Grazhdanin i pravo. – 2013. – № 1. – S. 13-23.

6. Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii. – 2006. – № 31 (1 ch.). – St. 3448.
 7. Yarochkin V.I., Shevtsova T.A. Slovar' terminov i opredeleniy po bezopasnosti i zashchite informatsii. – M.: «Os'-89». – 1996. – 48 s.
 8. Pavlov I.YU. Sovremennyye problemy pravovogo regulirovaniya gosudarstvennoy i sluzhebnoy tayny v Rossii // Leningradskiy yuridicheskiy zhurnal. – 2013. – № 1 (31). – S. 29-37.
 9. Lopatin V.N. Pravovaya okhrana i zashita sluzhebnoy tayny // Gosudarstvo i pravo. – 2000. – № 6. – S. 85-91.
 10. Poyasnitel'naya zapiska k projektu 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>.
-

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.