

КАТЕГОРИИ СВЕДЕНИЙ, ДОСТУП К КОТОРЫМ МОЖЕТ БЫТЬ ОГРАНИЧЕН В РЕЖИМЕ СЛУЖЕБНОЙ ТАЙНЫ

Ю. В. Пономарева

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

Статья посвящена анализу различных подходов к определению круга информации, доступ к которой может быть ограничен в режиме служебной тайны, а также анализу различных ведомственных перечней информации, составляющих служебную тайну либо конфиденциальные сведения. Приводится анализ двух моделей ограничения доступа к информации, реализованных в правовом регулировании государственной тайны и правовом режиме коммерческой тайны как императивной и диспозитивной модели. Аргументируется недопустимость ограничения доступа к информации, находящейся в органах государственной власти в целом так, как это предусматривается Федеральным законом «О государственной гражданской службе». Автор делает вывод о необходимости законодательного закрепления единого перечня сведений, которые могут составлять служебную тайну, для упорядочения работы с информацией, возможности введения мер ответственности за нарушение режима охраны и соблюдения прав граждан на информацию. Также приведена подробная классификация сведений, доступ к которым ограничивается чаще всего органами государственной власти, и сделан вывод о неполном соответствии таких перечней требованиям федерального законодательства.

Ключевые слова: *служебная тайна, объекты служебной тайны, государственная служба.*

Одним из самых сложных вопросов института служебной тайны является вопрос о том, какие конкретно сведения можно отнести к служебной тайне, какой подход необходимо избрать для определения такого круга сведений и в каком порядке он должен быть закреплён и раскрыт. Как справедливо отмечает И. А. Павлов, проблемой служебной тайны, как и государственной, является то, что перечень сведений, которые относятся к категории «служебная тайна», устанавливается внутренними актами либо ведомственными актами, которые в свою очередь зачастую также не подлежат разглашению. В последнее время степень открытости органов государственной власти постепенно повышается и раскрываются некоторые действующие перечни информации, доступ к которым ограничивался в органах государственной власти и местного самоуправления. И все же в настоящее время существует достаточно много закрытых перечней. Так, к примеру, перечень сведений ограниченного доступа в МЧС России утверждён приказом МЧС России от 10 марта 2006 г. № 144 ДСП «Об утверждении Перечня

сведений, составляющих служебную информацию ограниченного распространения, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий». При этом открытый доступ к данному документу отсутствует, что прямо нарушает право на доступ граждан к информации, которое подразумевает ограничение доступа к информации только на основании федерального закона.

Между тем разработка вопроса категории сведений, которые могут относиться к служебной тайне, носит во многом именно теоретический характер, поскольку юридически такой институт ограничения доступа к информации как служебная тайна, не оформлен.

Обозначим некоторые используемые подходы для определения круга информации, доступ к которой может быть ограничен. Одним из самых проработанных подходов ограничения доступа к разнородной информации в нашем законодательстве можно назвать подход ограничения доступа к государственной тайне и к коммерческой тайне. Обоб-

щающим признаком для всех подходов является то, что на законодательном уровне определены категории информации, доступ к которой ограничен быть не может. В правовом регулировании государственной тайны используется установление на федеральном уровне тех категорий сведений, которые могут охраняться в режиме служебной тайны. В то же время в режиме коммерческой тайны господствует диспозитивный подход, при котором обладатель сведений волен решать самостоятельно, какие категории сведений будут ограничены в режиме коммерческой тайны. Главным требованием является лишь соблюдение законных требований, в первую очередь мер по обеспечению режима коммерческой тайны.

При первичном анализе действующих в России нормативных правовых актов получаем достаточно обширный перечень данных, доступ к которым не может быть ограничен, в том числе, это большой объем информации о деятельности органов власти и местного самоуправления. Вместе с тем информация, циркулирующая в органах государственной власти и не составляющая государственную тайну, имеет недостаточно четкое правовое регулирование. Так, в пп. 7 п. 1. ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе» предусмотрена обязанность государственного служащего не разглашать сведения, <...> ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей. Считаем, что такое положение не является обоснованным, поскольку при таком подходе вся информация в органах государственной власти не подлежит разглашению. Такой подход не отвечает требованиям открытости деятельности органов государственной власти, прозрачности управления и принципу свободы информации.

Любопытно провести аналогию служебной и коммерческой тайны как схожих по целям регулирования режима ограничения доступа к информации. ФЗ «О коммерческой тайне» предусмотрен ряд признаков информации, составляющей коммерческую тайну, одним из которых является обязанность обладателя информации ввести в отношении такой информации режим коммерческой тайны. Статья 10 данного закона устанавливает целый ряд мер, которые должны быть приняты для охраны коммерческой тайны, в том числе определение конкретных категорий сведений,

подлежащих защите в режиме коммерческой тайны, а также создание условий для охраны сведений, составляющих коммерческую тайну, в том числе систему учета доступа и технологическую защиту. Соответственно коммерческую тайну организации может составлять строго определенный круг сведений, которые не могут быть разглашены. И только за разглашение конкретных сведений возможно привлечение к ответственности. А. В. Минбалева отмечает, что именно после вступления в силу закона о коммерческой тайне началось формирование практики привлечения к ответственности за разглашение информации, в то время как до принятия такого закона, как правило, в судах соответствующие иски отклонялись в силу отсутствия механизма регулирования коммерческой тайны [1, с. 130].

Проводя аналогию между режимами коммерческой тайны и служебной информации, можем сделать вывод о том, что ко всей информации, существующей и образующейся в результате деятельности органов государственной власти, не может применяться требование о неразглашении. Такое требование прямо противоречит Федеральному закону «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», а также принципу открытости деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Существующий подход к ограничению распространения служебной информации критикуется исследователями. Например, Е. К. Волчинская отмечает, что в таком случае «требование в части установления условий отнесения информации к сведениям, составляющим служебную тайну, обязанности соблюдения конфиденциальности такой информации на законодательном уровне не выполнено» [2, с. 24]. Полагаем, что с этой позицией необходимо согласиться.

На основе анализа многочисленных постановлений и приказов различных органов власти о порядке обращения со служебной информацией, можем сделать вывод о том, что в изученных документах отсутствует единообразие понимания служебной информации и служебной тайны. Об этом свидетельствует тот момент, что в некоторых нормативных правовых актах встречается упоминание об ограничении доступа и распространения служебной информации как таковой, за исключением той информации, доступ к которой не

может быть ограничен (Решение Совета депутатов муниципального образования «Пироговское» 28 августа 2014 г. № 89 «О работе со служебной информацией в Совете депутатов муниципального образования «Пироговское»), в других же нормативных актах указывается порядок работы именно со служебной информацией ограниченного доступа, относя таким образом к информации, нуждающейся в охране, определенный круг сведений, в отношении которых применяются такие меры.

Большинство актов дублируют перечень сведений, доступ к которым не может быть ограничен, установленный Постановлением Правительства № 1233 (например, Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 30 декабря 2010 г. № 2233 «Об утверждении Инструкции о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в Министерстве образования и науки Российской Федерации»; Инструкция о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в исполнительных органах государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа (утв. Постановлением Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 января 2010 г. № 49-А), Положение о порядке работы со служебной информацией ограниченного распространения в администрации Волжского муниципального района (утв. Распоряжением администрации Волжского муниципального района от 18 апреля 2012 г. № 71)).

Большинство из существующих актов построены по модели установления перечня сведений, которые не могут быть отнесены к служебной тайне без установления перечня сведений, к которым в свою очередь может быть ограничен доступ. Такая модель регулирования, на наш взгляд, недопустима, поскольку в этом случае высока вероятность злоупотребления правом государственных и муниципальных органов.

В данном случае напрашиваются аналогии с иными федеральными законами, устанавливающими режимы информации ограниченного доступа (Закон РФ «О государственной тайне» и Федеральный закон «О коммерческой тайне»). Остальные нормативные акты устанавливают ограничение в отношении распространения узкой категории сведений. Например, налоговая тайна подразумевает

вполне конкретный перечень сведений о налогоплательщике, которые должны охраняться. И если рассмотреть модель регулирования налоговой тайны, можно сказать, что она построена также на принципе «изъятия», то есть установления ограничения определенного круга информации о налогоплательщике, которая не может охраняться налоговым органом, однако вся иная информация, которая не указана в исключении, не должна быть распространена (ст. 102, 313 Налогового кодекса РФ), в то время как под категорию коммерческой либо государственной тайны сведения могут подпадать либо не подпадать в зависимости от волеизъявления правообладателя такой информации.

Модель регулирования коммерческой тайны основывается на законодательном закреплении перечня сведений, доступ к которым не может быть ограничен, а остальные сведения могут быть отнесены к коммерческой тайне в случае, если перечень будет прописан в локальных актах обладателя. Расширительное толкование коммерческой тайны в данном случае не допускается. Таким образом, в указанном нормативном акте происходит рамочное регулирование отношений, но подробное регулирование должно быть в обязательном порядке в локальных актах организации с четким указанием категорий сведений, относящихся к коммерческой тайне предприятия.

Данная модель является близкой по способу правового регулирования к служебной тайне, но все же существенно отличается от нее требованием законодательства о строгом закреплении перечня сведений в актах обладателя, в то время как в отношении служебной тайны зачастую единственным критерием отнесения информации к служебной тайне является служебная необходимость. На основе анализа нормативных правовых актов, устанавливающих порядок отнесения сведений, работы с ними, а также перечней сведений, составляющих служебную тайну, выявим тот круг информации, которая чаще всего подпадает под критерии служебной тайны. Проанализируем несколько перечней сведений, доступ к которым свободен. В основном в сети Интернет доступны перечни администраций муниципальных районов, администраций областей.

Начиная с 2015 года появился большой массив актов, утверждающих положе-

ния/инструкции о порядке работы со служебной информацией ограниченного доступа, что, на наш взгляд, является несомненным шагом вперед на пути к прозрачности и открытости системы государственного управления. Стоит отметить, что большинство инструкций и положений не устанавливают перечень сведений, доступ к которым может быть ограничен в режиме служебной тайны. Многие нормативные акты лишь устанавливают перечень той информации, доступ к которой не может быть ограничен. Он, как правило, дублирует перечень, установленный постановлением Правительства № 1233, не раскрывая сущности служебной тайны и тех сведений, которые к ним относятся.

Как правило, в нормативных актах под служебной информацией ограниченного доступа понимается внутренняя информация государственных органов и конфиденциальная информация третьих лиц – информация, ставшая известной государственным органам, органам местного самоуправления и относящаяся к категории конфиденциальной (персональные данные, профессиональная тайна, тайна следствия и т.д.). Можно выделить определенные категории сведений (хотя иногда весьма условно), отнесенных к информации ограниченного доступа, которые чаще всего указываются в перечнях.

1. Сведения, касающиеся информационной безопасности государственных органов, к которым относятся информация о порядке защиты информации, логины, пароли для входа в информационную систему и другая информация, обеспечивающая работу с информационными системами и их функционирование.

2. Сведения в области физической безопасности. Указанные сведения можно подразделить на: а) сведения в области безопасности органа государственной власти/местного самоуправления; в) сведения в области безопасности населения, в том числе мобилизационные сведения, сведения о безопасности систем жизнедеятельности и гражданской обороне.

3. Сведения в сфере административно-хозяйственной деятельности, к которым относятся те сведения, которые касаются организационного технического и хозяйственного обеспечения деятельности, в том числе протоколы заседания комиссий по замещению вакантных должностей, инструкции по делопроизводству, информация по кадровому со-

ставу, штатному расписанию и количественному составу государственного органа и т.д.

4. Информация о непосредственной работе государственного органа. Эта группа выделена достаточно условно, однако является одной из наиболее крупных. К ней относятся сведения о внешнеэкономических связях, информация и протоколы закрытых заседаний, проекты нормативных документов, аналитические материалы об экономическом состоянии той или иной отрасли, переписка и корреспонденция.

5. Информация в сфере научно-технических разработок. Такая категория сведений выделяется в нормативных документах крайне редко, однако именно для специализированных учреждений это является очень важной категорией сведений.

6. Сведения в геодезии, картографии и проектировании.

7. Иные сведения. Пожалуй, это та группа, которая вызывает больше всего нареканий.

Как правило, к ней относятся помимо прочего (обычно кадровых вопросов) «сведения, содержащиеся в документах с пометкой «Для служебного пользования», в части, не содержащей сведения, составляющие государственную тайну, <...> образующиеся в деятельности государственного органа, ограничение на распространение которых диктуется служебной необходимостью, за исключением сведений, которые не могут быть отнесены к служебной информации ограниченного распространения» (например, Приказ Минфина России от 17 июня 2014 г. № 162 «Об утверждении Перечня сведений ограниченного доступа, не содержащих сведений, составляющих государственную тайну, (конфиденциального характера) Министерства финансов Российской Федерации и организаций, находящихся в его ведении»). Такая формулировка делает возможным отнесение к служебной информации ограниченного доступа неограниченных массивов информации. Кроме того, необходимо отметить, что во многих перечнях информации ограниченного доступа есть противоречие нормам действующего законодательства.

Таким образом, мы полагаем, что необходимо в законодательном порядке определить категории сведений (сферы, в которых может ограничиваться доступ к сведениям), кроме

того, необходимо утверждение ведомственных перечней информации, доступ к которой будет ограничиваться в режиме служебной тайны. При этом указанные перечни должны носить открытый характер.

Литература

1. Минбалеев, А. В. Проблемы привлече-

ния к ответственности за нарушение режима коммерческой тайны / А. В. Минбалеев // Вестник ОмГУ. – Серия «Право». – 2008. – № 3. – С. 129–131.

2. Волчинская, Е. К. Ограничение доступа к служебной информации: административно-правовые аспекты / Е. К. Волчинская. – Челябинск, 2014. – 87 с.

Пономарева Юлия Владимировна – аспирант кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: julia.ponomareva17@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 15 июня 2016 г.

DOI: 10.14529/law160320

INFORMATION THAT CONSTITUTES AN OFFICIAL SECRET

J. V. Ponomareva

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

This article analyzes the various approaches to the definition of terms of information, access to which may be restricted to professional secrecy mode, as well as analysis of various departmental list of information constituting the official secret or confidential information. The analysis of the two models restrict access to information implemented in the right state regulation tie us and the legal regime of a trade secret as the mandatory and discretionary model. Argued the inadmissibility of the restriction of access to information held by public authorities in general, as provided for by the Federal Law «About public service». The author makes a conclusion about the necessity of legislative consolidation of a single list of data which may be official secret for streamlining information, the possibility of introducing sanctions for violations of the protection and observance of human rights to information. Also, the paper gives a detailed classification of information, access to which is limited mostly by public authorities and concluded that according to incomplete lists of federal legislation requirements.

Keywords: *official secrets, official secrets objects, public service.*

References

1. Minbaleev A. V. [Problems of accountability for violation of the regime of trade secrets]. *Vestnik OmGU [Herald of Omsk State University. Series «Law»]*. 2008, no. 3, pp. 129–131. (in Russ.)

2. Volchinskaya E. K. Ogranichenie dostupa k sluzhebnoj informacii: administrativno-pravovye aspekty [Restriction of access to official information: administrative and legal aspects]. Chelyabinsk, 2014, 25 p.

Julia Vladimirovna Ponomareva – postgraduate of Constitutional and Administrative Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: julia.ponomareva17@mail.ru.

Received 15 June 2016.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Пономарева, Ю. В. Категории сведений, доступ к которым может быть ограничен в режиме служебной тайны / Ю. В. Пономарева // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2016. – Т. 16, № 3. – С. 116–120. DOI: 10.14529/law160320.

FOR CITATION

Ponomareva J. V. Information that constitutes an official secret. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2016, vol. 16, no. 3, pp. 116–120. (in Russ.) DOI: 10.14529/law160320.