

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного
и муниципального права

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СЛУЖЕБНОЙ ТАЙНЫ. ПРОБЛЕМЫ
ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студента 4 курса 431 группы,
направление 40.03.01 «Юриспруденция»,
юридического факультета

Саидова Камала Сиражудиновича

Научный руководитель

доцент, к.ф.н., _____

должность, уч. степень, уч. звание

_____ / С.А. Куликова

(подпись) (инициалы, фамилия)

« ____ » _____ 20 ____ г.

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н., Заслуженный юрист РФ

должность, уч. степень, уч. звание

_____ / Г.Н.Комкова

(подпись) (инициалы, фамилия)

« ____ » _____ 20 ____ г.

Саратов 2019

Введение. Актуальность темы исследования обусловлена тем, что служебная тайна – неперенный атрибут государственного управления. В настоящее время термин «служебная тайна» продолжает упоминаться в различных правовых актах, при этом в него вкладывается различное значение. Современное законодательство не раскрывает понятия служебной тайны, что следует отнести к одному из его существенных недостатков, тем самым нарушается принцип правовой определенности в вопросе об ограничении права на доступ к информации о деятельности органов государственной власти.

Развитие информационного общества, тенденции повышения прозрачности органов государственной власти заставляют по-новому переосмыслить подходы к правовому режиму служебной тайны.

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» устанавливает, что ограничение доступа к информации устанавливается исключительно федеральными законами и только в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Сегодня в России действуют федеральные законы, отдельные нормы которых регулируют отношения, возникающие в связи с обращением информации ограниченного доступа: Федеральный закон «О коммерческой тайне», Федеральный закон «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате», Федеральный закон «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан», Федеральный закон «О связи», Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» и другие законы.

Степень научной разработанности – основу выпускной квалификационной работы составили труды, принадлежащие таким российским ученым как: Коломиец А.В., Камалова Г.Г., Жук А.П., Холопова Е.Н., Дегтярёв А.В. Даниленко А.Г., и др.

Цель и задачи исследования. Целью выпускной квалификационной работы является комплексное изучение правового регулирования служебной

тайны, выявление теоретических и практических проблем ее защиты. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- сформулировать понятие, отличительные признаки и виды служебной тайны;
- раскрыть содержание служебной тайны и её источники правового регулирования;
- проанализировать соотношение служебной тайны с другими правовыми режимами защиты;
- исследовать понятие и значимость защиты (охраны) служебной тайны;
- охарактеризовать формы защиты (охраны) служебной тайны;
- изучить правовой режим доступа к конфиденциальной служебной информации;
- выявить особенности ответственности за нарушение доступа к конфиденциальной служебной информации.

Объектом данного исследования являются общественные отношения, возникающие по поводу установления и защиты служебной тайны.

Предмет выпускной квалификационной работы составили правовые нормы, устанавливающие правовой режим служебной тайны.

Нормативную основу составили Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации", Постановления Правительства Российской Федерации, и иные нормативные акты РФ по вопросам, связанным с институтом служебной тайны.

Эмпирическую основу исследования составили: статистические данные и судебная практика.

Цели и задачи определили **структуру работы**, которая состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения и библиографического списка.

Основное содержание работы. В Главе 1 раскрыты понятие, содержание института служебной тайны. Российское законодательство пока не

дало чёткого определения, что представляет собой служебная тайна. Законодательные противоречия стали причиной многих споров в сферах, занимающихся обеспечением безопасности, в среде юриспруденции и т.п. Четкое понятие определения «служебная тайна» необходимо, чтобы обеспечить сохранность сведений, которые, в случае выхода за рамки организации, отвечающей за их сохранность, могут принести вред отдельным лицам, предприятиям или обществу в целом.

Сегодня относительно точное определение служебной тайны присутствует в п. 3 Перечня сведений конфиденциального характера, утвержденного Указом Президента РФ от 06.03.1997 № 188: сведения, составляющие служебную информацию, доступ к которой ограничен органами государственной власти в соответствии с федеральным законодательством. Более узко понятие «служебная тайна» не раскрывается, несмотря на множественность нормативных правовых актов содержащих нормы о недопустимости ее распространения.

В российском законодательстве определены следующие виды служебных тайн:

1. Служебная тайна - общее название группы охраняемых законом тайн, необходимость соблюдения которых вытекает из доверительного характера отдельных профессий.

2. Тайна страхования - разновидность служебной, а также коммерческой тайны.

3. Тайна усыновления - тайна усыновления ребенка охраняется законом. Судьи, вынесшие решение об усыновлении ребенка, или должностные лица, осуществившие государственную регистрацию усыновления, а также лица, иным образом осведомленные об усыновлении, обязаны сохранять тайну усыновления ребенка.

4. Врачебная тайна - информация о факте обращения за медицинской помощью, состоянии здоровья гражданина, диагнозе его заболевания и иные сведения, полученные при его обследовании и лечении.

5. Тайна голосования - тайна голосования является важным защитным механизмом честности, потому что она предоставляет избирателям полную независимость при отдаче голосов.

7. Сведения, сообщенные доверителям в связи с оказанием юридической помощи

8. Тайна совершения нотариальных действий

9. Сведения о страховании

11. Военная тайна - сведения военного характера, специально охраняемые государством.

Исходя из проведенного теоретического анализа приходим к выводу о том, что признаки служебной тайны могут выглядеть следующим образом:

— служебная тайна должна быть неизвестна лицам, не входящим в круг должностных лиц организации или определенных государственных органов, которые имеют доступ к данной информации по долгу службы

— свободный доступ к служебной тайне ограничен вследствие требований Конституции РФ и федеральных законов

— законами, иными нормативными актами органов государственной власти и актами организаций предусмотрены меры для обеспечения конфиденциальности служебной тайны.

Информацию, отнесенную к категории служебной тайны, можно условно разделить на 2 блока:

1. Информация с грифом «Для служебного пользования» о деятельности государственных или муниципальных органов. Например: тайна следствия (данные предварительного расследования); военная тайна; тайна совещания судей и прочие виды судебной тайны и т. д.

2. Сведения, относящиеся к жизни и деятельности других субъектов (чужие тайны), ставшие известными госслужащим в ходе исполнения непосредственных обязанностей. Например: информация о частной жизни гражданина (данные об имущественном положении, вероисповедании, добытые

в процессе расследования уголовного дела); тайна усыновления; сведения о секретах производства или антиконкурентной политике предприятия и т. д.

Любой из вышеперечисленных видов сведений может стать объектом служебной тайны в случае, если доступ к нему будет получен в связи с исполнением государственным служащим или сотрудником следственных (судебных) органов своих должностных обязанностей.

Таким образом, служебная тайна приобретает свой статус сразу после получения конфиденциальной информации должностными лицами в результате их действий.

В указе Президента РФ «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера» от 06.03.1997 № 188 приведены определения служебной и профессиональной тайны:

служебная тайна — сведения, доступ к которым ограничен госорганами в соответствии с ГК РФ и федеральными законами;

профессиональная тайна — сведения, связанные с профессиональной деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами.

Из указанных определений можно сделать 2 обобщенных вывода:

- основной признак, объединяющий эти понятия, — ограниченность доступа к информации в силу требований закона;
- основное отличие — сфера применения понятий (субъекты на которых возложены обязанности за неразглашение тайны).

Далее, отличаются государственная и служебная тайна. Понятие государственной тайны определено в ст. 2 закона РФ «О государственной тайне» от 21.07.1993 № 5485-1. Это защищаемая государством информация, распространение которой может нанести ущерб безопасности страны.

В Главе 2 проведен всесторонний анализ правового режима служебной тайны. Служебная тайна представляет собой двуединство ее правового режима и сведений, составляющих данную тайну. Основой изучения служебной тайны

служит категория «правовой режим информации» – базовая категория информационного права.

Содержание служебной тайны составляют служебные сведения, доступ к которым ограничен в связи с установлением их конфиденциальности. Режим ее использования включает в себя целый круг вопросов, направленных на установление порядка защиты конфиденциальности, определения прав и обязанностей субъектов отношений.

Единство указанных составляющих отображается в правовом режиме служебной тайны, включающем:

1) цели введения правового режима служебной тайны и ограничения доступа к служебным сведениям;

2) определение объекта служебной тайны – носителя правового режима, включая специфические, характеризующие юридически, значимые признаки, и его содержание;

3) правовой статус субъектов правоотношений, участвующих в создании, использовании, предоставлении и получении служебных сведений ограниченного доступа, включая основания возникновения и содержание права на служебную тайну, совокупность обязанностей по обеспечению конфиденциальности;

4) характер правоотношений, совокупность методов правового регулирования и средств юридического воздействия.

Структура правового режима служебной тайны также включает порядок получения, документирования, хранения, установления порядка обработки и обязанности по сохранению конфиденциальности, ограничение доступа к данной информации и иные меры ее защиты.

Если правовой режим большинства видов информации ограниченного доступа в той или иной мере законодательно определен, то о служебной тайне этого нельзя сказать. Правовое регулирование служебной тайны в настоящее время не привело к возникновению стройной системы ее правового режима.

Можно выделить следующие направления защиты служебной тайны: сохранение конфиденциальности сведений, доступ к которым ограничен; возможность получения соответствующих прав на доступ; принятие мер для защиты от несанкционированного доступа: получения, изменения, уничтожения, блокировки, передачи, дублирования информации и т. д.

1. Правовые способы.

- Указание в трудовом договоре необходимости сохранения конфиденциальной информации.

- Создание внутренних нормативных документов о мерах по защите служебной тайны. К примеру, можно разработать общее положение о служебной тайне (или отдельные документы, содержащие принципы работы с различными категориями информации (персональные данные, делопроизводство и т. д.).

- Подписание с сотрудниками отдельных обязательств с требованием о неразглашении служебной тайны.

2. Организационные способы.

- Разработка принципов работы с конфиденциальными данными сотрудников организации, проведение обучающих мероприятий, а также контроль усвоения полученных знаний.

- Определение и учет сотрудников, имеющих доступ к коммерческой тайне.

- Ведение конфиденциального делопроизводства, а также работа в аналогичном порядке с бумажными и цифровыми носителями информации.

- Определение основных норм деятельности отделов безопасности и иных подразделений, в обязанности которых входит защита коммерческой тайны.

3. Технические способы.

Средства криптографической защиты информации, а также иные программные, аппаратные и физические средства защиты.

Таким образом, механизм защиты служебной тайны в общем виде следует представить следующим образом.

1. Экономически обоснованное отнесение сведений к служебной тайне с составлением и утверждением соответствующих перечней.

2. Установление режима доступа к этим сведениям, режима обращения с данными сведениями при их фиксации на различных материальных носителях, в том числе и порядка уничтожения материальных носителей.

3. Выработка механизма своевременного снятия ограничений на распространение данной информации (пересмотра перечней).

4. Установление договорного механизма обеспечения защиты сведений при необходимости их передачи партнерам по бизнесу и иным контрагентам

Приведенные классификации необщедоступной информации, которые предлагаются в специальной литературе и законодательстве, допускают смешение различных критериев. Выделять в рамках единой классификации государственную, коммерческую, служебную, профессиональную тайны практически то же самое, что ставить в один ряд красное, круглое и громкое. Любая классификация должна строиться, прежде всего, на единстве критериев отнесения объекта к тому или иному виду.

Как нам представляется, в основу классификации информации ограниченного распространения, прежде всего, должен быть положен критерий цели защиты такой информации, поскольку именно цель в наибольшей степени влияет на установление того или иного режима охраны соответствующих сведений. Другие два критерия (субъект и объект) носят вспомогательный характер и могут служить основаниями выделения отдельных подвидов конфиденциальной информации.

Можно выделить два основных вида специальных правовых режимов конфиденциальной информации. К первому следует отнести «частную тайну», т. е. информацию, необщедоступность которой обусловлена защитой частного интереса. Второй вид, соответственно, включает в себя информацию, защита которой продиктована публичными интересами. Такую информацию можно было бы назвать «публичной тайной», если бы подобное словосочетание не несло в себе семантического противоречия.

В рамках легальной законодательной терминологии к «частной тайне» можно отнести персональные данные и коммерческую тайну. Режимом информации, вводимым для обеспечения публичного интереса, охватываются государственная и профессиональная тайны. «Не у дел» в рамках такой классификации остается служебная тайна. На наш взгляд, служебная тайна является пусть и специфическим, но подвидом профессиональной тайны, который отграничивается от иных подвидов по субъекту.

Все сказанное свидетельствует о необходимости разработки федерального закона, который бы комплексно регулировал все специальные режимы конфиденциальной информации, в частности, основания их установления и прекращения, пределы действия, ответственность за нарушение и т. п.

Правовая охрана информации, относящейся к служебной тайне, заключается в прямых запретах на ее разглашение и применении мер ответственности за несоблюдение этого императива.

Так, п. 9 ч. 1 ст. 17 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ запрещается разглашение и использование в неслужебных целях информации, являющейся служебной тайной.

П. 1.8 постановления № 1233 предусмотрена ответственность должностного лица за разглашение служебной тайны и нарушение порядка обращения с документами, в которых содержатся конфиденциальные сведения. Она может быть:

- административной (ст. 13.14 КоАП);
- уголовной (ст. 137, 138, 155, 183 УК РФ и т. д.).

И должностные лица, и работники предприятия могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности в порядке ст. 192, 193 ТК РФ. В п. 43 постановления пленума ВС РФ «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» от 17.03.2004 № 2 сказано, что в случае увольнения работника за разглашение коммерческой или служебной тайны работодатель обязан доказать 3 факта:

- что разглашенные сведения являются тайной в соответствии с действующим законодательством;
- разглашенные сведения стали известны работнику в связи с исполнением им трудовых обязанностей;
- работник обязывался не разглашать эти сведения.

Таким образом, правовая охрана служебной тайны основана на предусмотренных законодательством санкциях: дисциплинарных, гражданско-правовых, административных и уголовных.

Основным видом нарушения режима конфиденциальности является разглашение тайны третьим лицам.

1. Работник нарушает режим служебной тайны (например, в отношении секрета производства) или, к которой он имел доступ. При заключении трудового соглашения стороны оговаривают, какой период времени после прекращения трудовых отношений работник обязан продолжать сохранять служебную тайну. Так что секретная информация может быть разглашена как во время действия трудового договора, так и после его прекращения.

2. Тайная информация может быть получена противоправным способом, в т. ч. путем совершения преступления, и использоваться в корыстных целях.

Таким образом, любое незаконное разглашение конфиденциальной информации влечет за собой ответственность допустившего это лица. Какую именно, устанавливается в каждом случае индивидуально.

Заключение. Под информацией с ограниченным доступом понимается информация, доступ к которой ограничен в соответствии с законом с целью защиты прав и законных интересов ее обладателей. Законодательство РФ устанавливает ряд обязательных признаков и условий охраноспособности информации с ограниченным доступом.

В настоящее время видами конфиденциальной информации являются государственная, коммерческая, личная и семейная, служебная и

профессиональная тайна, которая, в свою очередь, имеет ряд разновидностей. При этом правовой режим большинства из названных тайн полностью не разработан, а между отдельными документами существуют серьезные противоречия, которые необходимо устранить.

На доктринальном уровне есть понимание и относительное единство по поводу основ правового режима служебной тайны. В вопросе о служебной тайне в законодательстве нет четкой системы. Проблемой является отсутствие федерального закона о служебной тайне. Принятие такого закона позволило решить проблему распространения информации, составляющей служебную тайну. Мы не имеем ни четкого определения понятия «служебная тайна», ни федерального закона, что препятствует созданию эффективных механизмов ее защиты.

Необходима комплексная переработка российского законодательства в вопросе о служебной тайне, включающая следующие основные направления:

1) отмена либо полная переработка Постановления Правительства N 1233 на основе международных стандартов, касающихся презумпции открытости и исключительности ограничений на доступ к информации;

2) исключение из законодательства о государственной службе упоминаний о так называемой служебной информации, которые указывали бы на наличие каких-либо дополнительных видов конфиденциальной информации в органах власти помимо сведений, составляющих служебную тайну;

3) систематизация норм российского законодательства, регулирующих вопросы защиты информации и доступа к отдельным видам конфиденциальной информации с последующей переработкой Указа

4) принятие комплексного федерального закона о служебной тайне с использованием концептуальных наработок законопроекта Минэкономразвития РФ «О служебной тайне и порядке обращения с конфиденциальной информацией в государственных органах и органах местного самоуправления».