

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

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

Кафедра конституционного и муниципального права

Проблемы правового регулирования служебной тайны

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студента 3 курса 364 группы заочного отделения
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция» (магистратура)
профиль «Информационное право»
юридического факультета
Крюченко Татьяны Сергеевны

Научный руководитель
Заведующий кафедрой
социальных коммуникаций,
профессор, д-р соц. наук,

_____ О.Ю. Голуб

Заведующий кафедрой конституционного и
муниципального права
профессор, д-р юрид. наук,
Заслуженный юрист России

_____ Г.Н. Комкова

Саратов 2019

Работа выполнена на кафедре кафедрой конституционного и муниципального права Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского

Научный руководитель - д. соц. н., профессор Голуб О. Ю.

Выпускающая организация - юридический факультет ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»

Актуальность темы исследования. Стремительное количественное и качественное преобразование информационной сферы актуализирует проблему законодательного регулирования процессов производства, распространения, обмена и потребления информации. В частности, отсутствие законодательства, регулирующего обмен информацией, приводит к тому, что информация, которая имеет ограниченный доступ, становится общедоступной. Это наносит серьезный ущерб не только отдельным гражданам и организациям, но и безопасности всего государства. Принятый в этой связи Указ Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» является своего рода правовой базой формирования государственной политики в информационной сфере, а его реализация становится одной из важных задач в деле обеспечения национальной безопасности и правопорядка в стране.

На сегодняшний день существуют некоторые законодательные акты, затрагивающие служебную тайну. Однако ввиду отсутствия специализированного федерального закона назрела острая необходимость изменения в действующее законодательство о служебной тайне на основе разработки и принятия специализированного нормативного правового акта с опорой на модель информационного обеспечения деятельности органов государственной власти, с целью реализации возложенных на них полномочий с учетом баланса интересов субъектов, функционирующих в данной области.

Цель настоящей работы – комплексное исследование действующего законодательства, регулирующего вопросы защиты информации служебного характера и разработка предложений по его совершенствованию.

Для достижения указанной цели были сформулированы следующие задачи:

- раскрыть содержание понятия «служебная тайна»;

- изучить соотношение информации, составляющей служебную тайну, с иными видами информации ограниченного доступа для установления отличительных признаков;
- выявить проблемы правовой защиты служебной тайны в рамках действующих законодательных норм;
- проанализировать практику применения мер по защите служебной тайны;
- исследовать уголовно-правовые нормы, обеспечивающие защиту служебной тайны;
- разработать предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы, регулирующей отношения в сфере защиты служебной тайны.

Объект исследования - совокупность общественных отношений, возникающих в процессе правового регулирования обеспечения защиты информации служебного характера.

Предмет исследования - служебная тайна, правовые нормы, регулирующие отношения в информационной сфере в связи с обеспечением защиты служебной тайны, практика их реализации в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

Нормативно-правовую основу исследования составили:

- Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ.
- О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 10.28.12.2016).
- Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ (ред. от 29.07.2018).
- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 30.10.2018).
- Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 03.08.2018).

- Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 N 223-ФЗ (ред. от 03.08.2018).
- Трудовой кодекс РФ: от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 11.10.2018).
- О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации "Выборы": Федеральный закон от 10.01.2003 N 20-ФЗ (ред. от 12.03.2014).
- О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 30.10.2018).
- О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ (ред. от 30.10.2018).
- Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11.02.1993 N 4462-1) (ред. от 03.08.2018).
- Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 19.12.2016).
- О государственной тайне: Федеральный закон РФ от 21.07.1993 N 5485-1 (ред. от 08.03.2015).
- О рынке ценных бумаг: Федеральный закон от 22.04.1996 N 39-ФЗ (ред. от 03.08.2018).
- О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27.05.2003 N 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016 N 143-ФЗ).
- О коммерческой тайне: Федеральный закон от 29.07.2004 N 98-ФЗ (ред. от 12.03.2014 N 35-ФЗ).
- О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. 19.12.2016 N 68-ФЗ).
- О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30.11.2011 N 342-ФЗ.

- О службе в таможенных органах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.1997 N 114-ФЗ (ред. от 07.08.2000 N 122-ФЗ от 17.12.2009 N 313-ФЗ).
- О связи: Федеральный закон от 07.07.2003 N 126-ФЗ (ред. от 03.08.2018).
- Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера: Указ Президента РФ от 06.03.1997 N 188 (ред. от 13.07.2015).
- Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 05.12.2016 N.
- Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, уполномоченном органе управления использованием атомной энергии и уполномоченном органе по космической деятельности: Постановление Правительства РФ от 03.11.1994 N 1233 (ред. от 18.03.2016).
- Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера: Указ Президента РФ от 06.03.1997 N 188 (ред. от 13.07.2015).
- Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации" (вместе с "Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации", "Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации", "Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации"): Указ Президента РФ от 10.11.2007 N 1495 (ред. от 24.10.2018).
- Об утверждении Перечня сведений ограниченного доступа, не содержащих сведений, составляющих государственную тайну, (конфиденциального характера) Министерства финансов Российской Федерации и организаций, находящихся в его ведении: Приказ Минфина России от 17.06.2014 N 162 (ред. от 16.11.2015).

Научная разработанность данной темы получила развитие в трудах таких авторов, как Павлов И.Ю., Занина Т.М., Кораблев П.Н., И.Л. Бачило, А.Б. Венгеров, В.А. Герасименко, С.В. Дворянкин, А.В. Заряев, В.А.

Копылов, В.Н. Лопатин, А.А. Малюк, В.А. Минаев, В.А. Пожилых, В.Е. Потанин, М.М. Рассолов, В.Н. Саблин, С.В. Скрыль, А.А. Стрельцов, А.А. Фатьянов, М.А. Федотов, О.А. Федотова, А.П. Фисун, С.Г. Чубукова, А.А. Шиверский, В.Д. Элькин и др.

Научная новизна представленной работы состоит в комплексном рассмотрении теоретических и практических аспектов защиты информации служебного характера и разработке предложений по ее совершенствованию. В исследовании выявлено, что создание механизмов обеспечения баланса между реализацией права граждан на доступ к информации о деятельности государственных органов и правом последних ограничивать доступ в интересах обеспечения государственных интересов опирается на формирование ведомственных критериев с учётом общих закономерностей, общих категорий, по которым доступ к информации можно ограничить.

Правовая защита в отношении служебной информации должна начинаться со стадии отнесения определенной информации к официальным секретам в соответствии с перечнем информации, установленным федеральным законом, и действовать до тех пор, пока в этом есть официальная потребность, если иное не предусмотрено законом. Существующие недостатки нормативных правовых актов, а также правоприменительная практика негативно влияют на обеспечение доступа граждан к официальной информации и, как следствие, создают препятствия для общественного контроля и предпосылки для развития коррупции.

Поставленные задачи определяют структуру исследования. Работа состоит из введения, трех разделов, посвященных рассмотрению различных аспектов заявленной темы, заключения, списка использованных источников и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы магистерской работы, определяется объект исследования, фиксируется предмет исследования, ставится цель и задачи исследования, определяется нормативная и

теоретическая база магистерской работы, а также, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Глава 1. «Служебная тайна как конфиденциальная информация» раскрывает содержание понятия служебная тайна и её виды. Определяются объекты и субъекты права на служебную тайну, рассматриваются вопросы институциональной принадлежности служебной информации в системе официальной информации и основные идеи их разграничения. Любая информация, которая собирается и создается государственными и муниципальными органами в ходе своей деятельности по реализации функций государства, является служебной и в информационном законодательстве именуется информацией о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

В главе 2.«Правовое регулирование служебной тайны» автор анализирует нормативно-правовое обеспечение режима служебной тайны, направления совершенствования правового регулирования режима служебной тайны. Служебная тайна характеризуется набором юридических свойств, которые отражают её наиболее важные функции и ограничивают диапазон информации, которая должна быть отнесена к данной категории. Служебная тайна – это информация, обладающая определенной ценностью, к которой нет свободного доступа, и конфиденциальность которой должна охраняться. Есть широкий круг субъектов, которые могут ею обладать, но нет достаточной законодательной базы, регламентирующей режим служебной тайны и ее защиты. Вместе с тем, не вся информация нуждается в правовой защите. В целях наиболее плодотворного решения задач нормотворчества и правовой защиты информации считаем, что в качестве объекта защиты рассматривать информацию с ограниченным доступом и прав на нее.

В действующем законодательстве термин «служебная информация» используется многократно, в том числе в таких нормативных правовых актах как: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О

Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2016 г.) – служебная информация Правительства РФ; Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21.07.1997 № 114-ФЗ (в ред. от 3 августа 2018 г.) – служебная информация работника таможенного органа и др. Дефиниция «служебная тайна» определена в Указе Президента Российской Федерации от 06.03.1997 № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера» (в ред. от 13 июля 2015 г.), согласно которому под служебной тайной понимаются сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с законодательством. В настоящее время не существует законодательного акта, который бы детально регулировал правовой режим служебной тайны. В силу этого понятие служебная тайна по-разному интерпретируется в научной литературе.

Правовая защита в отношении секретных сведений иных лиц в режиме служебной тайны в органах государственной власти, местного самоуправления и иных службах начинается с момента получения такой информации их должностными и другими лицами, которые в процессе исполнения своих служебных полномочий стали ее обладателями. Использование полученной информации органами государственной власти и иными должностными лицами может происходить только в рамках таких действий, в целях которых она была получена. Кроме того, такие органы обязаны вводить режим служебной тайны для ее хранения.

В структуру правового режима служебной тайны входят: процесс получения, закрепления, хранения, определения процедуры обработки и обязательства обеспечения конфиденциальности, ограничение доступа к таким сведениям, а также иным мерам ее защиты. Если правовой режим некоторых типов информации с ограниченным доступом в некоторой степени зафиксирован по закону, это не может быть сказано об информации, касающейся служебной тайны. Отсутствие юридически фиксированного правового статуса служебной тайны и его специфики ведет к отсутствию

правовых гарантий в отношении сохранения конфиденциальности объекта правоотношения в ходе использования и, соответственно, достижение тех целей, которые не могут быть решены без ограничения доступа к официальной информации. В качестве главной цели установления такого режима выступает обеспечение безопасности государства, а также его эффективности в условиях, когда достижение такой цели не возможно в условиях открытости.

Автор предлагает собственное видение направлений совершенствования правового регулирования служебной тайны на примере органов внутренних дел. Определяет основания привлечения к дисциплинарной ответственности сотрудника органов внутренних дел за несоблюдение режима конфиденциальности сведений, составляющих служебную тайну.

В заключении подведены итоги исследования, представлены выводы по основным теоретическим и практическим результатам.

Автор указал на наличие законодательных актов, затрагивающих служебную тайну, и одновременное отсутствие специализированного федерального закона. Проанализированы подзаконные акты, дающие понятия «служебная тайна», «информация ограниченного распространения». На основе анализа ведомственных нормативно-правовых актов выделены аспекты деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, ведомственная регламентация которых регулирует служебную тайну. Определены основные правила работы с информацией, имеющей ограниченный доступ. Обосновано мнение, что отсутствие легального понятия «служебная тайна» является «пробелом в законе», а отсутствие специализированного законодательного акта - «пробелом в праве».

Сделан вывод о необходимости совершенствования законодательства об официальных секретах путем принятия специализированного закона, основанного на модели информационного обеспечения деятельности

государственных органов, с целью реализации возложенных на них полномочий с учетом баланса интересов действующих субъектов в этой области, а также разнообразие типов и происхождения, используемых в служебной деятельности государственных органов информации.

Следует отметить, что во многих перечнях информации ограниченного доступа есть противоречие нормам действующего законодательства. Таким образом, автор считает, что необходимо законодательно определить категории информации (области, в которых доступ к информации может быть ограничен), кроме того, необходимо утвердить ведомственные списки информации, доступ к которым будет ограничен в режиме служебной тайны. В то же время эти списки должны быть открыты

Обобщая положения, содержащиеся в нормативно-правовых актах, и стремясь отметить тайну как служебную, можно квалифицировать её следующим образом: служебная тайна – это конфиденциальная информация, полученная в результате трудовой деятельности работника или ставшая ему известной в связи с выполнением служебных обязанностей, связанных с личной жизнью и здоровьем граждан или затрагивающих их честь и достоинство в соответствии с нормативными актами, доступ к которой ограничен государственными органами и федеральными законами. Таким образом, критерии отнесения конкретной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления к ограниченному доступу должны определяться исключительно специальным федеральным законом и только в отношении государственной или служебной тайны.

Следует отметить, что при определенных обстоятельствах органы власти становятся обладателями информации, которая не является государственной тайной, но ее конфиденциальность должна обеспечиваться в соответствии с федеральными законами в интересах других лиц.

Правовая защита в отношении служебной информации должна начинаться со стадии отнесения определенной информации к официальным

секретам в соответствии с перечнем информации, установленным федеральным законом, и действовать до тех пор, пока в этом есть официальная потребность, если иное не предусмотрено законом. Существующие недостатки нормативных правовых актов, а также правоприменительная практика негативно влияют на обеспечение доступа граждан к официальной информации и, как следствие, создают препятствия для общественного контроля и предпосылки для развития коррупции.

Наличие статей, предназначенных для защиты служебной тайны в Уголовном кодексе Российской Федерации, не позволяет сегодня говорить о какой-либо системности, они не в полной мере отражают реальное положение в данной области. Включение правовых норм, предложенных автором, является важной составляющей в совершенствовании системы защиты служебной тайны в целом.

Основные результаты проведенного исследования были изложены в следующих публикациях автора:

«Проблема правового регулирования служебной тайны» // Электронное научно-практическое периодическое издание "Вестник современных исследований" (г. Омск, Выпуск N 3-2 (18) март 2018г.) 217-221 с.

«Правовой режим ГАС «Выборы» // Международная научно-практическая конференция «Инновации в науке» (Центр научных исследований и консалтинга, г. Самара, 7 апреля 2017), сборник статей ISBN 978-5-9909863-2-9, УДК 001.1, ББК 60, С02, - 69 с. С. 36-40.