

УДК 34

Служебная тайна: современное состояние, правовое регулирование

Глушин Дмитрий Ярославович, студент, Тихоокеанский государственный университет, 2021102148@togudv.ru

Канакаева Карина Владимировна, студент, Тихоокеанский государственный университет, 2021101829@togudv.ru

Статья посвящена комплексному анализу правовой природы института служебной тайны в Российской Федерации, находящегося в состоянии системного кризиса. Актуальность исследования обусловлена стратегическими задачами развития информационного общества и цифровой экономики, требующими четкого нормативного закрепления режимов конфиденциальной информации. Выявляется фундаментальный пробел в законодательстве, выражающийся в отсутствии легального определения служебной тайны при наличии многочисленных бланкетных норм в федеральном праве. Проведенный сравнительно-правовой анализ демонстрирует различные модели регулирования в государствах Содружества Независимых Государств и Соединенных Штатах Америки, в рамках которых либо сохраняется интегрированная концепция государственных секретов, либо применяется персонализированная система засекречивания информации. На основе критического осмысления отечественной правоприменительной практики и доктринальных подходов обосновывается необходимость принятия специального федерального закона, устанавливающего единые критерии разграничения служебной и государственной тайны. В заключение формулируется авторское определение служебной тайны и предлагается концепция двухуровневого механизма ее правового регулирования, направленного на обеспечение баланса между принципом информационной открытости и защитой интересов национальной безопасности.

Ключевые слова: служебная тайна, государственная тайна, правовой режим информации, информационное общество, защита государственной тайны.

Информационный фактор приобрел ключевое значение для социального развития в XXI в. В рамках реализации государственной политики РФ приоритетами являются защита национальных интересов в информационной сфере и развитие цифровой экономики. Стратегия развития информационного общества в РФ на 2017–2030 г. определяет цели, задачи и меры по основным направлениям государственной политики. В документе закреплены следующие принципы: обеспечение права на доступ к информации, свобода выбора способов получения знаний, законность и разумная достаточность при сборе и обработке данных о гражданах и организациях, а также государственная защита интересов граждан РФ в информационной сфере.

Указанное обстоятельство требует от юридической науки и практики выхода на уровень, адекватный вызовам, угрозам и рискам информационного общества, которые, как следует из Стратегии национальной безопасности РФ, носят комплексный и взаимосвязанный характер.

В советский период правового регулирования существовало интегрированное понятие государственных секретов, представлявшее собой более широкий правовой институт, сохраняющий свое действие в ряде государств — правопреемников бывшего СССР. Однако с принятием Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. N 5485-1 «О государственной тайне» институт служебной тайны был выведен за пределы предмета правового регулирования данного нормативного правового акта. В действующем российском законодательстве сохраняются многочисленные отсылочные нормы к служебной тайне, при этом легальная дефиниция данного понятия отсутствует. Подобный «законодательный вакуум», по нашему мнению, создает предпосылки для неограниченного административного усмотрения и правовой неопределенности.

Актуальность проводимого исследования не вызывает сомнений, поскольку находит отражение в трудах многих ученых. На протяжении нескольких десятилетий исследователями публиковались научные работы, посвященные институту служебной тайны. Вместе с тем проблема правовой неопределенности в данной сфере сохраняет свою значимость и в настоящее время.

В научной литературе ряд авторов указывает на необходимость формирования системного законодательства в сфере служебной тайны. В связи с этим возникает вопрос о проведении демаркационной линии между служебной информацией ограниченного доступа и служебной тайной, а также о критериях разграничения указанных понятий.

Представляется целесообразным обратиться к понятию «служебная тайна», нормативно закрепленному в Указе Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. N 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера», где под служебной тайной понимаются «служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами». Следует отметить, что в 2021 г. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. N 61-ФЗ «Об обороне» был дополнен ст. 3.1, которой введено понятие служебной тайны в области обороны. В соответствии с указанной нормой служебную тайну в области обороны составляют сведения, образующиеся при осуществлении полномочий органами государственной власти, функций органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и организациями по организации и выполнению мероприятий в области обороны, распространение которых может нанести вред при реализации указанных мероприятий. Вместе с тем данное определение относится исключительно к сфере обороны, что создает дополнительные сложности, связанные с отсутствием нормативного закрепления понятия служебной тайны в иных областях общественных отношений.

Обращает на себя внимание тот факт, что в настоящее время термин «служебная тайна» используется более чем в 40 федеральных законах:

в подп. 1 п. 2 ст. 23 Федерального закона от 19 июля 2018 г. N 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»;

в подп. 1 п. 2 ст. 23 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. N 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты

Российской Федерации»;

в п. 5 ст. 98 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»;

в п. 4 ст. 9 Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;

в подп. «в» п. 6 ч. 1 ст. 81 Трудового кодекса Российской Федерации;

в ст. 13.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

в ст. 155 Уголовного кодекса Российской Федерации;

в подп. 5 п. 4 ст. 63.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации;

в ч. 2 ст. 24.2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. N 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

Исходя из изложенного, можно сделать вывод о том, что правовой институт служебной тайны находится на этапе формирования, что и обуславливает актуальность проводимого нами исследования. Необходимо уточнить, что в декабре 2004 г. от имени группы депутатов Государственной Думы (В. В. Бобырева, Л. Н. Волкова, М. И. Гришанкова и др.) был представлен и внесен законопроект о служебной тайне N 124871-4. Однако в ноябре 2011 г. он был отклонен постановлением Государственной Думы N 6152-5 ГД. В пояснительной записке к законопроекту его разработчики указали: «вступление в силу Закона РФ «О государственной тайне» де-факто привело к ликвидации института служебной тайны, т. к. гриф «секретно» стал использоваться исключительно для обозначения сведений, составляющих государственную тайну определенного уровня важности, что явилось серьезной недоработкой с точки зрения системного подхода к защите государственно значимой информации».

Отсутствие у законодателя единого подхода к определению правовой природы служебной тайны находит свое отражение в положениях Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». В ч. 4 ст. 8 указанного Закона служебная тайна упоминается в контексте, сближающем ее с режимом государственной тайны, тогда как в ч. 4 ст. 9 того же нормативного правового акта она соотносится с коммерческой и «иной тайной», т. е. фактически причисляется к институтам частноправового характера. Подобная терминологическая непоследовательность, по нашему мнению, не отражает публично-правовую сущность служебной тайны, которая, будучи производной от осуществления государственно-властных полномочий, не может рассматриваться в качестве объекта гражданского оборота и, соответственно, не должна получать закрепление в рамках цивилистической доктрины.

Ряд ученых в своих исследованиях предприняли попытку устранить существующий правовой пробел, связанный с определением правового режима служебной тайны.

Г. Г. Камалова в своем диссертационном исследовании обоснованно предлагает под служебной тайной понимать информацию, аккумулируемую в государственных или муниципальных органах, государственных корпорациях «Росатом» и «Роскосмос», а также в иных организациях, реализующих функции государства, и подведомственных им организациях, доступ к которой ограничен на основе специального правового режима конфиденциальности служебной информации в целях обеспечения эффективности государственного управления, защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц, а также обеспечения информационной безопасности.

С. Е. Чаннов определяет служебную тайну как самостоятельный вид охраняемой законом информации, доступной ограниченному кругу лиц в силу исполнения ими своих должностных функций в государственных или муниципальных органах.

Проанализировав опыт зарубежных стран, можно сделать вывод о том, что существуют различные модели понимания института служебной тайны. В одних государствах служебная тайна отождествляется с государственной тайной, в других — принимаются самостоятельные законы о служебной тайне.

Закон Республики Беларусь от 19 июля 2010 г. N 170-З «О государственных секретах» (ст. 16) устанавливает, что «государственные секреты подразделяются на две категории: государственную тайну и служебную тайну». При этом служебная тайна определяется как сведения, в результате разглашения или утраты которых может быть причинен существенный вред национальной безопасности Республики Беларусь. Служебная тайна может являться составной частью государственной тайны, не раскрывая ее в целом.

Аналогичная правовая логика заложена и в Законе Республики Казахстан от 15 марта 1999 г. N 349-І «О государственных секретах», нормы которого определяют служебную тайну как сведения, имеющие характер отдельных данных, которые могут входить в состав государственной тайны, разглашение или утрата которых может нанести ущерб национальным интересам государства, а также интересам государственных органов и организаций Республики Казахстан.

Закон Кыргызской Республики от 15 декабря 2017 г. N 210 «О защите государственных секретов Кыргызской Республики» определяет данную категорию как «информацию, хранящуюся и перемещаемую любыми видами носителей, затрагивающую обороноспособность, безопасность, экономические, научно-технические и политические интересы Кыргызской Республики, подконтрольную государству и ограничиваемую специальными перечнями и правилами, разработанными в соответствии с настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики».

Закон Республики Таджикистан от 26 июля 2014 г. N 1095 «О государственных секретах» не содержит внутреннего подразделения на государственную и служебную тайну, определяя государственные секреты как «защищаемые государством сведения, разглашение или утрата которых наносит или может нанести ущерб национальной безопасности и обороноспособности Республики Таджикистан» (ст. 1). В ч. 2 ст. 22 указанного законодательного акта установлено, что «сведениям, составляющим государственные секреты, присваиваются грифы секретности: «особой важности», «совершенно секретно» и «секретно». В данном случае категория «государственная тайна» заменена категорией «государственные секреты». Во всем остальном Закон Республики Таджикистан «О государственных секретах» по логике построения и содержанию близок к Закону Российской Федерации «О государственной тайне».

В Соединенных Штатах Америки отсутствует кодифицированный законодательный акт, формирующий единую систему защиты сведений конфиденциального характера. Правовое регулирование в данной сфере осуществляется преимущественно на уровне подзаконных нормативных правовых актов, издаваемых Президентом США, а также производных административных актов иных уполномоченных должностных лиц.

Ключевыми инструментами регламентации вопросов защиты информации, отнесенной к категории секретной, выступают исполнительные указы Президента США. Наиболее значимыми среди

них являются:

— исполнительный приказ N 13526 от 29 декабря 2009 г. «Classified National Security Information», который закрепляет исчерпывающие процедуры засекречивания и рассекречивания сведений, а также устанавливает общий режим доступа к ним;

— исполнительный приказ N 12968 от 2 августа 1995 г. «Access to Classified Information», который определяет административный порядок допуска лиц к информации, составляющей государственную тайну.

Исполнительный приказ N 13526 от 29 декабря 2009 г. устанавливает трехуровневую систему грифов секретности, дифференцируемых по степени потенциального ущерба интересам национальной безопасности США:

1. *Top Secret* («совершенно секретно») — применяется к информации, несанкционированное разглашение которой способно причинить исключительно тяжкий ущерб;

2. *Secret* («секретно») — присваивается сведениям, разглашение которых может повлечь серьезный ущерб;

3. *Confidential* («конфиденциально») — относится к информации, компрометация которой может нанести ущерб.

Правовой режим засекречивания в США носит персонализированный характер, что составляет его системное отличие от модели, действующей в РФ и ряде иных государств, где основой для отнесения сведений к охраняемым служат детализированные перечни. Ключевой особенностью американской модели является делегирование полномочий по классификации, изменению грифа и рассекречиванию информации конкретным уполномоченным должностным лицам. К основным преимуществам данного подхода правовая доктрина относит принцип персональной ответственности за принимаемые решения, а также высокую степень оперативности административных процедур.

В Соединенных Штатах Америки присвоение грифа секретности носит срочный характер. При осуществлении классификации информации уполномоченное лицо обязано установить конкретный временной интервал либо идентифицировать событие, с наступлением которого соответствующие сведения подлежат рассекречиванию. По истечении установленного срока или при наступлении указанного события рассекречивание информации осуществляется в автоматическом режиме. Из общего правила установлены изъятия для сведений, разглашение которых способно повлечь компрометацию персональных данных лиц, состоящих или состоявших в конфиденциальном сотрудничестве со специальными службами, а также раскрытие ключевых конструктивных элементов оружия массового поражения. Базовый предельный срок действия режима секретности первоначально определен в 10 лет. Для информации, обладающей повышенной значимостью для национальной безопасности, законодательством предусмотрена возможность пролонгации данного срока до 25, 50, 75 и более лет.

Модельный закон «О государственных секретах» под служебной тайной понимает сведения в сферах деятельности государственных органов, доступ к которым ограничивается служебной необходимостью, разглашение или утрата которых может нанести ущерб государственным органам или государству.

Анализ действующего законодательства и приведенных определений позволяет сделать вывод о том, что информация, составляющая служебную тайну, обладает следующими признаками:

— связана с деятельностью государственных и муниципальных органов;

— имеет служебную ценность;

— отсутствует свободный доступ к указанной информации;

— обладатель сведений, составляющих служебную тайну,

принимает меры, направленные на их защиту.

В Федеральный закон от 31 мая 1996 г. N 61-ФЗ «Об обороне» внесено изменение, а именно добавлена ст. 3.1, в которой введено понятие служебной тайны в области обороны. Следует отметить, что применительно к категории «служебная тайна в области обороны» наблюдается существенное различие в правовых режимах установления перечней охраняемых сведений. На данное обстоятельство обоснованно указал Алексей Александрович Фатьянов (доктор юридических наук, профессор) в научной статье «Служебная тайна как элемент обеспечения национальной безопасности России», опубликованной в 2023 г.

В то время как исчерпывающий перечень сведений, составляющих государственную тайну, закреплен непосредственно на уровне федерального закона, полномочия по отнесению информации к служебной тайне в указанной сфере делегированы руководителям федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба. Таким образом, правом формирования ведомственных перечней сведений, составляющих служебную тайну, наделен каждый из соответствующих руководителей. Единственным критерием для включения информации в подобный перечень выступает ее непосредственная связь с вопросами обороны.

На текущий момент правоприменительная практика свидетельствует о подготовке и утверждении четырех соответствующих ведомственных перечней: в Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Министерстве обороны Российской Федерации, МЧС России и Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации. Установлено, что указанные акты существенно различаются по своему объему. Наиболее детализированный из них — перечень Министерства обороны России — насчитывает 689 позиций. Несмотря на невозможность проведения их детального контент-анализа в рамках настоящего исследования, представляется возможным констатировать спорный характер многих содержащихся в них положений.

В целях устранения выявленного правового пробела представляется необходимым принятие федерального закона «О служебной тайне». Указанный нормативный правовой акт должен быть разработан с учетом релевантного отечественного и зарубежного правового опыта. Легальное закрепление данного правового института создаст правовые основания для обеспечения баланса между законными ограничениями доступа к сведениям, отнесенным к служебной тайне, и принципом информационной открытости органов публичной власти.

Федеральный закон должен осуществлять правовое регулирование в области возникновения, оборота и защиты сведений, составляющих служебную тайну. Его действие распространяется на отношения, связанные с установлением, соблюдением и прекращением режима конфиденциальности указанных сведений, а также с определением правовых последствий несоблюдения требований к их охране.

Правовое регулирование в данной области должно быть направлено на достижение баланса между обеспечением права граждан на доступ к информации о деятельности публично-властных институтов и законными интересами этих институтов в защите конфиденциальности информации, необходимой для эффективного исполнения возложенных на них полномочий.

Режим служебной тайны подлежит применению в отношении информации, связанной с деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления и подведомственных им организаций, несанкционированное распространение которой способно повлечь дестабилизацию государственного управления в

ключевых сферах, а также причинить ущерб охраняемым законом интересам граждан и юридических лиц.

Целью настоящего федерального закона является установление единого правового порядка обращения со сведениями, составляющими служебную тайну, на всех стадиях их существования — от момента возникновения до уничтожения. Закон регулирует вопросы защиты таких сведений, изменения их правового режима, а также определяет условия и процедуру предоставления указанной информации иным государственным органам, коммерческим и некоммерческим организациям.

Правовое регулирование института служебной тайны должно содержать комплекс мер, направленных на пресечение злоупотреблений, в т. ч. со стороны должностных лиц публично-властных институтов, выражающихся в неправомерном ограничении доступа к информации об их деятельности либо в разглашении конфиденциальных сведений.

Указанный комплекс должен предусматривать:

- законодательное закрепление дефиниции «служебная тайна»;
- установление исчерпывающего перечня сведений, не подлежащих отнесению к служебной тайне;
- четкую регламентацию критериев и порядка отнесения информации к служебной тайне, в т. ч. информации, затрагивающей интересы нескольких государственных органов;
- обеспечение прозрачности процедур установления режима служебной тайны;
- определение предельного срока действия режима конфиденциальности в отношении конкретных сведений.

В целях устранения правовых коллизий в федеральном законодательстве, регламентирующем обращение сведений, составляющих служебную тайну, надлежит осуществить комплексную гармонизацию действующего правового массива. Наряду с принятием

федерального закона «О служебной тайне» требуется внесение системных изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. Параллельно подлежат конкретизации составы административных правонарушений и преступлений, связанных с нарушением режима служебной тайны, охватывающие как неправомерное разглашение охраняемых сведений, так и противозаконное ограничение доступа к ним.

Учитывая изложенное, а также то обстоятельство, что норма-дефиниция по возможности должна быть краткой и четкой, избежать абстрактности и отражать основные признаки правового понятия, предлагаем следующее авторское определение служебной тайны: это конфиденциальная информация о деятельности и информация, образуемая в результате деятельности государственных, муниципальных органов или организаций, а также иная конфиденциальная информация, полученная государственным, муниципальным органом или организацией в пределах своих компетенций и защищаемая ее обладателем в соответствии с федеральным законом.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что в настоящее время нормативно-правовое регулирование института служебной тайны остается несформированным. Полагаем, что для данной категории информации должны быть определены не только ее существенные признаки, но и зафиксирован общий перечень сведений, составляющих служебную тайну, а также предусмотрена возможность принятия органами исполнительной власти конкретизирующих перечней, учитывающих специфику их компетенции и полномочий. Двухэтапное формирование объекта служебной тайны будет способствовать обеспечению баланса интересов в системе государственного управления и учету особенностей функционирования ее элементов.

Примечания

1. Камалова Г. Г. Правовое обеспечение конфиденциальности информации в условиях развития информационного общества: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2020.
2. Фатьянов А. А. Служебная тайна как элемент обеспечения национальной безопасности России // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20. N 4.
3. Информационное право: учебник / под ред. С. Е. Чаннова. М., 2024.
4. Чернова О. А. Основы документооборота и режима секретности: учебник. М., 2021.

English version

Official confidentiality: current state and legal regulation

Glushin Dmitry Yaroslavovich, student, Pacific National University

Kanakaeva Karina Vladimirovna, student, Pacific National University

This article provides a comprehensive analysis of the legal nature of official confidentiality in the Russian Federation, which is currently experiencing a systemic crisis. The relevance of the study is driven by the strategic objectives of developing the information society and the digital economy, which require clear statutory rules for confidential information regimes. The authors identify a fundamental gap in legislation, manifested in the absence of a legal definition of official confidentiality despite the existence of numerous blanket provisions in federal law. The comparative legal analysis demonstrates different regulatory models in the states of the Commonwealth of Independent States and in the United States, where either an integrated concept of state secrets is preserved or a personalized system of information classification is applied. Drawing on a critical review of domestic law-enforcement practice and doctrinal approaches, the article substantiates the need to adopt a special federal law establishing unified criteria for distinguishing official confidentiality from state secrecy. In conclusion, the authors propose their own definition of official confidentiality and outline a two-level model of its legal regulation aimed at balancing the principle of information openness with the protection of national security interests.

Keywords: official confidentiality, state secret, legal regime of information, information society, protection of state secrets.