

ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО

АНТОПОЛЬСКИЙ Антон Александрович – кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора информационного права ИГП РАН
e-mail: igpran@rambler.ru

Законодательство о служебной тайне как средство борьбы с коррупцией: перспективы развития*

В настоящее время в России отношения по поводу служебной тайны регулируются весьма значительным (и все возрастающим) числом нормативных правовых актов, ей посвящено достаточно много научных работ, но тем не менее общая ситуация остается сложной. Нельзя сказать, что рамки и правовая природа рассматриваемого института не определены вовсе, но они определены в разных нормативных и доктринальных источниках различным, не всегда совместимым образом, отсутствует общепринятый понятийный аппарат. В частности, предмет настоящего исследования обозначается в различных актах следующими терминами: служебная тайна, конфиденциальная служебная информация, служебная информация, информация для служебного пользования и др.

Разные доктрины отражаются в нормативных правовых актах, что выливается в то, что и законодательство, и доктрина представляют собой несколько переплетающихся направлений, согласовать которые весьма сложно. Низкий уровень юридической техники вносит дополнительную путаницу.

Отсутствие надлежащего регулирования служебной тайны порождает целый ряд негативных явлений, которые можно разделить на два направления: во-первых, служебная тайна используется как инструмент выведения деятельности органов власти и служащих из-под общественного контроля, сокрытия имеющих место злоупотреблений. Во-вторых, конфиденциальная информация достаточно часто является объектом противоправных посягательств, утечки информации носят регулярный характер, существует черный рынок конфиденциальной информации. Важно отметить, что обе названные тенденции имеют отчетливо коррупциогенный характер.

В описанных обстоятельствах среди задач по противодействию коррупции, помимо прочих направлений, большое значение имеет регулирование отношений в сфере служебной тайны таким образом, чтобы соблюсти баланс между необходимостью сохранения в тайне сведений, разглашение которых может причинить вред общественно значимым интересам, и раскрытием общественно значимой информацией.

История развития института служебной тайны

Проблема установления границ между служебной тайной и общественно значимой информацией отнюдь не нова, на нее обращали внимание еще Карл Маркс и Макс Вебер. Так, Маркс писал, что «всеобщий дух бюрократии есть *тайна*, таинство. Открытый дух государства, а также и государственное мышление представляется поэтому бюрократии *предательством* по отношению к её тайне» [1] (курсив оригинала – А.А.). Вебер само понятие служебной тайны называл «*специфическим изобретением бюрократии, которое она отстаивает с редкостным упорством*». Признавая объективную необходимость секретного ведения дел в отдельных случаях, Вебер тем не менее отмечал стремление бюрократии

* Работа выполнена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда – проект № 09-03-00255а.
При работе использовалась справочная правовая система (СПС) КонсультантПлюс.

распространить завесу секретности на всю свою деятельность, исходя из собственных властных интересов и желания избежать какого-либо контроля [2].

В настоящее время законодательство большинства стран устанавливает для служащих запрет на разглашение сведений, ставших им известными в связи с несением службы. Но важно заметить, что в последние несколько десятилетий в большинстве стран все большее значение приобретает принцип информационной открытости публичного управления, и соответственно на служащих все чаще возлагается противостоящая обязанность обеспечивать доступ к открытым документам [3].

О проблеме совмещения этих принципов пишет, например, французский ученый Ги Брэбан: *«служащий не должен рассказывать за пределами своего учреждения о том, что ему стало известно по характеру службы. Впрочем, в настоящее время это довольно серьезная проблема, потому что представители различных кругов общественности настаивают на создании так называемой гласной администрации в соответствии со шведской моделью, то есть администрации, не имеющей секретов, открытой для общественности, которая могла бы иметь доступ к документации, а также знакомиться с мотивами, доводами и методами работы управленческого аппарата»* [4].

В советский период система государственных секретов включала государственную тайну (информация с грифами «особой важности» и «совершенно секретно») и служебную тайну (информация с грифом «секретно») [5], [6 - С. 61-182]. В настоящее время такая система сохранилась, например, в Республике Беларусь [7].

С принятием Закона «О государственной тайне» [8] секретные сведения были отнесены к государственной тайне. Служебная тайна, соответственно, утратила прежнее содержание.

В 1994 г. были приняты акты, сыгравшие значительную роль в формировании служебной тайны в ее современном виде. Во-первых, это была часть первая Гражданского кодекса РФ, где в ст. 139 было дано единое определение служебной и коммерческой тайны: *«информация составляет служебную или коммерческую тайну в случае, когда информация имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к ней нет свободного доступа на законном основании и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности»*. Нежелательность подобного смешения и неуместность использования критерия коммерческой ценности в отношении служебной тайны отмечались многими учеными [9-11], и в итоге с 1 января 2008 г. указанная статья утратила силу.

Однако эта норма в настоящее время представляет интерес не только с исторической точки зрения. Надо полагать, именно данное определение послужило основой для использования данной категории и в целом ряду других нормативных правовых актов в сфере частного права, многие из которых продолжают действовать и поныне.

Другим важнейшим актом стало Положение о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти [12]. Данным положением был введен новый термин с весьма оригинальным определением: *«к служебной информации ограниченного распространения относится несекретная информация, касающаяся деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью»*. Во-первых, хотя положение распространяется на федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им организации, к служебной тайне отнесены сведения, касающиеся деятельности организаций. Во-вторых, трудно считать данную формулировку ясной и определенной. Нормы п. 1.7 Положения устанавливают, что «служебная информация ограниченного распространения без санкции соответствующего должностного лица не подлежит разглашению (распространению)», то есть однозначно определяют эту информацию как конфиденциальную. В-третьих, сам текст указанного положения получил гриф «Для служебного пользования» и был опубликован лишь спустя 10 лет после принятия.

Предпринималось несколько безуспешных попыток оспорить в суде указанные нормы. Тексты решений доступны на сайте Института развития свободы информации: <http://ex.svobodainfo.org/info/page/?tid=633200066>.

Еще одно определение служебной тайны содержится в Перечне сведений конфиденциального характера [13]: *«служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (служебная тайна)»*. Важно, что с отменой ст. 139 ГК РФ данное определение утратило всякую правовую основу.

Как уже отмечалось, для обозначения служебной информации конфиденциального характера помимо термина «служебная тайна» используется целый ряд других, в первую очередь, – «служебная информация».

В течение длительного времени единственным источником, в котором было закреплено легальное определение служебной информации, был Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» [14], в котором ей целиком посвящается восьмая глава. Под служебной информацией указанный закон понимает *«любую не являющуюся общедоступной информацию об эмитенте и выпущенных им эмиссионных ценных бумагах, которая ставит лиц, обладающих в силу своего служебного положения, трудовых обязанностей или договора, заключенного с эмитентом, такой информацией, в преимущественное положение по сравнению с другими субъектами рынка ценных бумаг»* (ст. 31).

Важно обратить внимание на то, что, во-первых, данное определение не является универсальным и применяется только в рамках соответствующего правового института. Во-вторых, закон прямо устанавливает, что служебная информация представляет собой сведения с ограниченным доступом. В третьих, в связи с принятием 27 июля 2010 г. Федерального закона «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [15] термин «указанная глава» утрачивает силу в январе 2011 г. Термин «служебная информация» заменяется термином «инсайдерская информация».

В правовых актах, посвященных государственной и муниципальной службе, категория «служебная информация» также используется достаточно часто, но ее содержание в них не раскрывается. 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»* как в период прохождения службы, так и после увольнения. В числе требований к служебному поведению гражданского служащего названа обязанность *«соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации»*. Разглашение **сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации**, ставших известными гражданскому служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей, рассматривается как грубое нарушение должностных обязанностей, которое может повлечь расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя [16].

Законодательство о муниципальной службе устанавливает обязанность соблюдать порядок работы со служебной информацией, *«не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство»*; и запрещает *«разглашать или использовать в целях, не связанных с муниципальной службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральными законами к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему*

известными в связи с исполнением должностных обязанностей», в том числе и после увольнения [17].

Следует обратить особое внимание на формулировки приведенных норм, из которых ясно видно, что законодатель с одной стороны вроде бы отличает категории «охраняемая законом тайна», «конфиденциальная информация» от «служебной информации», а с другой – устанавливает для них единые, общие правила, в числе которых ключевым является запрет на разглашение, тем самым, по сути, относя всю служебную информацию к категории конфиденциальной.

Некоторые положения закона о муниципальной службе содержат грубейшие ошибки. Так, согласно ст. 15 того же закона: *«сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые муниципальным служащим..., являются сведениями конфиденциального характера, если федеральными законами они не отнесены к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну»*. Однако совершенно очевидно, что конфиденциальная информация – это и есть «иная охраняемая законом тайна».

Не вызывает сомнений, что служебная информация – это те сведения, которые стали известны органу или должностному лицу в связи с исполнением их полномочий, и что в состав такой информации включаются как открытые, так и конфиденциальные сведения. Распространить на всю эту информацию режим конфиденциальности физически невозможно, даже если это, как не без оснований полагал Макс Вебер, и является вековой мечтой бюрократии.

Статья 9 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [18] запрещает ограничивать доступ к информации *«о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств (за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну)»*. Принцип открытости сведений о деятельности публичных органов развивается в Федеральных законах «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» [19] и «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [20], и в них под информацией о деятельности указанных органов понимается информация, как созданная, так и полученная этими органами в процессе своей деятельности. Важно отметить, что хотя оба закона «Об обеспечении доступа...» не используют термина «служебная», информация, составляющая предмет регулирования этих законов, вне всякого сомнения является служебной, и что названные законы не только декларируют принцип открытости такой информации, но и содержат ряд конкретных гарантий ее доступности.

Таким образом, можно определить первую задачу: провести четкую границу между служебной информацией и служебной тайной. С точки зрения доктрины, как нам представляется, предмет для спора отсутствует, и вряд ли кто-либо из специалистов сомневается, что информация, составляющая служебную тайну, то есть конфиденциальная служебная информация, входит в состав общей категории «служебная информация». Однако на уровне законодательства и правоприменительной практики проблемы существуют. Как было показано выше, в правовых актах эти категории часто смешиваются, и режим конфиденциальности пытаются распространить на всю служебную информацию.

Начиная со второй половины 1990-х гг. и до настоящего времени служебная тайна является предметом изучения правовой науки, ей посвящено весьма значительное количество работ. Следует отметить, что подавляющее большинство исследователей отмечают сложную природу служебной тайны, складывающуюся как минимум из двух элементов: во-первых, сведений, создаваемых государственными или муниципальными органами самостоятельно; во-вторых, конфиденциальных сведений, полученных этими органами от физических или юридических лиц [6 – С. 166-169] [21] (далее для краткости «своя» и «чужая» информация).

Разработка проекта федерального закона о служебной тайне

В настоящее время необходимость принятия специального закона о служебной тайне является общепризнанным фактом. Разработано как минимум два варианта законопроекта. Первый был подготовлен Минэкономразвития России в пакете с проектом закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», и эта работа широко освещалась в прессе [22 - 24]. Но если закон «Об обеспечении доступа...» был принят в 2009 г., то второй даже не был обнародован. С заметными усилиями удалось обнаружить его текст на одном из Интернет-ресурсов [25].

Второй вариант проекта дважды (в 2004 и 2006 гг.) вносился в Государственную Думу от имени группы депутатов [26]. Согласно информации с сайта Государственной Думы с декабря 2007 г. никакого движения по данному проекту не происходит [27].

В обоих вариантах проекта дано определение служебной тайны:

А) проект Минэкономразвития РФ :

«служебная тайна – относящиеся к конфиденциальной информации сведения, полученные и (или) установленные законными способами государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и физическими лицами, в отношении которых режим ограниченного доступа установлен и распространяется в случаях, когда разглашение таких сведений наносит или может нанести ущерб и (или) вред законным интересам граждан, организаций, общественной или государственной безопасности, либо причиняет или может причинить имущественный ущерб и моральный вред гражданам, затрудняет реализацию прав и свобод граждан Российской Федерации, если иное не предусмотрено в федеральных законах»;

Б) Депутатский проект :

сведения, составляющие служебную тайну (служебная тайна) - конфиденциальная информация, образующаяся 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 конфиденциальная информация, полученная органом или организацией в соответствии с их компетенцией в установленном законодательством порядке.

Заметно, что при том, что признаки во многом совпадают, депутатский вариант сформулирован четче и понятнее. Оба определения основаны на оценочных критериях: наличие угроз правам и интересам граждан, общественной и государственной безопасности, реализации полномочий публичного органа. Также важно, что в обоих проектах служебная тайна разделяется на свою и чужую. Оба проекта связывают служебную тайну исключительно с публичной сферой, отнесение информации к служебной тайне физическими лицами и частными организациями не предполагается.

В обоих вариантах проекта определен перечень сведений, которые не могут быть отнесены к служебной тайне. Но если депутатский проект в основном повторяет нормы ряда действующих законов [8, 18], то проект Минэкономразвития заметно дополняет и конкретизирует этот перечень, называя среди прочего:

- *сведения, в отношении которых режим ограниченного доступа отменен, вступившим в законную силу судебным решением;*
- *сведения, содержащиеся во вступивших в законную силу судебных решениях, если иное не предусмотрено в самом судебном решении, либо в федеральных законах;*

- сведения об условиях поставки товаров, выполнении работ, оказания услуг для государственных (муниципальных) нужд, за исключением сведений, составляющих государственную тайну.

Проект Минэкономразвития содержит еще одно важнейшее положение, направленное на обеспечение законности в сфере служебной тайны: обязанность регистрировать документы, содержащие служебную тайну, и публичный характер регистра документов, содержащих сведения, составляющие служебную тайну (ст. 10).

Оба проекта также выделяют две категории сведений по признаку обязательности ограничения доступа:

- 1) сведения, которые органы **обязаны** защищать в режиме служебной тайны;
- 2) сведения, которые **могут быть** отнесены к служебной тайне.

Депутатский проект к первой категории относит **«поступившие от физических и юридических лиц, других органов государственной власти и организаций сведения, доступ к которым ограничен в соответствии с федеральными законами, при наличии на документах, содержащих эти сведения, или сопроводительных документах соответствующих пометок, указывающих на их конфиденциальный характер»**.

Проект Минэкономразвития РФ относит к той же категории

- сведения, **добровольно** передаваемые в установленном порядке в государственные органы и органы местного самоуправления физическими лицами или организациями на условии сохранения их конфиденциальности, если требование сохранения их конфиденциальности является законным и обоснованным;
- сведения, связанные с условиями для поставки товаров для государственных (муниципальных) нужд предложенными организациями, допущенными в установленном порядке к участию в конкурсах (тендерах) на поставку товаров для государственных (муниципальных) нужд;
- персональные данные физических лиц, находящиеся в распоряжении государственного органа или органов местного самоуправления в связи с выполнением им своих полномочий;
- сведения о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, отнесенные к конфиденциальной информации в соответствии с федеральными законами.

Вторая категория сведений в составе служебной тайны – сведения, ограничение доступа к которым отнесено на усмотрение самого органа. И в этом вопросе два проекта расходятся особенно резко.

Проект Минэкономразвития РФ дает исчерпывающий перечень таких сведений:

- а) сведения, связанные с подготовкой **проектов** индивидуальных правовых и нормативных правовых актов, включая тексты проектов таких актов, **если их преждевременное распространение и (или) разглашение нанесет ущерб балансу жизненно важных интересов личности, общества и государства либо приведет к созданию односторонних преимуществ для субъектов, получивших доступ к указанным сведениям;**
- б) сведения о запланированных, готовящихся и проводимых **проверках** за соблюдением законодательства Российской Федерации;
- в) сведения о **кандидатах** на замещение должностей государственной службы, должностей муниципальной службы, если иное не предусмотрено федеральным законом;

- *г) сведения об авторстве предложений и личных позициях, изложенных в ходе обсуждений, консультаций в процессе работы государственного органа, органа местного самоуправления, за исключением случаев, когда автор публично оглашает данные сведения либо не возражает против раскрытия сведений о своем авторстве;*
- *д) сведения о внутриведомственных и межведомственных обсуждениях, консультациях рабочего и подготовительного характера, включая протоколы совещаний, служебные записки, справочные и иные материалы, имеющие подготовительный характер, если иное не предусмотрено федеральными законами.*

Депутатский проект сделан «по образу и подобию» действующего закона о государственной тайне, и предполагает

- 1) закрепление принципов отнесения сведений к служебной тайне (законности, обоснованности, разумной достаточности и своевременности).
- 2) утверждение руководителями соответствующих органов перечней сведений, отнесенных органами государственной власти к служебной тайне;
- 3) опубликованию и периодическому пересмотру этих перечней.

Утверждение перечней сведений, составляющих служебную тайну, отнесено к компетенции руководителей государственных органов и не предусматривает никаких механизмов согласования или контроля.

Напротив, проект Минэкономразвития РФ предполагает создание системы специальных органов для рассмотрения вопросов, связанных со служебной тайной – комиссий по информации, в обязанности которых входит среди прочего утверждение аналогичных перечней на федеральном, региональном и местном уровнях.

Еще одной особенностью проекта Минэкономразвития РФ является разделение служебной тайны по степени конфиденциальности: различаются документы с грифами «конфиденциально» и «для служебного пользования». Лицам, получившим доступ к обеим категориям документов, запрещается разглашать и комментировать их содержание и факт их существования, а также ссылаться на них. Различие заключается в том, что правом доступа к документам с грифом «конфиденциально» обладают все должностные лица органа государственной власти или органа местного самоуправления, а к документам с грифом «ДСП» – только лица, определенные руководителем соответствующего органа (ст. 8).

Срок ограничения доступа к служебной тайне составляет согласно проекту Минэкономразвития РФ до 5 лет, согласно депутатскому проекту – до 10 лет, но оба указывают, что федеральным законом может быть установлен иной срок, в том числе и более продолжительный. В отношении персональных данных проект Минэкономразвития РФ устанавливает бессрочную охрану.

Важнейшим элементом правового режима любой тайны являются основания и порядок снятия режима ограниченного доступа, и в этом вопросе два проекта различаются достаточно существенно. Оба проекта предусматривают отмену режима служебной тайны на основании:

- решения уполномоченного органа;
- решения суда;

Статья 10 депутатского проекта в качестве еще одного основания называет взятие на себя Российской Федерацией международных обязательств.

Проект Минэкономразвития регулирует данный вопрос более подробно и называет:

- истечение установленного Федеральным законом срока действия режима ограниченного доступа;

- *наступление события, устраняющего возможность наступления неблагоприятных последствий от преждевременного разглашения и (или) распространения сведений, составляющих служебную тайну.*

Нам представляется, что упоминание истечения установленного срока в качестве основания для раскрытия служебной тайны является весьма важным. Опыт реализации закона «О государственной тайне», где установлен срок засекречивания, но не указаны последствия его истечения, свидетельствует о том, что рассекречивание документов, в том числе явно выходящих за рамки государственной тайны в ее современном понимании, происходит со значительным опозданием [28]. Следовательно, было бы нежелательно заимствовать существующий механизм в неизменном виде.

С нашей точки зрения, именно в вопросе снятия режима ограниченного доступа особенно существенна разница между своей и чужой служебной информацией. Если в отношении своей информации должны быть закреплены правила, обеспечивающие своевременное раскрытие, и по возможности простая и удобная для заявителя процедура рассмотрения ходатайств, то в отношении чужой информации необходимо четко понимать, что обладателем данной информации является не орган, а физическое либо юридическое лицо, предоставившее этому органу информацию, и решение об установлении либо снятии режима ограниченного доступа может принимать только он. Соответственно чужая конфиденциальная информация по миновании надобности должна не раскрываться, а уничтожаться. Раскрытие такой информации без согласия обладателя можно допустить только в особых случаях, если общественная значимость перевешивает интересы ее обладателя, и только в рамках процедуры, обеспечивающей обладателю возможность защитить свои интересы. Следовательно, наиболее правильной в данном случае будет судебная процедура, в крайнем случае допустимо квазисудебное разбирательство в независимом органе.

Депутатский проект предусматривает, что *«для сведений, полученных органом или организацией в соответствии с их компетенцией в установленном законодательством порядке, решение об отмене режима принимается по истечении срока, установленного предоставившим лицом, либо по истечении предельного срока в отсутствие мотивированного ходатайства лица, предоставившего эти сведения».*

Депутатский проект не предусматривает какой-либо процедуры разрешения споров, а рассмотрение «запросов» о снятии режима служебной тайны относит к компетенции самого органа (ст. 10).

Проект Минэкономразвития наделяет комиссии по информации полномочиями:

- *«разрешать споры между физическими лицами, организациями и государственными органами, связанные с законностью и обоснованностью отнесения сведений к служебной тайне и раскрытием сведений, составляющих служебную тайну;*
- *рассматривать ходатайства физических лиц, организаций и государственных органов об исключении категорий сведений из Перечня сведений, составляющих служебную тайну в соответствующем государственном органе Российской Федерации, и принимает по ним мотивированные решения» (ст. 14-15);*

и устанавливает правила их работы (ст. 17-18).

Таким образом, если в данном вопросе вариант, предложенный Минэкономразвития, является хотя и не оптимальным, но все же приемлемым то депутатский вариант явно приведет к ущемлению прав обладателей конфиденциальной информации.

В результате сравнения двух законопроектов можно отметить, что проект Минэкономразвития значительно лучше с точки зрения баланса прав участников отношений

в сфере служебной тайны, он обеспечивает целый ряд важных гарантий прав граждан на доступ к информации, более подробно регулирует процедурные вопросы. Предложение о создании специального органа, осуществляющего регулирование и разрешение споров в сфере служебной тайны, также заслуживает поддержки. Но одновременно он существенно уступает депутатскому проекту с точки зрения юридической техники. Последний в свою очередь технически подготовлен лучше, но не содержит прямого ответа на главный вопрос: какие же собственно сведения относятся к «своей» служебной тайне. Решение данного - ключевого, на наш взгляд, вопроса, – отдано «на откуп» государственным органам, что не может не привести к ограничению информационных прав граждан.

Принципиально важным является также вопрос о санкциях за неправомерные действия в отношении служебной тайны. В настоящее время самостоятельный состав преступления «разглашение служебной тайны» в законе отсутствует, и ответственность наступает только в случае, если лицо при исполнении служебных обязанностей получает доступ к сведениям, составляющим личную или семейную тайну (ч.2 ст. 137), тайны переписки (ч.2 ст. 138), тайны голосования (ч.2 ст. 141), тайны усыновления (ст. 155), коммерческую, налоговую или банковскую тайну (ст. 183). Если же конфиденциальная информация не относится к названным категориям (речь идет, в частности, о «своей» информации), уголовная ответственность не установлена.

Для сравнения, в уголовном законодательстве Испании таким преступлениям целиком посвящена глава IV раздела XIX «О вероломстве в хранении документов и нарушении секретов», состоящая из пяти статей, и еще несколько составов в других разделах [29].

Выводы

Отношения в сфере служебной тайны являются областью, где пересекаются интересы граждан, организаций, государства и корпоративные интересы коррумпированной бюрократии. Служебная тайна является важнейшей составляющей безопасности личности, общества и государства, но одновременно может легко превратиться в инструмент коррупции.

Основным недостатком существующих проектов является, на наш взгляд, недостаточно строгое разграничение своей и чужой конфиденциальной информации. Эти категории обязательно должны быть разделены в законе на понятийном уровне и иметь различные реквизиты. Это необходимо для того, чтобы любое должностное лицо четко представляло себе, с какими сведениями имеет дело, и каков объем его полномочий.

Следует заметить, что если организационные и технические меры защиты служебной тайны не зависят от того, своя это информация или чужая, то правовой режим отличается принципиально по всем основным параметрам. Такое разделение позволит лучше определить правовой режим каждого из указанных видов служебной тайны.

В части «своей» информации совершенно необходимо следование следующим принципам:

- четкое определение критериев отнесения сведений к служебной тайне;
- определение исчерпывающего перечень случаев, в которых доступ к информации может и должен быть ограничен;
- строго определенный срок, на который вводится режим ограниченного доступа;
- автоматическое раскрытие информации по истечению данного срока.

В части «чужой» информации установление режима ограниченного доступа представляет собой правомочие обладателя – физического либо юридического лица, и определить в законе все подобные случаи невозможно. Срок охраны также определяется обладателем, и сокращение его по воле государственного органа недопустимо.

Следует также отметить предложения И.Ю. Павлова, по мнению которого «своя» информация может полностью перекрываться понятием «государственная тайна», и использование двух категорий для ее обозначения представляется чрезмерным. Соответственно понятие служебной тайны он предлагает использовать для обозначения «не относящейся к государственной тайне, полученной государственным органом или органом местного самоуправления информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральным законом в интересах иных лиц» [30], – то есть только чужой. Такой подход представляется нам вполне допустимым, но нельзя не отметить его главный недостаток – необходимость одновременного пересмотра законодательства о государственной тайне.

Хотелось бы также отметить, что проект закона о служебной тайне, подготовленный Минэкономразвития, хотя и не получил достаточно широкой известности, содержит множество весьма ценных разработок, и их следовало бы использовать. Однако необходимо помнить, что неперенным условием упорядочения отношений в сфере служебной тайны (как, впрочем, и в любой другой), является компетентный независимый суд.

Литература:

1. Маркс К. К критике гегелевской философии права / Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е издание. - М.: Политиздат, 1955-1981. - Т.1., С. 271.
2. Вебер Макс. Хозяйство и общество. Цит. по: Масловский М.В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология. - Н.Новгород, 1997.
3. Административное право зарубежных стран: учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. - М.:Спарк, 2003. - С.120, 250,354,386,445.
4. Брэбан Г. Французское административное право: Пер. с фр./ Под ред. и со вступ. ст. С.В. Боботова.— М.: Прогресс, 1988. - С. 327-328.
5. Северин В.А. Коммерческая тайна в России. - М. 2007. - С. 62-86.
6. Фатьянов А.А. Правовое обеспечение безопасности информации в Российской Федерации. - М.:Юрист, 2001.
7. Закон Республики Беларусь от 19 июля 2010 г. № 170-З «О государственных секретах» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. - 2010. - № 184. - 2/1722.
8. Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г № 5485-1 «О государственной тайне» // Российская газета. - 1993. - 21 сент.; Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 41. - Ст. 4673.
9. Дозорцев В.А. Интеллектуальные права: Понятие. Система. Задачи кодификации. / Сб. Статей. - М.: Статут, 2005. - С. 132.
10. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ, части первой (постатейный) / Отв. ред. О.Н. Садилов. М.: ИНФРА-М, 2005.
11. Швердяев С.Н. Конституционно-правовой режим информации ограниченного доступа // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 1.
12. Постановление Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. № 1233 «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 30 (ч. II). - Ст. 3165.
13. Указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера» // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 10. - Ст. 1127.
14. Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. №39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 17. - Ст. 1918.
15. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении

- изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. - 2010. - № 31. - Ст. 4193.
16. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. - 2004. - № 31. - Ст. 3215.
 17. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. - 2007. - № 10. - Ст. 1152.
 18. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // *Собрание законодательства РФ*. - 2006. - № 31 (1 ч.). - Ст. 3448.
 19. Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации" // *Собрание законодательства РФ*. - 2008. - № 52 (ч. 1). - Ст. 6217.
 20. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // *Собрание законодательства РФ*. - 2009. - № 7. - Ст. 776.
 21. Лопатин В.Н. Правовая охрана и защита служебной тайны // *Государство и право*. - 2000. - № 6. - С. 89.
 22. Рыбакова Т. Власть нараспашку. Минэкономразвития решило рассекретить чиновников // *Известия*. - 2003. - 21 окт.
 23. Минэкономразвития определило понятие служебной тайны // *РИА Новости*. - 2003. - 20 окт.
 24. Чиновников заставят разглашать все. Кроме государственной тайны // *Деловой Петербург*. - 2003. - 22 окт. - № 197 (1539).
 25. Проект федерального закона «О служебной тайне и порядке обращения с конфиденциальной информацией в государственных органах и органах местного самоуправления» // *Методические материалы к семинару «Поиск информации журналистом»*. Новосибирск. 2004. Институт развития прессы-Сибирь URL: <http://e-school.sibirp.ru/education/materials/seminar1/>.
 26. Проект Федерального закона № 124871-4 «О служебной тайне» // СПС КонсультантПлюс.
 27. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Официальный сайт. URL: <http://duma.gov.ru/>.
 28. Бюллетень рассекреченных документов федеральных государственных архивов. Вып. 11. М.: Росархив, 2010. URL: <http://www.rusarchives.ru/secret/bul11/index.shtml>.
 29. Уголовный кодекс Испании (Перевод с испанского) / под ред. Н.Ф. Кузнецовой, Ф.М. Решетникова. - М.: Зерцало, 1998. - 224 с.
 30. Павлов И.Ю. Правовое обеспечение доступа к официальной информации. Дисс. ... канд юрид. наук. - М., 2008. - С. 12-13, 79-81.