

Ю. В. Пономарева

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СЛУЖЕБНОЙ ТАЙНЫ

В статье анализируются актуальные вопросы защиты служебной тайны. Открытость и ограничение доступа к информации является одной из центральных проблем правового регулирования. В настоящее время институт служебной тайны практически не урегулирован законодательно, есть большие проблемы в регулировании служебной тайны в различных государственных органах. Многие нормативные акты находятся в противоречии друг с другом. Вопрос регулирования использования служебной тайны можно рассматривать как с точки зрения ограничения бесконтрольного «засекречивания» информации, так и с точки зрения избежания ситуации манипулирования информацией или её «утечки».

Ключевые слова: информации ограниченного доступа, служебная тайна, конфиденциальность, тайна.

Y. V. Ponomareva

CURRENT ISSUES OF OFFICIAL SECRETS

The article analyzes the current issues of protection of official secrecy. Openness and limited access to information is one of the central problems of legal regulation. Currently, the institute of official secrecy practically settled law, there are big problems in the regulation of official secrecy by various governmental bodies. Many regulations are in conflict with each other. The regulation of the use of official secrecy can be seen both in terms of limiting the uncontrolled "classification" of information, and from the point of view of the situation to avoid the manipulation of information or "leaks".

Keywords: confidential and restricted information; official secrecy, confidentiality, secrecy.

Одним из ключевых принципов построения мирового пространства сегодня выступает принцип информационной открытости. Основным принципом функционирования государственных органов в нашей стране также является информационная открытость и «прозрачность» деятельности. Однако всегда была, есть и будет информация, доступ к которой имеют лишь немногие, сохранность которой обеспечивается государством. Необходимость такого ограничения может быть продиктована интересами безопасности, стратегическими интересами государства. Однако

одной из основных задач, которую необходимо решать в ходе осуществления государственного управления, является задача обеспечения баланса между стратегическими интересами государства и требованием информационной открытости.

Отнесение той или иной информации к ряду тайны, ограниченного доступа обусловлено несколькими факторами: особым содержанием самой информации, закрытость которой обеспечивает безопасность личности, государства и общества в целом; характером тех общественных отношений, в которые интегрирована

та или иная информация и которые охраняются законом.

В настоящее время законодательством предусмотрены ограничения к следующим категориям информации ограниченного доступа: персональные данные; семейная и личная тайны; профессиональная тайна (врачебная, адвокатская, тайна исповеди и др.); государственная тайна; коммерческая тайна (секреты производства); кредитные истории; инсайдерская информация; служебная тайна.

Каждая категория информации имеет собственную подробную законодательную регламентацию. Такое тщательное регулирование неслучайно. С одной стороны, оно служит целям эффективной защиты информации, а с другой стороны, призвано не допустить злоупотребление правом на ограничение доступа к информации.

Среди информации ограниченного доступа важное место занимает служебная тайна, обладающая самостоятельными юридически значимыми характеристиками и имеющая важное значение в деятельности государственно-властных структур.

Институт служебной тайны практически не урегулирован законодательно, есть большие проблемы в регулировании служебной тайны в различных государственных органах. Многие нормативные акты находятся в противоречии друг с другом. Вопрос осуществления управления в государственных органах и регулирование использования служебной тайны можно рассматривать как с точки зрения ограничения бесконтрольного «засекречивания» информации, так и с точки зрения избежания ситуации манипулирования информацией или её «утечки». Кроме того, бесконтрольное ограничение доступа к информации является весьма серьезным коррупциогенным фактором. Регулирование служебной тайны должно повысить прозрачность деятельности государственных органов и должностных лиц.

Одним из наиболее показательных примеров из международной практики, касающейся разглашения информации о деятельности государственных органов, является так называемое дело Сноудена, когда была разглашена информация, статус которой по законодательству США аналогичен статусу служебной тайны по законодательству России. Именно для того, чтобы не допустить возникновения подобных неоднозначных и скандальных ситуаций, необходимо разработать механизм детальной регламентации с возникновением и работой с информацией ограниченного доступа в государственных учреждениях. Защита такой информации является важным фактором эффективности государственного управления.

В юридической литературе проблемы служебной тайны как правового института рассма-

триваются в основном в сравнительном аспекте с другими правовыми институтами информации конфиденциального характера. К сожалению, масштабного, полного исследования правового института служебной тайны в юридической литературе нет. Диссертации, в которых раскрывается правовая сущность служебной тайны, обычно рассматривают этот институт применительно к отраслевой специфике этого института, либо применительно к вопросам ответственности за разглашение такой тайны.

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» подразделяет информацию в зависимости от категории доступа к ней на общедоступную и информацию ограниченного доступа, доступ к которой ограничен федеральными законами (информация ограниченного доступа). А. В. Минбаев отмечает, что «данный классификационный критерий является ключевым в механизме правового регулирования информационных отношений. Именно на основе закрепления права каждого на информацию и возможных его ограничениях в государстве устанавливаются различные правовые режимы доступности информации»¹.

Вопрос нормативно-правового обеспечения режима информации ограниченного доступа является в настоящее время одним из актуальных. Активно идет разработка и совершенствование законодательства в сфере государственной, коммерческой, профессиональной, семейной и иных видов тайн. Одним из наименее урегулированных институтов в области информации ограниченного доступа является институт служебной тайны.

В настоящее время в научной юридической литературе наблюдается плюрализм мнений в отношении сущности правовой природы института служебной тайны. Связано такое многообразие точек зрения, прежде всего, с историей регулирования института служебной тайны. Как отмечает Т. М. Занина, «свое наиболее четкое оформление институт служебной тайны получил в юридической конструкции, предложенной Инструкцией по обеспечению режима секретности в министерствах и ведомствах СССР, утвержденной постановлением Совета Министров СССР от 12.05.87 № 556-126, которой вводилось интегрированное понятие государственных секретов, которые по степени важности подразделялись на государственную и служебную тайны. Данная конструкция полностью отражала систему воззрений того периода на роль и место служебной тайны в функционировании механизма государства. К сожалению, принятие Закона о государственной тайне, привнес массу позитивных моментов, повлекло за собой одно существенное негативное последствие – отнесение в соответствии с указанным

Законом грифа «секретно» для обозначения исключительно сведений, составляющих государственную тайну, де-факто ликвидировало служебную тайну как институт и заодно создало серьезную правовую неопределенность в вопросе квалификации ранее обозначенных им сведений»². Кроме того, в 1994 году был принят Гражданский кодекс Российской Федерации, в ст. 139 которого было предусмотрено следующее положение: «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. Сведения, которые не могут составлять служебную или коммерческую тайну, определяются законом и иными правовыми актами». То есть фактически предусматривалось регулирование служебной тайны по аналогии с коммерческой, при этом служебной тайне приписывались свойства «действительной или потенциальной коммерческой ценности», что фактически подрывало всю научную доктрину в области конфиденциальной информации как таковой. Несмотря на то что через 12 лет статья утратила силу, разрешения вопросов, касающихся института служебной тайны в законодательстве так и не появилось.

В частности, возникает вопрос, кто является субъектом отношений по охране служебной тайны? Многие исследователи сходятся во мнении, что субъектом служебной тайны являются государственные/муниципальные служащие³, они мотивируют свою точку зрения тем, что в указе используется понятие «служебные сведения», а также тем, что доступ к сведениям ограничивается органами государственной власти. Однако с этой точкой зрения можно поспорить: во-первых, использование понятие «служебные» ещё не является однозначным доказательством того, что указанная информация используется только в пределах государственной службы. Так, к примеру, в Гражданском кодексе Российской Федерации существует институт служебного произведения, отраслевая принадлежность которого определена как гражданско-правовая, причем данный институт никак не связывают с государственной службой.

Есть точка зрения, согласно которой правовой режим служебной и коммерческой тайны одинаков, а одно и то же лицо без всяких ограничений может быть обладателем и той, и другой тайны⁴. Кроме того, как отмечают В. А. Дозорцев, Э. П. Гаврилов и некоторые другие ученые, служебная тайна есть информация, которая стала доступна (известна) гражданину при исполнении им своих трудовых (служебных) обязанностей. При этом не имеет значения, ра-

ботает такой гражданин в государственной (муниципальной) или частной организации, заключен ли трудовой договор с юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем. Попытки ограничить понятие служебной тайны рамками отношений, возникающих в государственных организациях, не находят законодательного подтверждения и неверны по сути, а потому могут только нанести ущерб общему правовому регулированию⁵. Существует также иная точка зрения, согласно которой служебная тайна фактически рассматривается как одна из разновидностей профессиональной тайны⁶.

В свою очередь, существует точка зрения, согласно которой использование понятия «служебная тайна» в корне неверно, более корректным будет использование понятия «трудовая тайна». По мнению автора этой точки зрения, данный термин будет полно отражать сущность служебной тайны и основания ее возникновения⁷.

По мнению И. Ю. Павлова, «наличие дополнительной самостоятельной разновидности информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, относящейся к категории ограниченного доступа, представляется чрезмерным, поскольку характеристика объекта, который охраняется в режиме «служебной тайны» в его сегодняшнем понимании, эквивалентна характеристике объекта, охраняющегося в режиме «государственной тайны»⁸. Вместе с тем, автор этой точки зрения приходит к выводу, что целесообразно рассматривать служебную тайну как «чужую» тайну, а именно конфиденциальную информацию, ставшую известной государственным органам, должностным лицам при оказании ими государственных полномочий. И при таком подходе, с точки зрения И. Ю. Павлова, не возникнет потребности в принятии закона «о служебной тайне». Достаточно распространенная точка зрения, однако возникает в этой связи вопрос о том, как же быть с «внутренней информацией» государственных органов? В случае принятия такой концепции сложится такая ситуация, когда вся внутренняя информация будет беспрепятственно распространяться, что, на наш взгляд, не есть выражением взвешенного подхода к информационной безопасности. Схожую классификацию можно найти в работе Т. М. Заниной⁹, которая предлагает относить к категории служебной тайны следующую информацию:

- конфиденциальные сведения в области военного управления (военная тайна);
- сведения, охватываемые понятием «тайна связи» (в той мере, в которой операторами выступают органы государственной власти и подведомственные им организации, учреждения);
- информация, образуемая на стадии предварительного расследования;

- банковская тайна (которая обеспечивает органами государственной власти и ЦБ РФ);
- конфиденциальная информация, хранящаяся о гражданах в органах государственной власти и местного самоуправления.

В отличие от позиции И. Ю. Павлова, в данном подходе предлагается принятие отдельного федерального закона «О служебной тайне», который бы детально регулировал отношения в сфере охраны служебной тайны. Однако вряд ли можно сказать, что эта точка зрения лишена недостатков, так как фактически автор перечислил некоторые виды тайн, которые становятся известны государственным органам и должностным лицам, при этом абсолютно неясно, по каким причинам не включены в перечень иные виды тайн, такие, как коммерческая тайна.

Существует также одна точка зрения, которая кардинально отличается от всех предыдущих. Согласно этой точке зрения, категорию «служебная тайна» в настоящее время государственные органы не могут использовать вообще, так как использование такой категории тайны не урегулировано федеральным законодательством¹⁰. Очень интересная позиция, не лишённая здравого смысла. По сути, действительно, мы не можем использовать правовые категории, даже правовые институты, коим является институт служебной тайны, которые в законодательстве никак не раскрыты, правовое регулирование которых фактически отсутствует. Тем более это является институтом публичного, а не частного права, где господствует позиция «всё, что не разрешено, запрещено». Кроме того, в законодательстве даже нет единства терминологии: в различных нормативных актах используются понятия «служебная тайна», «информация для служебного пользования», «служебная информация», «внутренняя информация государственных органов». Как же в этом случае можно вообще говорить об использовании института «служебной тайны»?

Безусловно, и эта точка зрения не является бесспорной, однако проблема заключается отнюдь не в достаточной аргументированности точек зрения, а в отсутствии должного правового регулирования института служебной тайны на законодательном уровне.

Кроме того, вопросы возникают относительно ограничения доступа к информации органами государственной власти. Насколько правомерно такое ограничение доступа к информации, особенно если рассматривать этот вопрос в свете принципа открытости и доступности информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления?¹¹

Надо отметить, что такое разночтение, как в теории, так и в практике неслучайно. Даже на

уровне федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, Постановлений Правительства Российской Федерации, приказов министерств нет единообразного понимания того, что же есть служебная тайна, служебная информация и на каком основании может ограничиваться доступ к ней.

При рассмотрении понятия служебной тайны чаще всего возникают следующие вопросы:

1. Каково соотношение понятий «служебная тайна», «служебная информация», «коммерческая тайна», «государственная тайна», «профессиональная тайна», «информация ограниченного доступа», гриф «для служебного пользования», «внутренняя информация государственных органов» и других?
2. Кто является субъектом в отношении по охране служебной тайны?
3. Что является объектом отношений по охране служебной тайны?
4. Каково содержание отношений по охране служебной тайны (каков порядок ограничения доступа, принципы и основания наложения подобных ограничений к допуску, порядок допуска к такой информации)?
5. Какая наступает ответственность за разглашение служебной тайны?

На наш взгляд, ответы на все эти вопросы должны содержаться в федеральном законе (законах), так как в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и защите информации» предусмотрено требование, согласно которому ограничение доступа к информации устанавливается только федеральным законодательством, к которому, в свою очередь, данный закон относит исключительно федеральные законы.

В законодательстве понятие служебной тайны активно используется, но четкого закрепления данного понятия в нормативных актах нет. По большому счету, режим «служебной тайны» регулируется двумя подзаконными актами: Указом Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера» и Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 г. № 1233 «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти и уполномоченном органе управления использованием атомной энергии».

Относительно возможности применения постановления и указа Президента Российской Федерации существуют обоснованные сомнения: в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и защите информации» предусмотрено требование, согласно которому ограничение доступа к информации

устанавливается только федеральным законодательством¹². В связи с чем возникают объективные сомнения в правомерности установления регулирования служебной тайны Указом Президента Российской Федерации и Постановлением Правительства Российской Федерации.

В настоящее время регулирование такой категории, как «служебная тайна», происходит исключительно на подзаконном уровне, что противоречит как требованию Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации», так и требованиям Конституции Российской Федерации; кроме того, такое регулирование является недопустимым, также существует мнение, что если регулирование ограничения информации осуществляется не федеральным законом, как того требует законодательство, то исполнение таких требований не является обязательным. На наш взгляд, это излишне категоричная точка зрения, однако и в ней есть доля правды. Следует также подчеркнуть, что при отсутствии федерального закона ответы на поставленные выше вопросы найти крайне сложно в связи с несистематизированностью требований подзаконных актов, а также их противоречивостью.

Существует интересное решение по этому вопросу, которое было вынесено Верховным Судом Российской Федерации ещё в 2005 году: И. Ю. Павлов обратился в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании недействующими норм Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти (утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 г. № 1233), ссылаясь на то, что они нарушают предусмотренное статьей 29 Конституции Российской Федерации право заявителя свободно искать и получать информацию.

В заявлении указано, что в силу ст. 10 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» государственные информационные ресурсы являются открытыми и общедоступными. <...> Таким образом, критерии идентификации конкретной информации для отнесения ее к категории ограниченного доступа должны быть определены специальным федеральным законом. Вместе с тем в Российской Федерации не принимался федеральный закон, ограничивающий доступ к несекретной служебной информации. По мнению заявителя, оспариваемые предписания Положения противоречат статьям 10 и 12 Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации», статьям 4, 40 и 47 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации». С указанными доводами суд не согласился, в удовлетворении заявленных

требованиях отказал. Суд мотивировал своё решение тем, что в силу пункта 5 ст. 10 Закона отнесение информации к конфиденциальной осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных статьей 11 данного Федерального закона (информация о гражданах).

Использование в приведенной норме закона двух терминов, а именно «законодательство Российской Федерации» и «федеральный закон», свидетельствует о том, что отнесение информации к конфиденциальной в случаях, не подпадающих под действие ст. 11 Закона, может осуществляться в порядке, установленном не только федеральными законами, но и указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Любопытно отметить, что в ранее действовавшем законе до 2006 года действительно использовалась такая формулировка. И в тот момент суд совершенно справедливо, исходя из анализа норм закона, пришел к такому выводу. Однако в действующем законе такая формулировка заменена на более конкретную: «Федеральными законами устанавливаются условия отнесения информации к сведениям, составляющим коммерческую тайну, служебную тайну и иную тайну, обязательность соблюдения конфиденциальности такой информации, а также ответственность за ее разглашение»¹³. Исходя из новой формулировки, решение Верховного Суда могло бы звучать совершенно иначе... Именно поэтому необходимо урегулировать отношения в области служебной тайны нормами федерального закона, а не законодательства.

Как было сказано ранее, понятие служебной тайны активно используется, но четкого закрепления данного понятия в нормативных актах нет. Существует лишь определение, закрепленное в Указе Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера». Оно звучит следующим образом: служебная тайна – это служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами. Кроме указанного понятия в законах и подзаконных актах используется такое понятие, как «служебная информация ограниченного доступа». Это понятие определяют как «несекретная информация, касающаяся деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью»¹⁴. При сопоставлении этих двух понятий возникает вопрос об их соотношении: являются ли они тождественными? Указанные формулировки хоть и схожи, однако имеют различия: в

первом случае служебная тайна – это сведения, доступ к которым ограничен, во втором случае – это несекретная информация с ограничением на распространение. Возникает вопрос: что такое секретная информация, а что такое тайна? И может ли быть тайна несекретной информацией? Если исходить из общелексического толкования, то можно сказать, что слова «секрет» и «тайна» являются синонимичными по смыслу¹⁵. Если же исходить из контекстного толкования, то можно предположить, что такое различие в понятиях вызвано лишь недостатком юридической техники. Вероятнее всего, имелся в виду тот факт, что указанная информация ограниченного доступа не является государственной тайной (проведена аналогия с секретными сведениями, защита которых предусмотрена Федеральным законом «О государственной тайне»).

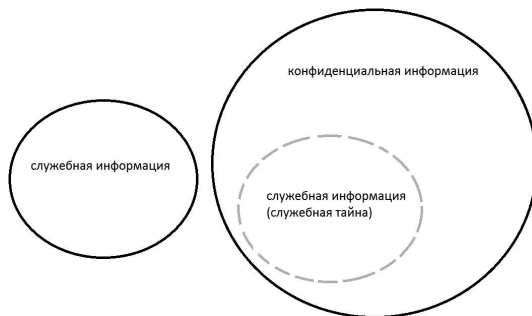
Итак, мы полагаем, что понятия «служебная тайна» и «служебная информация ограниченного доступа» являются тождественными.

Кроме того, в законодательстве достаточно часто упоминается такая категория информации, как «служебная информация», статус которой является также достаточно неоднозначной: так, в одном из Постановлений Правительства Российской Федерации¹⁶ используется такой термин, как «служебная информация». Примечательно, что этот термин во всех формулировках логически обособлен от других видов конфиденциальной информации. В постановлении используется формулировка «служебная и конфиденциальная информация», то есть законодатель фактически разграничил служебную и конфиденциальную информацию. Интересно также то, что в постановлении дается определение «служебной информации» – «любая не являющаяся общедоступной и не подлежащая разглашению информация, находящаяся в распоряжении должностных лиц и сотрудников организации в силу их служебных обязанностей, распространение которой может повлиять на рыночную стоимость активов, в которые размещаются средства пенсионных накоплений».

В связи с чем возникают вопросы относительно того, на каком основании происходит ограничение доступа к данной категории информации, если эта информация не является конфиденциальной? И вообще чем отличается конфиденциальная информация от информации, не подлежащей разглашению?

В указанном постановлении также дается определение понятию «конфиденциальная информация»: «конфиденциальная информация – документированная информация, доступ к которой ограничивается в соответствии с законодательством Российской Федерации». Напомним, что перечень «конфиденциальной информации» предусмотрен Указом Президента Российской Федерации «Об утверждении перечня

сведений конфиденциального характера»¹⁷. В этот перечень включены также служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (служебная тайна). Вот здесь и возникает логическое кольцо: служебная информация не тождественна конфиденциальной информации, в состав которой, в свою очередь, входит служебная информация. Соотношение понятий можно изобразить так:



В этом случае получается, что в постановлении отграничено понятие «служебная информация» от понятия «конфиденциальная информация», при этом неясно, на каком основании, т. е. служебная информация включается в категорию «конфиденциальная информация». В связи с этим можно сделать следующий вывод: либо налицо непроработанность с точки зрения юридической техники, либо в данном контексте разделяются понятия «служебная тайна» и «служебная информация». Во втором случае абсолютно неясно, на каком основании разграничиваются эти два понятия. Так как если не отождествлять служебную информацию со служебной тайной, то малейшие основания для ограничения доступа к такой информации просто отсутствуют. Можно предположить, что режим такой информации в контексте рассматриваемого постановления аналогичен режиму инсайдерской информации.

В других же правовых актах, использующих понятие «служебная информация», такая категория информации характеризуется как чисто техническая, вспомогательная информация, указывающая на «адрес» места хранения тех или иных сведений. Так, например, такое понимание данной категории информации встречается в Указаниях Центробанка Российской Федерации¹⁸.

Такое различие в понятиях «служебная информация» и «служебная тайна» далеко не редкость. На наш взгляд, понятие «служебная информация» значительно шире по своей сути, чем понятие «служебная тайна» либо «служебная информация ограниченного доступа», она охватывает большой объем информации, образующийся в результате деятельности. И доступ к

ней не может быть ограничен в произвольном порядке.

Таким образом, на наш взгляд, необходимо унифицировать понятийно-категориальный аппарат, используемый в законодательстве относительно ограничения доступа к служебной информации, используя применительно к такой категории информации ограниченного доступа термин «служебная тайна», «информация (сведения) составляющие служебную тайну». Так как именно этот правовой институт законодатель выделяет в законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Вопрос о субъектах правоотношений по охране служебной тайны до конца не решен в законодательстве. Так, в Указе Президента Российской Федерации речь идет о таком субъекте, как государственные органы. В Постановлении Правительства Российской Федерации № 1233 также речь идет о таком субъекте как государственные органы, но такой вывод можно сделать только исходя из контекстной трактовки определения «служебной тайны», которое дается в этом постановлении. Надо отметить, что недостаток самого определения заключается в том, что в качестве субъекта отношений по охране служебной тайны называется организация, а не государственный орган.

Следует учесть, что данное понимание субъектов по охране служебной тайны является доминирующим в законодательстве и в различных ведомственных актах, однако не единственным. Так, Федеральный закон «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» содержит положение, согласно которому «Агентство вправе получать информацию, составляющую служебную, коммерческую и банковскую тайну банка, в отношении которого наступил страховой случай». Это значит, что служебная тайна может существовать не только у государственного органа, но и у коммерческого банка. Кроме того, аналогичная позиция существует в Федеральном законе «О рекламе»²⁰. В ст. 34 указанного закона содержится положение о том, что «Юридические лица, индивидуальные предприниматели обязаны представлять в антимонопольный орган (его должностным лицам) по его мотивированному требованию в установленный срок необходимые документы, материалы, объяснения, информацию в письменной и (или) устной форме (в том числе информацию, составляющую коммерческую, служебную и иную охраняемую законом тайну)». Опять в данном случае очевидно, что законодатель допускает возможность наличия служебной тайны у юридических лиц.

На наш взгляд, такое противоречивое понимание категории «служебная тайна» в законодательстве связано с позицией, ранее закреплявшейся в ст. 139 ГК РФ. Указанная статья утратила

силу с 1 января 2008 года, а законодательство не было надлежащим образом унифицировано. Данная статья содержала следующее определение: «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». То есть ранее критерием отнесения информации к категории «служебная тайна» была ее действительная или потенциальная коммерческая ценность. Из-за этого и сложилось мнение о том, что служебная тайна может быть также в негосударственных организациях. Однако законодатель исключил данную формулировку из Гражданского кодекса, при этом не внес изменения в соответствующие нормативные акты. На данный момент, по нашему мнению, субъектами отношений по обороту и охране сведений, составляющих служебную тайну, являются государственные органы и должностные лица, и нет оснований полагать, что субъектами охраны служебной тайны являются негосударственные организации.

Что касается объектов служебной тайны (т. е. непосредственно той информации, которая является служебной тайной), то здесь достаточно сложно говорить объективно. Как справедливо отмечает И. А. Павлов, проблемой служебной тайны, как и государственной, является то, что перечень сведений, которые относятся к категории «служебная тайна», устанавливается внутренними актами либо ведомственными актами, которые, в свою очередь, также не подлежат разглашению. Фактически получается замкнутый круг: в нормативном акте предусмотрено, что доступ может ограничиваться теми сведениями, перечень которых предусмотрен нормативным актом, в свою очередь акт, в котором предусмотрен такой перечень сведений, сам является служебной информацией ограниченного доступа. И поэтому проверить законность либо незаконность отнесения той или иной информации к служебной тайне не представляется возможным. Так, к примеру, перечень сведений ограниченного доступа в МЧС России утвержден приказом МЧС России от 10.03.2006 № 144ДСП «Об утверждении Перечня сведений, составляющих служебную информацию ограниченного распространения, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий». При этом открытый доступ к данному документу отсутствует, что прямо нарушает положение ст. 9 ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Таким образом, разработка вопроса категорий сведений, которые могут относиться к служебной тайне, носит больше теоретический характер.

В основу же практических исследований мы взяли нормативные акты, открытый доступ к которым представляется возможным.

Сразу стоит отметить, что при поиске различных актов в сети Интернет доступно большое количество актов, принятых государственными органами Украины. Анализ законодательства Украины показал, что там доступность таких перечней гораздо выше.

Проанализируем несколько перечней сведений, доступ к которым удалось получить²¹. В основном доступны перечни администраций муниципальных районов, администраций областей. В первых категориях перечней под служебной информацией понимаются сведения об информационно-аналитической системе, аналитические прогнозы, заключения, вследствие разглашения которых возможно нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина, наступление негативных последствий в государстве и районе, создание препятствий в работе райсовета и его исполнительного аппарата. Сведения о технических возможностях программного обеспечения, компьютерной техники, которые используются, служебная корреспонденция, сведения об экономическом положении крупнейших предприятий, о научно-технических разработках, сведения о структуре, составе, объеме автопарка, маршруте передвижения главного должностного лица области, Сведения о местах хранения вооружений, Сведения о предстоящих международных визитах, содержании экономических договоренностей, программах пребывания, также персональные данные, сведения, составляющие тайну судопроизводства²², Сведения, связанные с профессиональной деятельностью (тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений).

Таким образом, мы можем сделать вывод, что в нормативных актах к служебной информации ограниченного доступа относят либо внутреннюю информацию государственных органов или органов местного самоуправления, касающуюся экономической обстановки, важных научных разработок, внутренней корреспонденции, либо так называемую «чужую тайну» – информацию, ставшую известной государственным органам, органам местного самоуправления и относящуюся к категории конфиденциальной (персональные данные, профессиональная тайна, тайна следствия и т. д.).

Следует отметить, что в некоторых перечнях есть такая категория информации, как «разные сведения». К ним по непонятным причинам были отнесены сведения о происшествиях, мо-

гущие вызвать панику, межнациональные конфликты до официального завершения расследования, сведения о наличии радиоактивных веществ²³. Такое ограничение к доступу информации просто недопустимо, так как напрямую противоречит положению ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». На наш взгляд, необходимо сделать перечень таких сведений открытым, так как даже в открытых перечнях можно обнаружить нарушения законодательства.

Постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 г. № 1233 «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти и уполномоченном органе управления использованием атомной энергии» регламентирует порядок работы со служебной информацией ограниченного распространения: на документах проставляется пометка «для служебного пользования», а также регистрируется количество копий таких документов. В постановлении дан перечень информации, доступ (распространение) которой не может быть ограничен. Но из Положения не ясен ни критерий отнесения информации к категории «Информация ограниченного распространения», ни основания такого отнесения. Следует отметить всё же, что в одном из перечней сведений, относящихся к служебной информации ограниченного распространения, содержатся интересные критерии для отнесения сведений к указанной категории:

- «служебная информация должна создаваться на средства районного бюджета или пребывать во владении, пользовании или распоряжении районного совета;
- использоваться с целью обеспечения национальных интересов государства и интересов территориальной громады района; не относиться к государственной тайне.

В случае разглашения такой информации возможно:

- нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина;
- наступление негативных последствий во внутривластной, внешнеполитической, экономической, социальной, гуманитарной, научно-технологической, экологической, информационной сферах и в сферах государственной безопасности и безопасности государственной границы;

- нанесение ущерба интересам территориальной громады района;
 - создание препятствий в работе районного совета и его исполнительного аппарата».
- (Распоряжение председателя Нижнегорского районного совета №12 от 20 июня 2011 года «Перечень сведений, составляющих служебную

информацию в Нижегородском районном совете и его исполнительном аппарате»).

Выделение данных критериев отнесения информации к информации ограниченного доступа, на наш взгляд, достаточно полно отражает основные требования, которые должны предъявляться к информации, относящейся к служебной тайне. Безусловно, и эти критерии небезупречны. Так, к примеру, вопросы возникают относительно критерия возможных негативных последствий. На наш взгляд, эта группа критериев носит весьма оценочный характер, что может привести к злоупотреблениям при ограничении доступа к сведениям.

Однако необходимо закрепить определенные критерии, по которым информация может быть отнесена к категории «служебная тайна» либо по аналогии с законом «О государственной тайне» установить определенные категории сведений, которые могут быть отнесены к служебной тайне. Как было сказано, это те сведения, ставшие известными государственным органам в ходе реализации властных полномочий и доступ к которым ограничен законом (конфиденциальная информация), а также сведения, относящиеся к информации внутреннего пользования, круг которой должен быть установлен федеральным законом.

Основываясь на Постановлении Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 г. № 1233 «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти и уполномоченном органе управления использованием атомной энергии», были приняты ряд других подзаконных актов, устанавливающих правила работы со служебной информацией ограниченного доступа²⁴.

В указанных нормативных актах также регламентируется порядок обращения с документами, содержащими такую информацию. Стоит отметить, что все эти документы являются однотипными. Различаются по содержанию в основном кругом должностных лиц, которые уполномочены относить служебную информацию к разряду ограниченного распространения. Кроме того, в некоторых инструкциях содержится положение, согласно которому учет документов с пометкой «ДСП» ведется совместно с другими несекретными документами, что по сути своей лишает смысла ограничение доступа к служебной тайне. Стоит, однако, отметить Приказ Министерства юстиции Российской Федерации (Минюст России) от 7 октября 2010 г. № 250, в котором достаточно детально рассмотрен порядок обращения с документами, обозначенными грифом «ДСП».

Для обозначения ограничения распространения информации инструкции предлагают ис-

пользовать пометку «для служебного пользования». Однако существует вопрос, может ли эта пометка использоваться не только в государственных, но и в коммерческих организациях? В настоящее время достаточно много публикаций посвящено указанной проблеме. И на этот вопрос нет единой точки зрения. Фактически закон не запрещает использовать пометку «для служебного пользования» коммерческим организациям.

При анализе многочисленных инструкций и разъяснений обнаружился интересный документ, в котором даются инструкции²⁵ по общему порядку обращения с документами и другими материальными носителями информации (далее – документами), содержащими служебную информацию ограниченного распространения в организациях, учреждениях, предприятиях и т. д. То есть фактически это означает, что охрана и ограничение доступа к служебной информации применяется и в негосударственных организациях, учреждениях, предприятиях. Такое положение, в свою очередь, полностью не соответствует иным подзаконным актам. Такая проблема возникла именно из-за отсутствия четко сформулированной позиции относительно служебной тайны/служебной информации ограниченного доступа в законодательстве. Причем на него периодически встречаются ссылки в других инструкциях, хотя надо отметить, что даже реквизитов у этого документа как таковых нет. Известен только год и орган, его принявший. На наш взгляд, использование такого документа крайне нежелательно.

Любопытным является и тот факт, что обозначенные приказы министерств и служб были приняты в период с 2009 по 2011 год. На наш взгляд, это связано с тем, что на рассмотрении в Государственной Думе в то время находился проект Федерального закона «О служебной тайне», принятия которого ждали многие. Однако последнее событие к тому времени было датировано 2007 годом, законопроект был отправлен «в долгий ящик», но, так как отношения в сфере служебной тайны должны были регулироваться, органы исполнительной власти приняли вышеназванные инструкции. В дальнейшем законопроект был отклонен.

Ещё одним важным аспектом защиты информации является ответственность за её разглашение. Как отмечают исследователи, вопрос ответственности за разглашение информации в настоящее время в основном ограничивается лишь дисциплинарной²⁶.

Существует административная ответственность за разглашение информации с ограниченным доступом. Штраф за такое правонарушение для граждан составляет от пятисот до тысячи рублей, для должностных лиц – от четырех до пяти тысяч рублей²⁷.

Уголовной ответственности за разглашение служебной тайны не предусмотрено. На наш взгляд, такая ответственность (дисциплинарная и административная) не может обеспечивать в полной мере надежную защиту служебной тайны. Тем более что служебная тайна иногда становится предметом незаконного оборота. Нередко, как отметил Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. В. Чайка, «государственные служащие “торгуют” вверенной им информацией, оказывают подконтрольным структурам содействие в получении незаконных льгот и привилегий»²⁸.

На наш взгляд, было бы целесообразно ввести административную ответственность в виде дисквалификации на определенный срок. При таком виде ответственности должностное лицо лишается доступа к объекту незаконных посягательств.

В некоторых исследованиях отмечалась необходимость введения уголовной ответственности за разглашение служебной тайны. Так, А. А. Дворников предлагал ввести следующие статьи в Уголовный кодекс Российской Федерации: «Статья 293.1 Разглашение либо блокирование служебной тайны. Разглашение служебной тайны, то есть умышленное деяние, направленное на сообщение информации, составляющей служебную тайну, постороннему лицу либо ее блокирование, совершенное государственным либо муниципальным служащим, а равно иным лицом, обладающим допуском к служебной тайне, если это повлекло наступление тяжких последствий».

Дополнить главу 30 УК РФ статьей 293.2, предусматривающей ответственность за неосторожное обращение с носителем служебной тайны при наличии тяжких последствий: «Статья 293.2 Нарушение правил обращения с носителем служебной тайны. Нарушение лицом, имеющим допуск к служебной тайне, установленных правил обращения с носителем служебной тайны, если это повлекло по неосторожности наступление тяжких последствий»²⁹.

Другой исследователь предлагает ввести в уголовный кодекс следующие нормы: «Включить в главу 32 УК РФ «Преступления против порядка управления» самостоятельную статью 320.1 «Собирание, разглашение или использование сведений, образующих служебную тайну, а равно нарушение установленных правил обращения с документами, содержащими служебную тайну» с диспозицией следующего содержания:

«1. Собрание сведений, образующих служебную тайну, в целях незаконного их разглашения либо незаконного использования, совершенное путем похищения документов, подкупа или угроз, а равно иным незаконным способом, наказывается ...

2. Незаконное разглашение или использование сведений, образующих служебную тайну, если это повлекло по неосторожности наступление тяжких последствий, наказывается ...

3. Нарушение установленных правил обращения с документами, содержащими служебную тайну, а равно их утрату, если это повлекло по неосторожности наступление тяжких последствий, наказывается...

Примечание:

1. Если деяния, предусмотренные ст. 320-1 УК РФ, причинили вред интересам исключительно коммерческой организации, не являющейся государственным или муниципальным предприятием, уголовное преследование осуществляется по заявлению этой организации или с ее согласия.

2. Если деяния, предусмотренные ст. 320-1 УК РФ, причинили вред интересам других организаций, а также интересам граждан, общества или государства, уголовное преследование осуществляется на общих основаниях»³⁰.

На наш взгляд, введение уголовной ответственности за разглашение служебной тайны излишне, так как это не будет отвечать самому смыслу правового института «служебная тайна». Однако ужесточение административной ответственности путем введения дисквалификации как меры ответственности за разглашение служебной тайны, на наш взгляд, является уместным.

В нашем государстве назрела острая необходимость в детальном регулировании института служебной тайны на уровне федерального закона. До сих пор, несмотря на то, что ст. 139 ГК РФ уже утратила силу, во многие законы не были внесены соответствующие изменения. Это порождает, в свою очередь, немало путаницы в правоприменительной практике. Кроме того, не определены базовые принципы, которые должны быть положены в основу охраны служебной тайны и в основу принятия решений об отнесении той или иной информации к категории служебной тайны.

Основываясь на проведенном исследовании, можно сделать следующие выводы:

1. Понятие «служебная тайна» является ключевым при регулировании порядка обращения со служебной информацией ограниченного доступа. Необходима унификация понятийно-категориального аппарата, что позволит избежать разночтений как в теории, так и в практике, кроме того, позволит унифицировать механизм охраны и оборота такой информации.

2. Субъектами отношений в сфере оборота и охраны являются государственные органы и должностные лица, на которые, в свою очередь, возложена обязанность по охране служебной

тайне, также даны полномочия по отнесению тех или иных сведений к служебной тайны. Однако стоит заметить, что регламентацию отношений по порядку оборота и охраны служебной тайны необходимо установить в федеральном законе, который должен стать базовым при регулировании данных отношений.

3. Объектами служебной тайны являются сведения, которые составляют так называемую «чужую» тайну – сведения конфиденциального характера, ставшие известными органам государственной власти и должностным лицам в связи с выполнением ими возложенных государственных полномочий, а также сведения, являющиеся внутренней информацией государственных органов и органов местного самоуправления, к которым относятся прежде всего внутренние информационно-аналитические системы и служебная корреспонденция, а также сведения о некоторых стратегически важных предприятиях.

4. В законодательстве крайне не урегулированы основные вопросы, касающиеся отношений в сфере служебной тайны, а именно: нет конкретных критериев, на основе которых информация может быть отнесена к категории «служебной тайны». В настоящее время существует только один общий критерий «служебная необходимость», который является оценоч-

ным и размытым, не позволяющим адекватно оценить законность отнесения той или иной информации к служебной тайне. Также не ясен порядок ее оборота и хранения. Нет установленных законом требований к порядку ее оборота, порядку хранения, как нет и требований к сроку неразглашения служебной тайны после прекращения трудовых отношений.

5. Установлена малоэффективная административная ответственность за разглашение служебной тайны. Дисциплинарная ответственность, в свою очередь, также не в силах обеспечить безопасность сведений, составляющих служебную тайну. На наш взгляд, необходимо усилить административной ответственности в части введения такой меры ответственности за разглашение информации, как дисквалификация должностного лица.

На наш взгляд, назрела острая необходимость в регулировании служебной тайны на уровне федерального закона, который разрешил бы многие противоречия, встречающиеся на практике, а также упорядочил бы деятельность государственных органов по «тотальному засекречиванию» информации и злоупотреблению таким правом. Кроме того, это повысит эффективность государственного управления, повысит информационную открытость власти и, как следствие, доверие граждан.

Литература

¹ Минбалеев А. В. Теоретические основания правового регулирования массовых коммуникаций в условиях развития информационного общества. Дис. ... докт. юрид. наук. Челябинск, 2012. С. 79.

² Занина Т. М. Особенности защиты служебной тайны / Т. М. Занина, П. Н. Кораблев // Вестник Воронежского института МВД России. 2008. № 1. С. 31.

³ Яковец Е. Н., Смирнова И. Н. Нормативное регулирование оборота сведений, составляющих служебную тайну // Электронный ресурс, 2009.

⁴ Жилинский С. Э. Предпринимательское право (правовая основа предпринимательской деятельности) // М.: НОРМА, 2001. 672.

⁵ Гаврилов Э. П. К вопросу об охране коммерческой, служебной и личной тайны. Гражданско-правовые аспекты // Хозяйство и право. 2003. № 5. С. 27

⁶ Салихов И. И. Информация с ограниченным доступом как объект гражданских правоотношений. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2004. С. 12–13

⁷ Мирских И. Ю. Коммерческая тайна как вид конфиденциальной информации: Трудоправовой и цивилистический аспекты : дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2005. С. 51.

⁸ Павлов И. Ю. Современные проблемы правового регулирования государственной и служебной тайны в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

⁹ Занина Т. М. Особенности защиты служебной тайны / Т. М. Занина, П. Н. Кораблев... С. 33.

¹⁰ Такая точка зрения высказывается на сайте фонда свободы информации. Согласно высказанной точки зрения, использование такой категории для ограничения доступа к информации является незаконным в существующей правовой обстановке и прямо нарушает право граждан на доступ к информации [Электронный ресурс]. <http://www.svobodainfo.org/ru/node/146>

¹¹ Ст. 4 ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Ст. 9 ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ П. 4. ст. 9 ФЗ от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ П.1.2. 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 и уполномоченном органе управления использованием атомной энергии» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Секрет – то, что держится в тайне, скрывается от других. См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Ин-т рус. яз. им. В. В. Виноградова. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1999. 944 с.

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 12.12.2004 № 770 «Об утверждении типового Кодекса профессиональной этики управляющих компаний, специализированного депозитария, брокеров, осуществляющих деятельность, связанную с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений, и Правил согласования Кодексов профессиональной этики управляющих компаний, специализированного депозитария, брокеров, осуществляющих деятельность, связанную с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений, с Федеральной службой по финансовым рынкам» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Указ Президента РФ от 06.03.1997 № 188 «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ См. напр., Указание Банка России от 26.11.2004 № 1519-У «О порядке представления кредитными организациями в уполномоченный орган сведений о случаях отказа от заключения договора банковского счета (вклада) с физическим или юридическим лицом и от проведения операции с денежными средствами или иным имуществом» // СПС «КонсультантПлюс»; Указание Банка России от 26.11.2004 № 1519-У «О порядке представления кредитными организациями в уполномоченный орган сведений о случаях отказа от заключения договора банковского счета (вклада) с физическим или юридическим лицом и от проведения операции с денежными средствами или иным имуществом» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ См. ст. 31 Федерального закона от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ Сразу оговоримся, что проверить, являются ли эти документы действующими, не представляется возможным в силу их особого характера.

²² Указ Губернатора Архангельской области от 25.08.2011 № 125-у «Об организации работы со служебной информацией ограниченного доступа в исполнительных органах государственной власти Архангельской области» // СПС «КонсультантПлюс»; распоряжение председателя Нижегородского районного совета №12 от 20 июня 2011 года «Перечень сведений, составляющих служебную информацию, в Нижегородском районном совете и его исполнительном аппарате» // СПС «КонсультантПлюс».

²³ Постановление администрации Кировской области от 18.06.1997 № 183 «Об утверждении временного перечня сведений, составляющих служебную информацию ограниченного распространения» (ред. от 08.10.1997) // СПС «КонсультантПлюс».

²⁴ См. инструкцию о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в Ространснадзоре, утвержденную приказом Ространснадзора от 22 декабря 2011 г. № АК-1235фс // СПС «КонсультантПлюс»; инструкцию о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в Минобрнауки России, утвержденную приказом Минобрнауки России от 30 декабря 2010 г. № 2233 // СПС «КонсультантПлюс»; Порядок обращения со служебной информацией ограниченного распространения в Росавиации и организациях, подведомственных Росавиации, утвержденный приказом Росавиации от 11 августа 2010 г. № 299 // СПС «КонсультантПлюс»; инструкцию о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в ФМБА России, утвержденную приказом ФМБА от 21 января 2009 г. № 20 // СПС «КонсультантПлюс»; Приказ Министерства юстиции Российской Федерации (Минюст России) от 7 октября 2010 г. № 250 «Об упорядочении обращения со служебной информацией ограниченного распространения в Минюсте России и его территориальных органах» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ Инструкция о порядке обращения с документированной служебной информацией ограниченного распространения в организациях, учреждениях, предприятиях и т. д. Москва: Главгосэкспертиза России, 2000.

²⁶ Занина Т. М. Особенности защиты служебной тайны / Т. М. Занина, П. Н. Кораблев... С. 34.

²⁷ Ст.13.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ

²⁸ Щит и меч. 2006 –23 нояб. (№ 44 (1060)) – С. 2

²⁹ Дворников А. А. Уголовно-правовая охрана государственной и служебной тайны в органах внутренних дел автореф. дис. ... к. ю. н. Тюмень, 2007. 22 с.

³⁰ Щадрин С. Ф. Уголовно-правовая охрана служебной тайны : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д, 2002.

References

¹ Minbaleev A.V. Teoreticheskie osnovaniya pravovogo regulirovaniya massovykh kommunikatsii v usloviyakh razvitiya informatsionnogo obshchestva [Theoretical foundations of legal regulation of mass communications in conditions of the development of information society]. Chelyabinsk, 2012. p. 79.

² Zanina T.M. Osobennosti zashchity sluzhebnoi tainy [Peculiarities of judicial secrecy]// Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii. 2008. No. 1. p. 31.

³ Yakovets E.N., Smirnova I.N. Normativnoe regulirovanie oborota svedenii, sostavlyayushchikh sluzhebnyuyu tainu [Legal regulation of circulation of information which comprises official secrecy]// Electronic resource, 2009.

⁴ Zhilinskii S. E. Predprinimatel'skoe pravo (pravovaya osnova predprinimatel'skoi deyatel'nosti) [Entrepreneurial law]// Moscow: Izdatel'stvo NORMA, 2001. 672 p.

⁵ Gavrilov E.P. K voprosu ob okhrane kommercheskoi, sluzhebnoi i lichnoi tainy. Grazhdansko-pravovye aspekty [To the question of protection of commercial, official, and personal secrets]// Khozyaistvo i pravo. 2003. No. 5. p. 27

⁶ Salikhov I.I. Informatsiya s ogranichennym dostupom kak ob'ekt grazhdanskikh pravootnoshenii [Information with restricted access as an object of civil law relations]. Kazan, 2004. p. 12-13

⁷ Mirskikh I. Yu. Kommercheskaya taina kak vid konfidentsial'noi informatsii: Trudopravovoi i tsivilisticheskii aspekty [Commercial secret as a type of confidential information: Labour, legal, and civil aspects]. Perm, 2005. p. 51.

⁸ Pavlov I. Yu. Sovremennyye problemy pravovogo regulirovaniya gosudarstvennoi i sluzhebnoi tainy v Rossii [Modern problems of legal regulation of state and official secrets in Russia]. Moscow, 2012.

⁹ Zanina T.M. Osobennosti zashchity sluzhebnoi tainy [Peculiar features of official secret]. p. 33

¹⁰ Such point of view is expressed on the website of the fund of information freedom. According to this point of view the use of such category for restriction of the access is illegal in current legal surroundings and violates the rights of the citizens for the access to the information [Electronic resource]. <http://www.svobodainfo.org/ru/node/146>

¹¹ Art. 4, Federal Law «On provision of the access to the information on the activities of local government bodies» as of 09.02.2009 No. 8-FZ // SPS «Konsul'tantPlyus».

¹² Art. 9, Federal law «On information, information technologies and information security» as of July 27, 2006 No. 149-FZ // SPS «Konsul'tantPlyus».

¹³ Provision 4, Art. 9, Federal Law as of 27.07.2006 No. 149-FZ «On information, information technologies and information security» // SPS «Konsul'tantPlyus».

¹⁴ Provisions.1.2. Resolution of the Russian Federation as of November 3, 1994 No. 1233 «On confirmation of Provision on access to official information of restricted circulation in federal bodies of executive power and appointed administration bodies in charge of control of the use of nuclear energy» // SPS «Konsul'tantPlyus».

¹⁵ A secret is what is held confidential and hidden from others. Ozhegov S. I., Shvedova N. Yu. Tolkovyi slovar' russkogo yazyka: 80 000 slov i frazeologicheskikh vyrazhenii [Russian thesaurus: 80 000 words and phraseological units]/ Rossiiskaya akademiya nauk. Institut russkogo yazyka im. V. V. Vinogradova. 4-e izd., dopolnennoe [Russian Academy of Science. V.V. Vinogradov Institute of the Russian Language. 4th revised edition]. Moscow: Azbukovnik, 1999. 944 p.

¹⁶ Resolution of the Government of the Russian Federation as of 12.12.2004 No. 770 «On the establishment of a standard code of professional ethics of management companies, specialized depository, brokers conducting activities connected with formation and investment of pension assets, as well as standard conformance rules for codes of professional ethics of management companies, specialized depository, brokers conducting activities connected with formation and investment of pension assets and Federal Service for Financial Markets » // SPS «Konsul'tantPlyus».

¹⁷ Presidential decree of the Russian Federation as of 06.03.1997 No. 188 «On the establishment of a list of information of confidential nature» // SPS «Konsul'tantPlyus».

¹⁸ Instruction of the Bank of Russia as of 26.11.2004 No. 1519-U «On procedures for provision of information on refusals to conclude the agreement on opening a bank account with an individual person or legal body, as well as on refusals to conduct operations with monetary funds or other properties» // SPS

«Konsul'tantPlyus»; Instruction of the Bank of Russia as of 26.11.2004 No. 1519-U «On procedures for provision of information on refusals to conclude the agreement on opening a bank account with an individual person or legal body, as well as on refusals to conduct operations with monetary funds or other properties» // SPS «Konsul'tantPlyus».

¹⁹ Art. 31 of the Federal Law as of 23.12.2003 No. 177-FZ «On insurance of bank deposits of physical persons in Russian Federation» // SPS «Konsul'tantPlyus».

²⁰ Federal law as of 13.03.2006 No. 38-FZ «On advertising» // SPS «Konsul'tantPlyus».

²¹ We specify in advance that it is impossible to check whether the documents are valid or not under their specific features.

²² Decree of the Governor of Arkhangelsk Region as of 25.08.2011 No. 125-u «On operations with official information of restricted access in executive bodies of the state government of Arkhangelsk Region» // SPS «Konsul'tantPlyus»; Decree of the chairman of Nizhnegorskii District Soviet No. 12 as of June 20, 2011 «Official information in Nizhnegorskii District Soviet and its authorities» // SPS «Konsul'tantPlyus».

²³ Resolution of the administration of Kirov Region as of 18.06.1997 No. 183 «On establishment of temporary list of official information of restricted access» (edited 08.10.1997) // SPS «Konsul'tantPlyus».

²⁴ Instruction on access to official information of restricted distribution in Rostransnadzor established by the Order of Rostransnadzor as of December 22, 2011 No. AK-1235fs // SPS «Konsul'tantPlyus»; Instruction on access to official information of restricted distribution in Ministry of Education and Science established by the Order of Ministry of Education and Science as of December 30, 2010 No. 2233 // SPS «Konsul'tantPlyus»; Procedures of accessing official information of restricted distribution in Rosaviatsia and organizations subordinate to it established by the Order of Rosaviatsia as of August 11, 2010 No. 299 // SPS «Konsul'tantPlyus»; Instruction on access to official information of restricted distribution in Federal Medical and Biological Agency established by the Order of Federal Medical and Biological Agency of Russia as of January 21, 2009 No. 20 // SPS «Konsul'tantPlyus»; Order of the Ministry of Justice of the Russian Federation as of October 7, 2010 No. 250, Moscow «On regulation of the official information handling procedures in the Ministry of Justice of the Russian Federation and its territorial bodies» // SPS «Konsul'tantPlyus».

²⁵ Instruction on official information handling procedures in organizations, institutions, enterprises, etc. Moscow, 2000, Glavgosexpertiza Rossii.

²⁶ Zanina T.M. Osobennosti zashchity sluzhebnoi tainy [Peculiarities of protection of official secrets] / T.M. Zanina, P.N. Korablev. p. 34.

²⁷ Art.13.14 of the Administrative Offences Code as of December 30, 2001 No. 195-FZ

²⁸ Shchit i mech [Dome and dart]. November 23, 2006 (No. 44 (1060)) – p. 2

²⁹ Dvornikov A.A. Ugolovno-pravovaya okhrana gosudarstvennoi i sluzhebnoi tainy v organakh vnutrennikh del [Criminal and legal protection of state and official secrets in bodies of internal affairs]. Tyumen, 2007. 22 p.

³⁰ Shchadrin S.F. Ugolovno-pravovaya okhrana sluzhebnoi tainy [Criminal and legal protection of official secrets]. Rostov-on-Don, 2002.

Пономарева Юлия Владимировна, аспирант кафедры конституционного и административного права ЮУрГУ. E-mail: julia.ponomareva17@mail.ru.

Ponomareva Julia, postgraduate Department of Constitutional and Administrative Law SUSU. E-mail: julia.ponomareva17@mail.ru