



УДК 342.5 : 004.056

Пономарева Ю. В.

ИСТОРИЯ ОГРАНИЧЕНИЯ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ (ГОСУДАРСТВЕННАЯ И СЛУЖЕБНАЯ ТАЙНА)

Статья посвящена истории возникновения и развития охраны информации в сфере государственного управления. В статье подробно рассмотрены различные нормативные источники, начиная с XV века. Дается подробная характеристика возникающих на разных этапах институтов ограничения доступа к информации. Особый интерес представляет в статье анализ законодательства, действовавшего в отношении государственных и «партийных» секретов, начиная с 1917 года. Автор приходит к выводу о том, что даже в период существования Советского Союза положение такой категории информации ограниченного доступа, как «служебная тайна», в системе охраняемой информации не было четко нормативно закреплено и под гриф «ДСП» попадали многие сведения, которые мало общего имели с системой государственного управления.

Ключевые слова: информация ограниченного доступа, секретная информация, конфиденциальность, тайна.

Ponomareva J. V.

HISTORY LIMITED ACCESS TO INFORMATION ABOUT THE ACTIVITIES OF GOVERNMENT (STATE AND OFFICIAL SECRETS)

The article is devoted to the history and development of data protection in the field of public administration. Detailed legal institutions of restricted information in different historical periods. Of particular interest is the article analysis of the legislation in force in relation to the state and «party» secret since 1917. The author concludes that even in the period of the Soviet Union,

the situation of such a category of restricted information as «official secret» in the protected information was not clearly legal fixed and classified as «Confidential» got many details that had nothing to do with system of government

Keywords: *to information of a limit access, secret information, confidentiality, secret.*

С момента возникновения древних государств люди осознавали значение и важность различной информации, а также нежелательность её распространения в той или иной степени. Охрана «государственных секретов» всегда была одной из важнейших задач, которая стояла перед аппаратом государственного управления. Пожалуй, одной из самых древних тайн государственного управления можно назвать военную тайну, когда ограничение доступа к информации о стратегии, тактике ведения боя, а также место дислокации воинских подразделений играло жизненно важную роль для всего государства. Однако особую роль в функционировании государственного аппарата и в управлении государством всегда играли государственные секреты.

Вплоть до XVII века отношения между правителем и подчиненными регулировались широким и всеобъемлющим понятием «верность» [7]. Сложно сказать, было ли возникновение этого понятия связано с нравственными основами служения правителю или же оно основывалось на имущественной зависимости подчиненных. Чаще всего произносилась устная клятва правителю, которая и была определенной гарантией верности. [8]. В понятие верности входила, как правило, готовность «сложить голову» за князя, которому служил дружинник. Поэтому связывать понятие «верности» с обязанностью хранить в тайне определенную информацию было бы ошибочным. В дальнейшем же понятие «верности» приобрело более широкое и даже всеобъемлющее значение в отношении службы государю.

Одним из первых упоминаний о секретности считается упоминание об особом порядке рассмотрения секретных дел в Указе Петра I от 4 апреля 1714 года № 2791 «О заведении в Сенатах, в Советах Военных и Губернских протоколов для внесения в оные определения по всем делам, о недачи голосов при совещании, о подписании членами собрания протоколов, о составлении решительного определения по большинству голосов и о записи в протокол особенных мнений, несогласных с общим решением» [13, ст. 2791]. В

этом указе прописан особый порядок рассмотрения секретных дел, а также особый порядок допроса свидетелей. Из данного Указа не явствует, что эти секретные дела носили исключительно государственный характер. Секретность понимается здесь в широком смысле.

Однако вопреки распространенному мнению это упоминание не является первым упоминанием о соблюдении тайны в отношении дел государевых.

Интересно изучить некоторые формы присяги разных чиновников и проследить определенное развитие «тайности» деятельности государственного аппарата.

В форме присяги разных чиновников [13, Т. 1. С. 255] от 31 августа 1651 года упор делается на верность государю и несение государственной службы «без хитрости», указания на обязательность сохранения в тайне той или иной информации отсутствуют. Однако уже буквально через два года была утверждена иная форма присяги разных чиновников, в которой чиновникам некоторых должностей предписывалось «государская думы и Боярского приговору никому до Государева указа не сказывати», а дьяк должен был «тайные государевы и всякие дела хранить в секрете» [13, Т. 1, С. 311, 314]. То есть начинает наблюдаться тенденция постепенного засекречивания государственных дел и государственной службы. При этом отсутствует выделение государственной тайны как сведений определенного свойства. Отмечается лишь необходимость неразглашения тайных государевых дел. Безусловно, следует помнить о том, что ещё в 1653 году Царем Алексеем Михайловичем был учрежден Приказ тайных дел. В этом приказе заседали дьяк и 10 подьячих. Именно с введением тайного приказа можно связывать возникновение государственной тайны как политико-правового явления и, соответственно, такое закрепление формы присяги с включением соответствующих обязательств.

Одним из первых «секретных» документов (дошедших до наших дней и имеющих в свободном доступе) можно назвать царский указ именной, **объявленный в разряд тайных дел** подьячим «О наказании кнутом по-

дьячего за прописку государева наименования» (1658 г.) [13, Т. 1. С. 459]. Для исследования он ценен не своим содержанием, а своей формой: указ объявлен в разряд тайных дел. Эта маленькая деталь свидетельствует о том, что началось использование особого оформления и обозначения документов, содержащих информацию, относимую к государственной тайне.

Следующее упоминание о секретах в сфере государственного управления встречается в Генеральном регламенте 1720 года. В этом нормативном акте устанавливается впервые секретный характер ведения государственных дел: «...повелевает его величество накрепко, чтоб все, что при коллегиях чинится, а наипаче ежели такие дела, которые его царского величества высокой службе и интереса касаются, тайно содержатся и весьма прежде времени явны не были» [14. С.127]. Кроме того, обязательство неразглашения государственных тайн есть и в клятве, которую должны были давать присяжные: «Когда же к службе и пользе его величества, какое тайное дело, или какое б оно ни было, которое приказано мне будет тайно содержать<...>по совести своей исправлять» [14. С. 110]. Также в этом регламенте предусматривались наказания для тех, «кто злым образом на время, или вовсе, тайно из коллегийных писем и документов что унесет». Стоит отметить, что конкретное наказание не предусматривалось, а лишь предполагалось соответствующим «важности дела». Если мы проанализируем данные положения, то обнаружим, что понятие «тайна государственного управления» не было определено, не были определены критерии и порядок отнесения информации к тайной. Несмотря на это, в нормативном акте прописаны три наиболее важных аспекта правового регулирования:

1) обязанность государственных служащих хранить тайну (субъекты правоотношений) и своеобразная «процедура допуска к тайне» в форме клятвы;

2) необходимость ведения в коллегиях и канцеляриях дел тайно (гипотеза и диспозиция);

3) предусмотрено наказание за разглашение тайны (санкция).

Таким образом, можно говорить о зарождении института тайны государственного управления. Следует отметить, что в данном случае речь не идет о зарождении института государственной тайны в современном его

понимании, так как нет предписания сохранения информации в тайне в зависимости от содержания. Так, в Генеральном регламенте предписывалось: «повелевает его величество накрепко, чтоб все, что при коллегиях чинится <...> тайно». В данном случае речь можно вести не только о сохранении в тайне информации о делах государственной важности, но и о сохранении в тайне внутренней информации коллегии. Если в данном случае проводить аналогию с современностью, то такую внутреннюю информацию коллегий можно отнести к тайне служебной.

В дальнейшем развитие нормативной базы можно проследить в Указах Петра I от 13 января 1724 г. «О неписании секретных дел в партикулярных письмах», от 16 января 1724 г. «О поручении секретных дел в Сенате благонадежным людям» и в Приказе Правительствующего Сената от 5 марта 1724 г. «О надписях на пакетах, в которых секретные дела» [13, Т. 7. Сс. 4409, 4418, 4481].

В Указе от 13 января 1724 г. «О неписании секретных дел в партикулярных письмах» встречаем следующее указание: «О делах, которые тайности подлежат в государственных делах, оного отнюдь в партикулярных письмах ни к кому не писать». В этом указании можно отметить выделение круга тайной информации в зависимости от её содержания и от её государственного значения. Такое выделение очень важно, так как в данном документе уже запрещается разглашать не вообще всю информацию, которая есть в органах аппарата управления, а лишь ту, которая «полежит тайности в государственных делах». Таким образом, буквально начинает выделяться тот объект (информация), который и должен подлежать правовой защите.

В Указе от 16 января 1724 г. «О поручении секретных дел в Сенате благонадежным людям» предписывалось следующее: «учините <...>, чтобы секретные дела были особливо у надежных людей». В этом Указе впервые начали устанавливаться определенные требования к людям, которые получали доступ к секретам государственной службы.

В Приказе Правительствующего Сената от 5 марта 1724 г. «О надписях на пакетах, в которых секретные дела» предусматривался уже особый порядок доставки секретных документов, порядок их оформления: «доношения и прочия письма, в которых писать случится о каких секретных делах, посылать за печатями в пакетах, на которых подписывать

именно, что оные о секретных делах, а в сенатах таких пакетов секретарям не распечатывать».

Петровская эпоха ознаменовала появления такого правового явления, как секрет (тайна) государственной службы. Несмотря на то, что не было ещё деления информации на различные виды тайны, однако основные положения, регулирующие порядок допуска, сохранения, обращения с информацией такого рода, а также наказания за разглашение тайны были уже прописаны в законодательстве.

В эпоху правления императрицы Екатерины II намеченные тенденции к повышению степени охраны и развития организационно-правовых мер получили своё развитие. Так, в 1765 году был издан Сенатский приказ «Об обозначении на бумагах и конвертах по делам секретным как прежними указами о том предписано». В этом указе предписывалось помечать не только документы, но и конверты пометкой «секретно». Делалось это с целью сохранения тайны и вскрытия конверта только указанным адресатом.

С целью дальнейшего совершенствования делопроизводства был издан Сенатский приказ от 7 января 1768 г. «О подписывании представлений, доношений и рапортов по секретным делам». В указанном документе обращается внимание на нарушение действующего порядка обращения с секретными документами, определены конкретные лица, которые должны подписывать секретные документы. Приказом устанавливается штраф, который взимается в случае нарушения предписанного порядка обращения с секретными документами. Размер штрафа составлял 10 рублей. Это, пожалуй, первая четко установленная санкция за нарушение секретности государственных дел.

В дальнейшем в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года государственным преступлениям был посвящен целый раздел.

В этом разделе было подробно прописано, что понимается под государственной изменой. Такое детальное регулирование понятия «государственная измена» встречается в законодательстве впервые. В понятие государственной измены включалось также разглашение государственной тайны. Следует отметить, что государственной изменой могло стать разглашение не только государственной тайны, но и иной информации, ко-

торая не была секретной: план крепости, порта, гавани, арсенала, укрепленного или иного стана, тех мест, где происходят военные действия, известия о расположении и движении войск, о состоянии армии или других средствах нападения, обороны. Уложение также предусматривало наказание за опубликование планов российских крепостей, иных укрепленных мест, гаваней, портов, арсеналов без дозволения правительства.

Указанное нормативное регулирование представляет немалый интерес, так как в нем устанавливается запрет на разглашение не только государственной тайны, но и иной информации, имеющей стратегическую ценность в случае военных действий. Это свидетельствует о том, что массив информации, имеющей ограниченное распространение, перестает быть однородным и постепенно получает различия в правовом регулировании в зависимости от степени значимости сведений и порядка их обращения.

В Уголовном уложении 1903 года меры ответственности за разглашения различных видов тайн получили свое активное развитие. Во многом это было связано не только с развитием общественных отношений, но и с политической обстановкой того времени. Можно сказать, что в трех главах уложения была предусмотрена ответственность за разглашение тайн: в VI главе предусмотрена ответственность за государственную измену, под которой понимается кроме прочего опубликование или сообщение агенту иностранного государства плана, рисунка, документа, находящегося в тайне в целях охраны государственной безопасности России, кроме того в XXIX главе предусматривалась впервые уголовная ответственность за разглашение тайн. Целая глава была посвящена преступлениям, связанным с разглашением той или иной информации. Важно отметить, что тайной в данном случае понималась не только информация, являющаяся государственной тайной, но также и тайна «другого лица», которая была доверена огласившему, оглашение которой могло повлечь имущественный вред или опозорить лицо, к которому относились такие сведения. Новое Уголовное уложение впервые устанавливало ответственность за разглашение тайны переписки (ст. 542), секрета производства (ст. 543), банковской тайны (ст. 544), коммерческой тайны (ст. 545), налоговой тайны (ст. 546). Таким образом, впервые в уголовном законодатель-

стве России речь шла об ответственности не только за разглашение тайны государства, но и частной тайны, кроме того, достаточно подробно были разграничена ответственность в зависимости от вида разглашаемой тайны.

Кроме того, необходимо особое внимание уделить также XXXVII главе «О преступных деяниях на службе государственной и общественной» Уголовного уложения, в которой была предусмотрена достаточно развернутая система уголовных наказаний за преступления в сфере государственной службы, среди которых было оглашение сведений, которые должны храниться в тайне (правительственные распоряжения, сведения и документы), в том числе телеграмм или почтовых сообщений, а также сведений, касающихся внешней безопасности России. Впервые в Уложении в статье 655 предусматривалась ответственность за разглашения «частной тайны», ставшей известной служащему в силу должностных обязанностей (тайна частной жизни, секрет производства, нотариальная тайна). Кроме того, была введена также ответственность за разглашение такой специфической информации в сфере государственного управления, как информация о способах изготовления государственных кредитных бумаг и их секретных признаках, а также тайны торгов по казенным или общественным подрядам или поставкам, когда торги производятся через запечатанные объявления. То есть можно в этом случае констатировать начало формирования как таковой служебной тайны, которая выделяется из общего массива информации о государственном управлении и перестает быть связанной исключительно с тайной государственной. Стоит особо отметить, что в Уложении 1845 года ответственность за разглашение государственной тайны и другой информации управленческого и военного характера предусматривалась только в разделе, посвященном государственным преступлениям. В разделе «О проступках и преступлениях по службе государственной и общественной» ответственности за разглашение информации, ставшей известной служащему в силу его служебного положения, либо за разглашение иной информации в сфере порядка управления в Уложении 1845 года не предусмотрено. Таким образом, Уложение 1903 года впервые разграничило различные виды информации ограниченного доступа и предоставило защиту не только сведениям в сфере государ-

ственной службы, управления и внешней безопасности страны, но и сведениям, составляющим частную тайну как физических, так и юридических лиц.

И все же одной из проблем уголовного законодательства того времени, как отмечают исследователи, являлось «отсутствие подробного «Перечня сведений, составляющих государственную тайну». На основании законодательства можно было лишь выделить отдельные группы сведений, имеющих гриф «долженствующие сохраняться в тайне»:

- планы, чертежи, рисунки или макеты российских укрепрайонов, крепостей и других фортификационных сооружений;
- технические данные о военных кораблях;
- сведения о содержании мобилизационных планов и расположении войск на случай войны [4, стр. 411].

Так, к примеру, «из-за «особенностей» законодательства из 150 установленных правоохранительными органами Варшавского военного округа австрийских и германских шпионов (от мелких контрабандистов до офицеров Штаба военного округа) к уголовной ответственности было привлечено 33 человека [6].

В начале XX века во многом из-за происходящих внешнеполитических и внутривнутриполитических процессов (Русско-японская война, первая революция, Первая мировая война...) охрана секретов в сфере государственного управления и их регулирование сводилась к охране государственной тайны и борьбе со шпионажем. Именно поэтому нормативные акты, издаваемые в то время, были во многом направлены именно на регулирование информации в сфере военной тайны и информации, связанной с дипломатическими отношениями и имеющей отношение к внешней безопасности России.

До начала XX века не существовало единой системы охраны государственных секретов. По словам исследователей, «руководство МИДа не предпринимало почти никаких попыток создать комплексную систему защиты информации. И более того, многие чиновники просто не понимали необходимость соблюдать элементарные правила по обеспечению сохранности сведений, содержащих информацию о планах и особенностях проведения внешнеполитического курса Российской империи».

В качестве примера можно привести отрывок из воспоминаний министра иностранных дел В. Н. Ландздорфа (1900–1906). Вся жизнь он был связан с центральным аппаратом МИДа. <...> Как писал сам Ландздорф в своем «Дневнике», «странным является мое положение в данный момент, мои секретные архивы содержат все тонкости политики последнего царствования. Ни молодой государь (Николай II), ни почтеннейший Шишкин, назначенный временно управляющим Министерством иностранных дел, не имеют не малейшего представления о документах, доверенных в последние годы исключительно и совершенно бесконтрольно мне... Я оказался исключительным обладателем государственных тайн, являющихся основой наших взаимоотношений с другими странами» [11]. Исследователи отмечают, что на законодательном уровне понятие «шпионаж» было достаточно узким. Однако в «Инструкции начальникам контрразведывательных отделений», которая была утверждена 8 июня 1911 г. [15], был приведен расширенный перечень сведений, разглашение которых подпадало под понятие «шпионаж». Сведения относились к военной сфере. Уже в 1912 году появился новый закон, который многие правоведы того времени называли одним из самых прогрессивных в Европе. Закон [9] предусматривал расширение и уточнение понятия «государственная измена», а также вводил новое определение сведений, являющихся государственной тайной в военной сфере: «это сведения или предметы, касающиеся внешней безопасности России или ее вооруженных сил, предназначенных для военной обороны страны».

С началом Первой мировой войны пришлось усилить меры по защите информации, относящейся к военным действиям и военным планам, в том числе путем введения цензуры печати [16], которая подразумевала запрет на публикацию в средствах массовой информации большинства информации, относящейся к развитию событий, техническом и ресурсном оснащении войск на театре военных действий. Кроме того, был также утвержден «Перечень сведений и изображений, касающихся внешней безопасности России и ее военно-морской и сухопутной обороны, оглашение и распространение коих в печати или в речах или докладах, произносимых в публичных собраниях, воспрещается на основании статьи I отдела II закона 5 июля

1912 года, об изменении действующих законов о государственной измене путем шпионства, и статьи II Высочайшего Указа Правительствующему Сенату от 20 июля 1914 года», который включал в себя 25 видов сведений, публикация которых в печати была запрещена. Сведения относились к сведениям в области ведения военных действий, планирования военных операций и состояния дел на театре военных действий (здесь стоит отметить, что в 1917 году в основу Декларации правительства от 2 марта 1917 года лег принцип, который отменял данный Указ. В пункте 2 была провозглашена свобода слова, печати, союзов, собраний и стачек с распространением политических свобод на военнослужащих в пределах, допускаемых военно-техническими условиями. Таким образом, фактически во многом данный Указ играл и политическую роль при смене режима).

В дальнейшем перечень с изменением военно-политической обстановки был изменен в 1915 году. «В 1915 г. были добавлены пункты военно- и социально-экономического характера (союзническое снабжение, заготовки для военной промышленности, перебои в ее работе; вместо беспорядков на занятых войсками территориях – «о всякого рода нарушениях обычного течения жизни» в местностях на положении чрезвычайной охраны и военном), а также добавления делового военного характера, видимо, по опыту применения перечня – о результатах неприятельской бомбардировки и о крушении неприятельских кораблей и др.; Перечень 1916 г. повторял его 30 пунктов без изменений» [1]. В дальнейшем вплоть до 1917 г. Перечни не издавались.

Несмотря на то что стала формироваться система обозначения информации, относящейся к государственной тайне и вводиться определенные меры для ее охраны, нельзя не признать, что в России по-прежнему отсутствовала единая система защиты информации. Кроме того, к государственной тайне в основном относили сведения в сфере военного управления. Как отмечают исследователи, «МИД, Военное ведомство и Департамент полиции самостоятельно прилагали усилия по обеспечению сохранности государственной тайны. При этом Департамент полиции славился своей системой конфиденциального делопроизводства, а МИД и Военное ведомство имели достижения в области криптографии. В то же время предпринимаемые

мероприятия носили хаотичный характер и не могли обеспечить эффективной защиты государственных секретов. Молодой Советской республике пришлось разработать и создать эффективную систему защиты государственной тайны» [12].

В рамках разработки системы защиты государственной тайны было предпринято множество организационных мероприятий, создано, а в дальнейшем реорганизовано множество различных государственных органов. Историю их создания и реорганизации в рамках настоящего исследования мы не будем рассматривать подробно, так как нас интересует по большей части именно правовое регулирование и природа государственных секретов.

Вплоть до 1921 года не предпринималось никаких попыток для упорядочения порядка обработки, хранения документов, содержащих служебную тайну. Отчасти, полагаем, это было связано с политической неопределенностью и становлением правовой системы и всего государства в целом. Вплоть до 1921 года в основном постановления и иные нормативные акты касались введения военной цензуры. При этом стоит отметить, что в дальнейшем вопросы цензуры и охраны информации, составляющей государственную тайну/тайну управления, будут тесно взаимосвязаны.

Только 13 октября 1921 года был издан Декрет СНК «Перечень сведений, составляющих тайну и не подлежащих распространению», который подразделял сведения на военные и экономические. Перечень состоял из трех глав, в первой из которых были сведения военного характера (отдельно для военного и мирного времени), вторая глава содержала сведения экономического характера о денежном обращении и производстве денег, денежной реформе, валютах, ценных бумагах, импортном и экспортном плане, экспортном фонде, продмаршрутах, обеспеченности топливом и подвижным составом отдельных железных дорог, состоянии милиции, преступности и беспорядках, режиме в местах заключения и т. д. Третья глава была посвящена порядку публикации сведений, запрещенных второй главой (с разрешения наркоматов) [1].

Действующая система все же не позволяла должным образом избежать утечек информации, и 30 августа 1922 года Секретариат ЦК РКП(б) принял постановление «О

порядке хранения и движения секретных документов», которое и положило начало упорядочению секретного делопроизводства [5].

В дальнейшем развитие регулирования охраняемых сведений в сфере государственного управления, в сфере экономического, политического, общественного и социального развития шло двумя путями:

1) регулирование порядка обращения со сведениями, составляющими государственную тайну, и сведениями, не подлежащими опубликованию, помеченными грифом «не для печати», «сведения, не подлежащие оглашению»;

2) введение цензуры, которая подразумевала ограничение доступа к ряду периодических изданий, произведений науки, литературы, искусства.

В целях контроля за издаваемой и распространяемой литературой в 1922 году было создано Главное управление по делам литературы и издательства (Главлит), на которое возлагались функции контроля за содержанием издаваемой литературы, а также контроля за тем, чтобы сведения, относящиеся к государственной тайне, не были распространены в открытой печати.

Следует отметить, что в дальнейшем полномочия Главлита существенно расширились. [23]. Главлит в дальнейшем не только проверял издания на допустимость их содержания, но и издавал Перечни сведений, запрещенных к опубликованию в открытой печати. Данные Перечни до сих пор отсутствуют в широком доступе: их нет в библиотеках, в интернете и правовых базах.

Вместе с тем вопросам цензуры посвящены многие научные исследования [2].

К печати были запрещены сведения, большинство из которых не относилось к государственной тайне. Так, в одном из перечней 1976 года был предусмотрен запрет опубликовывать сведения о покупательной способности рубля и иностранных валют, сравнении зарплат советских рабочих с зарплатами рабочих за рубежом, данные о размере и распределении зарплат в СССР, сведения о беспорядках и конфликтах в армии на уровне роты и выше, сведения о крупных авариях на производстве и так далее.

В 1981 году вышел Приказ Главархива СССР от 23.04.1981 № 77-ДСП, в котором подробно описывались те категории сведений, публикация которых в открытой печати

было запрещено. Помимо прочих, в п. 1.5 включались несекретные сведения ограниченного распространения, относящиеся к деятельности других министерств (ведомств), публикация которых могла осуществляться только с разрешения этих государственных органов. По своей сути такие сведения являлись не чем иным, как служебной тайной в современном ее понимании.

Стоит отметить, что до сих пор не утратил силу документ, изданный в 1971 году: Перечень сведений органов прокуратуры, не подлежащих опубликованию в открытой печати, передачах по радио и телевидению [25]. Некоторые из указанных сведений составляют профессиональную тайну (тайну следствия, тайну судебного разбирательства), другие же из них являются «внутренней информацией». При этом следует отметить, что указанный перечень содержит также и запрет на распространение статистической информации, что на данном этапе противоречит концепции открытости органов государственной власти и праву на доступ к информации. Вместе с тем в этом документе встречаются упоминания о грифах, использующихся во внутреннем документообороте государственных органов: грифы «секретно», «не подлежит опубликованию», «не для печати». Здесь стоит отметить, что уже само такое упоминание говорит об обособлении от государственной тайны целого пласта управленческой информации, доступ к которой был существенно ограничен и регламентирован лишь ведомственными актами, которые чаще всего не были официально опубликованы.

Если же говорить о правовой регламентации государственной и служебной тайны как таковой, то здесь приходится в основном исходить из положений уголовного кодекса и перечней сведений, являющихся по своему содержанию специально охраняемой государственной тайной [20, 24]. Отдельного нормативного акта, в котором бы содержался перечень информации, относящейся к государственной тайне и порядке ее защиты, не существовало.

Интересно обратить внимание на используемые формулировки при определении государственной тайны и определении мер «социальной защиты» за шпионаж. Так, еще в 1925 году под понятие «шпионаж» подпадало разглашение не только информации, являющейся специально охраняемой законом тайной, но и информации, не подлежащей огла-

шению по прямому запрещению закона или по распоряжению руководителей ведомств, учреждений и предприятий [18, 19, 21]. В то же время в 1926 году в Постановлении СНК [20] указывалось на то, что к специально охраняемой государственной тайне относятся объявленные секретными или не подлежащими оглашению издания и документы. Таким образом, была заложена уже в 1926 году определенная терминологическая неопределенность, которая позволяла в дальнейшем расширять границы сведений, относимых к государственной тайне.

В 1947 году перечень сведений, относящихся к государственной тайне, стал уже практически открытым. Принятое Постановление [24] в п. 14 предусматривало включение в состав государственных сведений «других сведений, которые будут признаны Советом Министров СССР не подлежащими разглашению». Постепенно повышалось засекречивание управленческой информации в экономической, политической, социальной и военной сферах.

В 1958 году был принят закон «Об уголовной ответственности за воинские преступления», который вводил новый состав преступления: «Разглашение военной тайны или утрата документов, содержащих военную тайну», при этом в военную тайну в этом случае уже входили не только сведения, относящиеся к государственной тайне, но и военные сведения, не подлежащие разглашению.

Только в 1984 году было впервые упомянуто в Уголовном кодексе понятие «Служебная тайна», при этом вводился отдельный состав преступления, предусматривавший ее разглашение иностранной организации (Статья 76.1. Передача иностранным организациям сведений, составляющих служебную тайну). Под служебной тайной понимались экономические, научно-технические или иные сведения, полученные лицом, которому эти сведения были доверены по службе или работе или стали известны иным путем и отнесенные к служебной тайне.

Таким образом, на наш взгляд, ошибочно говорить о том, что во времена Советского Союза служебная тайна стройно вписывалась в систему тайны государственной. Можно сделать вывод из информации, содержащейся в документах, о том, что сама по себе служебная тайна была механизмом обеспечения нужд государственного управления, которая, с одной стороны, позволяла охранять сведе-

ния, распространение которых могло бы повредить системе государственного управления, а с другой стороны, попросту позволяла скрыть огрехи и ошибки политического управления в стране. Кроме того, нанесение различных гриффов в министерствах, ведомствах и на предприятиях, таких как «Для служебного пользования», «Не для печати», «Не подлежит опубликованию», давало неограниченные возможности для сокрытия той или иной информации. При этом статус таких документов был определен слабо. А под служебной тайной в 1984 году понимались по большей части сведения, аналогом которых в настоящее время является «секрет производства» и «коммерческая тайна».

После образования Российской Федерации и начала формирования системы законодательства, статус служебной тайны стал еще более размытым и неопределенным. Несмотря

на необходимость принятия закона «О служебной тайне», такой закон до сих пор не принят. Как видим, институт служебной тайны и во времена Советского Союза не имел четкой юридической базы и какого-либо глубокого теоретического осмысления. По большому счету, в связи с отсутствием требований открытости власти и права на информацию такое теоретическое осмысление, возможно, было и не нужно, так как институт «служебной тайны» имел по большей части строго прикладной характер и решал практические задачи.

Как отмечал А. А. Фатьянов, служебную информацию составляли те сведения, которые были в так называемой «буферной зоне». В этом случае сведения сами по себе не могли являться государственной тайной, однако при их интеграции становились государственной тайной, либо являлись производными от нее сведениями [10].

Примечания

1. Батулин П. В. Перечни военной цензуры 1912–1923 гг. // Киберленинка. URL:[<http://CyberLeninka.ru/article/n/perechni-voennoy-tsenzury-1912-1923-gg.pdf>]
2. Горяева, Т. М. История советской политической цензуры, 1917–1991 гг.. Автореф. дис. на соиск. учен. степ. д.ист.н. Спец. 07.00.02 /Горяева Т.М.; [Рос. гос. гуманитар. ун-т]. - М., 2000. - 40 с.
3. Клепиков Н. Н. Политическая цензура на Европейском Севере РСФСР/СССР в 1920–1930-е гг.: автореф. дис. на соиск. учен. степ. к.ист.н. /Клепиков Николай Николаевич; [Помор. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова].
4. Колпакиди А. А., Север А. Спецслужбы Российской империи. Уникальная энциклопедия. - М.: Эксмо, 2010. – 781 с.
5. Куренков Г. А. Секретное делопроизводство ЦК (до Великой Отечественной войны) <http://www.opentextnn.ru/history/deloproizvodstvo/?id=4897>
6. Зданович А. А. Забытое дело подполковника Гримма //Независимое военное обозрение. 1998.– № 6.
7. Стефанович П. С. Понятие верности в отношениях князя и дружины на Руси в XII–XIII вв. // Древняя Русь. Вопросы медиевистики. — 2008.— № 1 (32). — С. 72–82.
8. Стефанович П. С. Дружинный строй в Древней Руси и у древних германцев: существовала ли клятва верности вождю (правителю)? // Древняя Русь. Вопросы медиевистики. — 2008.— № 2 (32). — С. 33—40.
9. Резанов А. С. Закон 5 июля 1912 г. «О государственной измене путем шпионства в мирное время».
10. Фатьянов А. А. Тайна и право (Основные системы ограничений на доступ к информации в российском праве) : Моногр. / А. А. Фатьянов. - М. : Изд-во МИФИ, 1998. – С. 138.
11. Чертопруд С. Организация защиты государственных секретов в МИДе Российской империи в период с 1903 по 1917 год. <http://www.agentura.ru/press/cenzura/secret-russia/>
12. Чертопруд С. Зарождение и становление системы защиты государственной тайны в Советском Союзе с 1918 по 1930 год. URL: [<http://www.agentura.ru/press/cenzura/secret-ussr/>]
13. Полное собрание законов Российской империи в 46 томах. Печат. в Типографии 2-го отд. Собственной Его Импера-торского Величества Канцелярии. 1830. Ст. 2791.
14. Реформы Петра I. Сборник документов. Сост. В. И. Лебедев. М., Гос.соц.-эк.изд-во. – 371 с.
15. Инструкция начальникам контрразведывательных отделений от 8 июня 1911 г. URL: [http://www.e-reading.by/chapter.php/1004112/36/Linder_losif_-_Specsluzhby_Rossii_za_1000_let.html]

16. Именной высочайший указ 20.7.1914 г. Об утверждении временного Положения о военной цензуре. URL: [http://xn--e1aaejmenoxq.xn--p1ai/content/ustanovlenie-voennoi-cenzury]

17. Постановление СНК СССР от 27_04_1926 «Об утверждении перечня сведений, являющихся по своему содержанию специально охраняемой государственной тайной».

18. Постановление от 14 августа 1925 года «О шпионаже, а равно о собирании и передаче экономических сведений, не подлежащих оглашению» // СПС «КонсультантПлюс».

19. Постановление ВЦИК от 22 ноября 1926 года «О введении в действие уголовного кодекса РС.Ф.С.Р.» // СПС «КонсультантПлюс».

20. Постановление СНК СССР от 27.04.1926 «Об утверждении перечня сведений, являющихся по своему содержанию специально охраняемой государственной тайной» // СПС «КонсультантПлюс».

Постановление ЦИК СССР от 25.02.1927 «Положение о преступлениях государственных (контрреволюционных и особо для Союза ССР опасных преступлениях против порядка управления)» // СПС «КонсультантПлюс».

21. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 06.06.1927 «Об изменении Уголовного Кодекса РС.Ф.С.Р. редакции 1926 г.» // СПС «КонсультантПлюс».

22. Постановление СНК РСФСР от 06.06.1931 «Об утверждении Положения о Главном управлении по делам литературы и издательств и его местных органах» // СПС «КонсультантПлюс».

23. Постановление Совмина СССР от 08.06.1947 № 2009 «Об установлении перечня сведений, составляющих государственную тайну, разглашение которых карается по закону» // СПС «КонсультантПлюс».

24. Приказ Генпрокуратуры СССР от 22.11.1971 № 45 «О Перечне сведений органов прокуратуры, не подлежащих опубликованию в открытой печати, передачах по радио и телевидению» // СПС «КонсультантПлюс».

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. -mail: julia.ponomareva17@mail.ru