ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ СЛУЖЕБНОЙ ИНФОРМАЦИИ ОГРАНИЧЕННОГО РАСПРОСТРАНЕНИЯ

Аннотация: В данной статье рассматриваются актуальные проблемы правового регулирования в сфере обращения со служебной информацией, а также наиболее перспективные пути их решения.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, муниципальная служба, информация ограниченного доступа, тайна, государственно-значимая информация, служебная информация, служебная тайна, законодательство, ведомственное регулирование, пробелы в праве.

ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО, ДОКТРИНА ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, ИНФОРМАЦИЯ, СЛУЖЕБНАЯ ТАЙНА.

В статье рассматривается современное состояние нормативно-правового регулирования правового режима служебной информации ограниченного доступа (служебной тайны). Автор указывает на наличие нескольких десятков законодательных актов, затрагивающих служебную тайну, и одновременное отсутствие специализированного федерального закона. Анализируются подзаконные акты, дающие понятия «служебной тайны», «служебной информации ограниченного распространения». На основе анализа ведомственных нормативно-правовых актов выделены аспекты деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, при ведомственном регулировании которых осуществляется регламентация служебной тайны.

Статья посвящена исследованию проблем искажения служебной информации в профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел. Представлены материалы опроса выборки сотрудников из трех регионов Российской Федерации. Разработана специальная анкета, состоящая из блоков вопросов, направленных на установление частоты случаев искажения служебной информации в деятельности органов внутренних дел, отношения руководителей территориальных органов внутренних дел к этому явлению, определение структурных подразделений, в которых чаще всего имеет место искажение служебной информации, влияния условий профессиональной деятельности и особенностей управления органами и подразделениями внутренних дел. По результатам проведенного исследования подтверждается наличие факта искажения служебной информации в профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел. На данный факт оказывают влияние как условия профессиональной деятельности, специфика службы, управленческие качества руководителя, так и личностные особенности сотрудника органов внутренних дел, что обусловливает необходимость углубленного исследования связанных с искажением информации индивидуальных установок, ценностно-смысловых и личностных особенностей сотрудников органов внутренних дел. Наиболее значимыми показателями среди условий и особенностей профессиональной деятельности, способствующими искажению служебной информации, являются такие, как высокий документооборот, «палочная» система оценки деятельности, уровень профессиональной подготовленности сотрудников, нечеткая постановка задач руководителем, необъективная оценка результатов работы, неэффективный стиль управления. Степень искажения служебной информации оказалась также связанной с уровнем мотивации к службе, страхом наказания, небрежным отношением к выполняемой работе и уверенностью сотрудников в том, что искажение информации служит интересам службы. Определены направления для изучения личностных особенностей сотрудников органов внутренних дел, склонных к искажению служебной информации.

Определены основные установленные ведомственными актами правила обращения со служебной информацией ограниченного доступа. Выражается мнение, что отсутствие легального понятия «служебная тайна» является «пробелом в законе», а отсутствие специализированного законодательного акта — «пробелом в праве». Делается вывод о необходимости совершенствования законодательства о служебной тайне путем принятия специализированного закона на базе модели информационного обеспечения деятельности государственных органов в целях реализации возложенных на них полномочий, с учетом баланса интересов различных субъектов, функционирующих в данной области, а также разнообразия видов и происхождения используемой в служебной деятельности государственных органов информации.

Совершенствование законодательства в последние десятилетия отражает важнейшие направления происходящих в стране преобразований. Особенно динамично развивается информационное законодательство. Однако остаются нерешенными вопросы регулирования сбора, создания, использования и предоставления служебной информации ограниченного доступа. В ходе легализации регулирования оборота государственно-значимой информации наибольший упор был сделан на правовой режим государственной тайны. Служебная тайна и ее правовой режим остались «в тени».

Вместе с тем продолжают приниматься нормативно-правовые акты, в которых в том или ином аспекте фигурирует служебная тайна и регламентируется ее оборот. Так, например, Закон РФ «О космической деятельности» определяет, что распространение информации о космической деятельности осуществляются с соблюдением требований охраны государственной, служебной и коммерческой тайны. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» среди основных обязанностей государственного гражданского служащего называет обязанность не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей. [2]

На фоне десятков законов, содержащих подобные нормы, столь необходимый специализированный законодательный акт отсутствует. Потребность в правовом регулировании оборота служебной тайны приводит к принятию Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, утвержденного Постановлением Правительства РФ № 12333 (далее — Постановление Правительства № 1233).[1]

Положение нормативно подтвердило различие государственной и служебной тайн, ввело перечень сведений, которые не могут составлять последнюю. Согласно данному акту, к служебной информации ограниченного распространения относится несекретная информация, касающаяся деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью. В то же время принятое положение не решило и не могло решить существующих проблем регулирования служебной тайны. Положение и его нормы вызывают большое число вопросов и нареканий как по форме, так и по содержанию.

Попытка 1996 г. законодательного закрепления понятия «служебная тайна» в гражданском законодательстве наряду с коммерческой тайной продемонстрировала желание законодателя придать служебной тайне институциональную стабильность. Правовая норма в данной части оказалась мертворожденной и внесла лишь дополнительную путаницу, так как не основывалась на глубоком знании закономерностей развития регулируемых публично-правовых отношений в процессе сбора, накопления, обработки и использования служебных сведений ограниченного доступа, понимания которых в условиях новой зарождающейся российской государственности в середине 1990-х гг. ожидать было рано.

Утративший силу Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации» 1995 г. определил возможность разграничения государственных и негосударственных информационных ресурсов (п. 1 ст. 6), нахождение в собственности России и ее субъектов информационных ресурсов, создаваемых, приобретаемых, накапливаемых за счет средств бюджетов различных уровней, полученных иными законными способами, а также разделение информации по категориям доступа на общедоступную (открытую) и ограниченного доступа. [4]

Следующим шагом явилось принятие перечня сведений конфиденциального характера, которым служебная тайна была включена в состав такой информации и определена как служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с федеральными законами. Данная дефиниция оставляет открытыми ряд принципиальных вопросов: могут ли иные субъекты иметь служебную тайну (например, органы местного самоуправления, государственные структуры, не являющиеся органами власти), как соотносится служебная тайна и информация ограниченного распространения, регламентированная Постановлением Правительства РФ № 1233 и иные.

Существенное изменение законодательства в области защиты информации ограниченного доступа принес 2006 г.

Были приняты Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»6 и Федеральный закон «О персональных данных»[3] . Ч. 4 ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» устанавливает, что ограничение доступа к информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления может быть только в режиме государственной или служебной тайны. Данным законом было введено легальное определение профессиональной тайны. Ожидалось аналогичное определение и относительно служебной тайны. Однако этого в очередной раз не произошло. Закон в п. 4 ст. 9 указывает служебную тайну среди иных видов информации ограниченного доступа, признавая волю государства на сохранение и развитие специального правового режима служебной тайны.

На наш взгляд, в существующих ныне проблемах в очередной раз выразилось отмечаемое теоретиками «противоречие между динамикой развития общественных отношений и стабильностью права... Право движется как бы "прерывисто", постоянно делая "остановки", большие или меньшие по времени, тем самым давая возможность регулируемым общественным отношениям периодически обгонять себя, уходить вперед. Сложное противоречие динамики общественной жизни и стабильности права является движущей силой его развития, имманентно ему присуще».

Принятый в 2009 г. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»9 явился результатом развития информационного законодательства, регулирующего права и свободы граждан на доступ к информации. В нем введена необходимая совокупность понятий, таких как информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, пользователь информацией и другие. Однако действие закона не распространяется на отношения, связанные с обеспечением доступа к персональным данным, порядком рассмотрения обращений граждан и предоставления информации в иные госорганы, органы местного самоуправления, то есть закон охватывает не всю сферу создания и использования служебной информации. Кроме того, закон не затронул вопросы регулирования оборота служебной информации ограниченного доступа (служебной тайны).[5]

Следует согласиться с мнением А.А. Антопольского, полагающего, что нормы действующего законодательства, регулирующего служебную тайну, не представляют собой единую систему. Нормы, регламентирующие правовой режим служебной тайны, а также содержащие отдельные ее упоминания, можно обнаружить в большом числе нормативно-правовых актов, и наблюдается тенденция к возрастанию их объема и количества.[6]

В настоящее время действует большое число ведомственных нормативно-правовых актов, регулирующих различные аспекты защиты служебной тайны. Анализ сотен ведомственных актов показывает, что нормы, направленные на сохранение конфиденциальности служебной информации, содержатся в нормативных ведомственных документах государственных органов, регулирующих следующие стороны их функционирования:

- обеспечение доступа к служебной информации;

- предоставление государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме;

- межведомственный информационный обмен в традиционной и электронной форме;

- документооборот, документоучет и специфику делопроизводства;

- кадровое обеспечение государственных органов;

- предотвращение конфликта интересов и борьбу с коррупцией;

- разработку и использование информационных систем и технологий, официальных сайтов государственных органов;

- взаимодействие с представителями средств массовой информации;

- проведение контрольно-проверочных мероприятий в отношении подведомственных структур и контроль иных субъектов, согласно компетенции органа;

- обеспечение информационной безопасности и защиту информации.

В целях обеспечения конфиденциальности служебных сведений правительственные и ведомственные нормативно-правовые акты устанавливают нижеследующие правила (в различных их сочетаниях) при обращении со служебной информацией ограниченного доступа:

- определение общих особенностей (характеристик) служебной информации ограниченного доступа;

- возложение обеспечения доступа к сведениям о деятельности госоргана на определенные его подразделения и должностных лиц, с установлением их ответственности за содержание, полноту, достоверность и своевременность размещения;

- установление требований к уровню подготовки кадров, включая необходимость знать порядок работы с информацией, содержащей сведения ограниченного доступа, и общие вопросы в области обеспечения информационной безопасности;

- установление обязанности обеспечения конфиденциальности сведений, составляющих государственную, служебную или иную охраняемую законом тайну, и принятие мер защиты служебной информации ограниченного доступа, включая меры защиты персональных данных;

- осуществление доступа к персональным данным в соответствии с утвержденным перечнем должностных лиц и сотрудников организации;

- ограничение доступа к документам и материалам, содержащим служебную информацию ограниченного доступа;

- ограничение (запрет) предоставления или передачи информации, содержащей служебную информацию ограниченного доступа;

- определение перечня служебных сведений, предоставляемых по телефонам справочных служб государственных органов;

запрет (недопустимость) разглашения сведений, содержащих служебную или иную охраняемую законом тайну, в том числе передачу их третьим лицам. Аналогичная обязанность возлагается на привлеченных специалистов и экспертов:

-ограничение свободного размещения служебной информации в СМИ;

-запрет (недопустимость) размещения служебной информации ограниченного доступа и иных сведений, составляющих охраняемую законом тайну, на официальных сайтах в открытом доступе, на открытых интернет-ресурсах, а также открытых (общедоступных) информационных системах.

При необходимости федеральный орган исполнительной власти может размещать реквизиты (дату и номер) документа;

-возможность создания разделов официального сайта с регламентированным доступом;

-запрет использовать служебную информацию ограниченного доступа в личных целях;

-требование осуществления работы с документами, содержащими информацию ограниченного доступа, на основании специальных инструкций по делопроизводству, а также установление отдельных требований, таких как:

-запрет вскрытия конвертов содержащих служебную информацию ограниченного доступа при первоначальной регистрационной обработке, хранение документов, содержащих служебную и иную охраняемую законом тайну 10 и более лет, требование соблюдения правил уничтожения служебных документов, содержащих информацию ограниченного доступа и другие;

-требование регистрации актов или их отдельных положений, содержащих сведения ограниченного доступа, персональные данные, а также иную служебную информацию; требование присваивать документам и материалам, содержащим служебную информацию гриф (пометку) «Для служебного пользования» или иную пометку ограничения доступа к документу;

-требование обработки служебной информации ограниченного доступа и иной информации, доступ к которой ограничен федеральными законами, на защищенных автоматизированных рабочих местах, прошедших в установленном порядке аттестацию на соответствие требованиям безопасности информации;

-запрет (недопустимость) использовать открытые каналы связи для передачи служебной информации ограниченного доступа, включая телеграфную и факсимильную связь, запрет передавать электронные сообщения, содержащие сведения «Для служебного пользования» и недопустимость пользования средствами связи, подключенными к информационно-телекоммуникационным сетям, доступ к которым не ограничен;

-обязанность отправки документов содержащих служебную информацию ограниченного доступа только фельдъегерской связью;

-обязанность обеспечения безопасности используемых информационных систем и технологий, хранимых и передаваемых с их помощью данных, включая применение цифровой подписи, ведение электронных журналов учета операций, применение средств антивирусной защиты, ограничение доступа к техническим средствам и в служебные помещения, ежедневное резервирование информации, контроль за целостностью информации и ее защиту от несанкционированного изменения, копирования, уничтожения, модификации, блокирования доступа к ней и от иных неправомерных действий, использование криптозащиты;

- запрет на осуществление аудио- и видеозаписи закрытых заседаний;

- обязанность проверяемых лиц обеспечивать доступ к информации, включая сведения, составляющие государственную тайну и служебную информацию ограниченного распространения, государственных структур, осуществляющих правомерное взаимодействие в ходе решения различных вопросов;

- право доступа во все помещения, хранилища, к информационным материалам и ресурсам, документам, информационным системам проверяемой, контролируемой организации и при проведении мониторинга;

- установление обязанности предоставлять государственным органам документы и материалы, содержащие сведения ограниченного доступа, доступ в помещения для проведения проверочных и контрольных мероприятий, мониторинга;

- установление обязанности проведения служебных проверок по фактам утечки информации ограниченного доступа в государственном органе;

- возможность наступления ответственности за разглашение, нарушение конфиденциальности служебной информации ограниченного доступа.

Таким образом, современное состояние законодательства о служебной тайне, сочетающее в себе большой массив ведомственных актов и практически полное отсутствие законодательных норм, требует совершенствования. Подводя итог, можно говорить о наличии в современном российском праве пробела.

В.В. Лазарев писал, что о пробелах в праве можно говорить как об одном из несовершенств права, отсутствии в нем того, что должно быть необходимым его компонентом.[10] Отмечая относительность выделения «пробелов в законе» и «пробелов в праве», он указывал, что «пробелы в законе» имеются там, где нормативный акт, регулируя общественные отношения в общей форме, оставляет какие-то аспекты этих отношений или сходных с ними без правового опосредствования, в то время как оно должно быть именно в этом нормативном акте. При полном отсутствии нормативного акта, то есть там, где даже в общей форме определенные отношения не получили своего закрепления правом, налицо «пробел в праве».

Требуется определение понятия «служебная тайна» и регулирование ее оборота на уровне федерального закона, аналогично с государственной тайной, с учетом требований времени и практики деятельности государственных органов. Если введение нормы-дефиниции для служебной тайны возможно путем внесения изменений и дополнений в уже существующие федеральные законы, то решение иных вопросов требует принятия специального акта.

Следовательно, отсутствие легального определенного законом понятия «служебная тайна» является пробелом в законе, отсутствие же закона, регулирующего даже в самой общей форме правоотношения, объектом которых является служебная информация ограниченного доступа, пробелом в праве.

В настоящее время в России происходит поиск наиболее оптимальных путей и форм управления обществом и государством, которое внешне выражается в реорганизации системы государственных органов, активном внедрении электронных форм взаимодействия и управления, повышении открытости и прозрачности деятельности государственных организаций. Установление режима сбора, производства, обработки и предоставления служебной информации ограниченного доступа является одной из сторон данного процесса, которое позволит создать четко определенные правила в области получения социально-значимой информации о деятельности государственных структур и избежать злоупотреблений со стороны их представителей.

Принятие специального закона о служебной тайне создаст прозрачные правила формирования данной информации ограниченного доступа на основе баланса интересов общества, государства и личности, позволит унифицировать правила установления, прекращения правового режима служебной тайны, используемых мер по обеспечению конфиденциальности, установить возможность общественного и иного контроля и решить иные вопросы. Попытки принятия такого закона пока не увенчались успехом.

Проблемы регулирования служебной информации ограниченного доступа (служебной тайны), одной из сложнейших по своему характеру и содержанию тайн, не могут быть решены лишь на основе принятия актов, легализирующих уже существующее положение дел. Указанное регулирование должно базироваться на модели информационного обеспечения деятельности государственных органов в целях реализации возложенных на них полномочий, с учетом баланса интересов различных субъектов, функционирующих в данной области, а также разнообразия видов и происхождения используемой в служебной деятельности государственных органов информации. Последнее возможно на основе проведения методологически выверенного исследования по вопросам регулирования служебной информации ограниченного доступа (служебной тайны).

Потребности правового регулирования института служебной тайны и его доктринального развития обусловлены целым рядом факторов среди которых:

- отсутствие в современном законодательстве единого подхода к служебной информации ограниченного доступа;

- возможность ограничения распространения (доступа) служебной информации по усмотрению руководителя государственного органа и органа местного самоуправления;

- отсутствие целостного государственного механизма защиты информации ограниченного доступа граждан и организаций, поступающей в государственные органы и органы местного самоуправления и накапливаемой ими;

- необходимость в одинаковых правилах введения, сохранения и прекращения конфиденциальности служебных сведений в государственных органах и органах местного самоуправления, применяемых с учетом особенности их компетенции и полномочий;

- потребность в формировании позитивного имиджа государственных органов и органов местного самоуправления, российской государственного аппарата в целом;

- наличие случаев незаконного распространения и неправомерного использования служебной информации государственных органов и органов местного самоуправления;

- устранение причин, способствующих коррупции, и потребности борьбы с ней и др.

По результатам проведенного исследования подтверждается наличие факта искажения служебной информации в профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел. На данный факт оказывают влияние как условия профессиональной деятельности, специфика службы, управленческие качества руководителя, так и личностные особенности сотрудника органов внутренних дел, что обусловливает необходимость углубленного исследования связанных с искажением информации индивидуальных установок, ценностно-смысловых и личностных особенностей сотрудников органов внутренних дел.

Наиболее значимыми показателями среди условий и особенностей профессиональной деятельности, способствующими искажению служебной информации, являются такие, как высокий документооборот, «палочная» система оценки деятельности, уровень профессиональной подготовленности сотрудников, нечеткая постановка задач руководителем, необъективная оценка результатов работы, неэффективный стиль управления. Степень искажения служебной информации оказалась также связанной с уровнем мотивации к службе, страхом наказания, небрежным отношением к выполняемой работе и уверенностью сотрудников в том, что искажение информации служит интересам службы.

Определены направления для изучения личностных особенностей сотрудников органов внутренних дел, склонных к искажению служебной информации.

Проблема искажения информации во все времена интересовала исследователей разных областей и оставалась актуальной на протяжении развития всего человечества. Вопросами искажения информации занимались философы, психологи, юристы, представители точных наук, деятели культуры и искусства.

Термин «искажение информации» можно встретить как в научной литературе, нормативных правовых актах Российской Федерации, так и в повседневной жизни, под ним понимается широкий спектр определений: обман, упущение, вранье, ложь, мошенничество, шарлатанство, надувательство, липа, извращение, неправда, измышление, брехня, дезинформация, небылица, домысел, лицемерие и др.).

Вопросы искажения информации, соотношение истинности и ложности, а также проблемы субъективности каждой личности при восприятии предметов и явлений раскрывались в трудах философов (Б. Спиноза, Г Гегель, И. Гегель, Ж.-П. Жуари, Н.А. Бердяев, В.С. Соловьев и др.).[7]

Существующий пробел в праве может быть восполнен в несколько последовательных этапов: во-первых, путем принятия законодательного акта, систематизировано регулирующего информацию ограниченного доступа, используемую в деятельности различных субъектов с учетом баланса их интересов, определения места и роли каждого из таких видов информации и их соотношения между собой, и, во-вторых, принятием на его основе федерального закона, регулирующего создание, использование и предоставление служебной тайны.

Список использованной литературы:

 1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федер. закон от 27.06.2006 г. № 149 – ФЗ (ред. 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2006. - № 31 (Ч.1). – Ст. 3438.

3. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30.12.2001 г. № 195 - ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

4. Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера: указ Президента РФ от 06.03.1997 г. № 188 (ред. 13.07.2015) // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 10. – Ст. 1127.

5. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 05.12.2016 г. № 646 // Собрание законодательства РФ. – 2016.

6. Антопольский А.А. Правовое регулирование информации ограниченного доступа в сфере государственного управления. автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2004. 29 с.

7. Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: учеб. СПб., 2001. 789 с.

8. Гришанков М.И., Волчинская Е.К. Некоторые проблемы формирования института служебной тайны в Российской Федерации // Государственная служба. 2011. № 2. С. 39—44.

9. Камалова Г.Г. О системе государственно-значимой информации ограниченного доступа // Современные проблемы организации деятельности публичной власти: сб. науч. тр. по матер. науч.-практ. конф. Саратов, 2014. С. 119-122.

10. Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения. М., 1974. 184 с.

11. Лопатин В.Н. Правовые основы информационной безопасности: курс лекций. М., 2000. 356 с.

12. Морозов А.В., Полякова Т.А. Организационно-правовое обеспечение информационной безопасности. М., 2013. 276 с.

13. Павлов И.Ю. Современные проблемы правового регулирования государственной и служебной тайны в России // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 1 (31). С. 29-37.

14. Халфина Р.О. Право как средство социального управления. М., 1988. 256 с.

15. Яковец Е.Н., Смирнова И.Н. Нормативное регулирование оборота сведений, составляющих служебную тайну // Информационное право. 2009. № 4. С. 16-20.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Проект Федерального закона «О порядке обращения служебной информации в Российской Федерации»

**Раздел I. Общие положения**

Глава 1. Общие положения

Глава 2. Служебная информация. Система субъектов регулирования оборота служебной информации

Глава 3. Полномочия государственных органов в области оборота служебной информации.

Глава 4. Права и обязанности должностных лиц по вопросам сбора, хранения и обработки служебной информации

**Раздел II. Правовое регулирование служебной информации в Российской Федерации**

Глава 5. Законодательство о служебной информации.

Глава 6. Служебная тайна.

**Раздел III. Заключительные положения**

Глава 9. Ответственность за нарушение законодательства об обороте в сфере служебной информации

Глава 10. Заключительные и переходные положения.

Президент

Российской Федерации