

На правах рукописи

Пономарева Юлия Владимировна

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ СЛУЖЕБНОЙ ТАЙНЫ

Специальность 12.00.13 – Информационное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Челябинск, 2018

Работа выполнена на кафедре теории государства и права, конституционного и административного права ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)».

**Научный
руководитель:**

Минбалеев Алексей Владимирович,
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры теории государства и права,
конституционного и административного права
ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный
университет (национальный исследовательский
университет)»

**Официальные
оппоненты:**

Ковалева Наталия Николаевна, доктор
юридических наук, профессор, профессор кафедры
административного и муниципального права ФГБОУ
ВО «Саратовская государственная юридическая
академия»

Камалова Гульфия Гафиятовна, кандидат
юридических наук, доцент кафедры криминалистики
и судебных экспертиз ФГАОУ ВО «Удмуртский
государственный университет»

**Ведущая
организация:**

**ФГБОУ ВО «Уральский государственный
юридический университет»**

Защита состоится «13» марта 2019 г. в 15.00 часов на заседании диссертационного совета Д 503.001.04 при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34, зал заседаний ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации <http://izak.ru/science/dissertatsionnye-sovety/dissertatsii/>.

Автореферат диссертации разослан «_____» февраля 2019 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент

Н. А. Поветкина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Современные стандарты, выработанные международными нормативными актами в сфере защиты прав человека, безопасности и информационной политики в условиях активного развития глобального информационного общества, ставят задачу обеспечения принципа информационной открытости и транспарентности деятельности органов власти и иных публичных субъектов. Вместе с тем необходимость обеспечения безопасности, стратегических интересов государства, прав и законных интересов граждан и организаций обуславливает функционирование и активное развитие механизмов ограничения доступа к информации, в том числе в режиме служебной тайны. В Стратегии развития информационного общества на 2017-2030 годы обозначена необходимость обеспечения информационной безопасности и безопасности критической информационной инфраструктуры¹. Также еще в 2015 году в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации была закреплена необходимость обеспечения информационной безопасности на фоне возрастающего значения информационных технологий в современном мире (Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»).

Решение задачи обеспечения информационной безопасности в государстве требует создания целостной системы защиты информации ограниченного доступа. Одним из слабых звеньев этой системы является регулирование защиты информации, охраняемой в режиме служебной тайны. Статьей 29 Конституции Российской Федерации предусмотрено право свободно искать, получать, передавать и производить информацию. В соответствии со статьей 9 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» ограничение доступа

¹ Указ Президента Российской Федерации от 09 мая 2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» // СЗ РФ. – 2017. – № 20. – Ст. 2901.

к информации, а также условия такого ограничения устанавливаются Федеральным законом. Таким образом, отсутствие регулирования защиты такой информации на уровне Федерального закона противоречит требованиям Конституции Российской Федерации и действующему законодательству, порождает отсутствие единства правоприменения, а также создает предпосылки для злоупотребления возможностью введения ограничения доступа к информации со стороны субъектов служебной тайны. При этом в различных органах государственной власти существует несколько подходов к регулированию отношений в сфере защиты внутренней информации, что также порождает определенные сложности при рассмотрении вопроса ограничения доступа к информации в режиме служебной тайны. В то же время значительное количество подзаконных нормативных актов, обуславливающих ограничение доступа к информации в органах власти и подведомственных организациях, свидетельствует о востребованности института служебной тайны.

Несмотря на существование различных подходов к пониманию служебной тайны и к механизму её регулирования, данный институт является одним из менее теоретически разработанных институтов информационного права.

Все это обуславливает актуальность исследования института служебной тайны с учетом уже сформированной системы информации ограниченного доступа в Российской Федерации, а также современных закономерностей эволюции данного института в условиях развития информационного общества.

Целью исследования является разработка и обоснование теоретических положений о правовом режиме служебной тайны, имеющих значение для развития теории информационного права, а также обоснование основных направлений совершенствования правового регулирования служебной тайны. Цель исследования определила ряд следующих **задач**:

– исследовать историю регулирования информации ограниченного доступа, в том числе служебной тайны в России, и проследить в динамике процессы, которые детерминировали введение ограничения доступа к информации в органах власти;

– проанализировать международные акты и национальное законодательство зарубежных стран в сфере ограничения доступа к информации в органах государственной власти и местного самоуправления, выявить основные проблемы правового регулирования;

– исследовать состояние правового регулирования института служебной тайны в России и выявить закономерности его развития;

– изучить основные теоретические подходы к формированию института служебной тайны и теоретически обосновать подход к пониманию служебной тайны как правового режима информации;

– сформулировать принципы ограничения доступа к информации в режиме служебной тайны и категории сведений, охраняемых в режиме служебной тайны;

– исследовать специфику правового статуса субъектного состава и специфику объекта правоотношений, складывающихся в сфере оборота сведений, охраняемых в режиме служебной тайны;

– выявить основные направления формирования и совершенствования правового режима служебной тайны в сфере защиты информации и ответственности за нарушение требований режима.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся по поводу правового регулирования служебной тайны.

Предметом исследования выступают нормы российского и международного права, законодательство иностранных государств, научная доктрина и материалы правоприменительной практики, отражающие генезис концепций, представлений и моделей правового регулирования служебной тайны и её место в системе информации ограниченного доступа.

Степень научной разработанности темы. Проблемы отдельных видов информации ограниченного доступа, в том числе служебной тайны, исследовали такие специалисты информационного права, как: И. Л. Бачило, Н. Н. Ковалева, П. У. Кузнецов, В. Н. Лопатин, А. В. Минбалеев, А. В. Морозов, И. М. Рассолов, А. А. Стрельцов, А. А. Тедеев, Л. К. Терещенко, Т. А. Полякова, А. А. Фатьянов и другие.

Специальные исследования в сфере правовой природы служебной тайны осуществляли А. А. Антопольский, Э. П. Гаврилов, Е. К. Волчинская, А. А. Дворников, В. А. Дозорцев, Т. М. Занина, Г. Г. Камалова, В. Н. Лопатин, И. Ю. Павлов, И. И. Салихов, А. М. Сергеев, И. Н. Смирнова, С. Ф. Щадрин, Е. Н. Яковец и другие. Вместе с тем, вопросы служебной тайны как института права рассматриваются, как правило, в сравнительном аспекте с другими институтами информации ограниченного доступа. Работы, в которых исследуется правовая сущность служебной тайны, этот институт рассматривают применительно к его отраслевой специфике либо применительно к вопросам ответственности за разглашение информации.

Теоретическую основу работы составляют труды российских ученых в области теории права и государства, а также в области административного права: А. Б. Агапова, С. С. Алексеева, Д. Н. Бахраха, А. Б. Венгерова, О. А. Гаврилова, В. В. Головкин, О. С. Иоффе, В. Б. Исакова, В. П. Казимирчука, Д. А. Керимова, С. А. Комарова, В. М. Корельского, В. Н. Кудрявцева, В. И. Леушина, Я. М. Магазинера, В. И. Майорова, А. В. Малько, М. Н. Марченко, Н. И. Матузова, Ю. А. Нисневича, А.Ф. Ноздрачева, В. Д. Перевалова, А. С. Пиголкина, С. В. Полениной, В. К. Райхера, Б. В. Россинского. Ю. П. Соловья, Ю. Н. Старилова, Ю. А. Тихомирова, Ю. К. Толстого, Т. Я. Хабриевой, Р. О. Халфиной, Л. С. Явича и других ученых.

Основополагающее теоретическое и методологическое значение для исследования составили работы ученых в области информационного права: Ю. М. Батурина, И. Л. Бачило, И. Ю. Богдановской, Е. К. Волчинской, О. А. Городова, Д. В. Грибанова, В. Б. Исакова, Д. А. Ловцова, Н. Н. Ковалевой, В.

А. Копылова, П. У. Кузнецова, И. И. Кучерова, В. Н. Лопатина, А. В. Минбалеева, А. В. Морозова, В. Б. Наумова, Т. А. Поляковой, Ю. Г. Просвирнина, И. М. Рассолова, М. М. Рассолова, Н. И. Соловяненко, А. А. Стрельцова, А. А. Тедеева, Л. К. Терещенко, А. А. Фатьянова, М. А. Федотова, С. Е. Чаннова, А. А. Чеботаревой.

Ряд вопросов, связанных с регулированием отношений в информационной сфере, нашел отражение в работах И. С. Бойченко, Ю. В. Волкова, О. А. Гаврилова, Г. Г. Камаловой, Д. В. Огородова, М. И. Паршукова, О. В. Танимова, Л. В. Филатовой, С. Г. Чубуковой и др.

Методологической основой диссертации является единство общенаучных и специальных методов познания. Цель и задачи исследования, а также специфика используемых источников обусловили комплексное применение различных методов познания. Важнейшее значение оказали диалектический, исторический, формально-логический, общелогический методы, а также метод системного анализа. В диссертационном исследовании также использовались специальные юридические методы познания: историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический и др.

Нормативную базу исследования составляют Конституция Российской Федерации, международные акты, федеральное законодательство, в том числе ведомственные инструкции, приказы, положения, а также нормативные акты субъектов и органов местного самоуправления и иные нормативные документы, а также законодательство зарубежных стран.

Эмпирическую базу исследования составляют материалы судебной практики международных и национальных судов, а также материалы исследований международных организаций, официальные документы органов власти и подведомственных организаций.

Научная новизна исследования определяется поставленной научной целью и задачами, имеющими теоретическую и практическую значимость, и

выражается в расширении научных представлений о правовом режиме служебной тайны, а также в определении ее правовой сущности и места в системе информации ограниченного доступа.

В работе впервые разработана целостная авторская концепция правового режима служебной тайны, основанная на существующих теоретических подходах и новейших нормативных правовых актах, материалах правоприменительной практики.

Новизна заключается в сделанных на основании проведенного исследования научных предложениях и выводах, в том числе: выделены различные модели правового регулирования служебной тайны на основе опыта зарубежных стран; выявлены признаки сведений, охраняемых в режиме служебной тайны; обоснованы научные подходы к обновлению понимания служебной тайны, а также сведений, которые охраняются в режиме служебной тайны; обоснована необходимость системного подхода к изучению ограничения доступа к информации в органах государственной власти, местного самоуправления, подведомственных организациях и государственных корпорациях; выделены принципы правового регулирования отношений в сфере служебной тайны; выявлены закономерности правового регулирования служебной тайны в условиях развития информационного общества и ее особенностей в сравнении с другими тайнами.

Научная новизна отражена в представленных и обоснованных теоретических положениях, предложениях по совершенствованию правового регулирования служебной тайны, сделанных выводах.

Разработана концепция Федерального закона о служебной тайне.

На защиту выносятся следующие основные положения, являющиеся новыми или содержащими элементы новизны:

1. С целью упорядочения научно-теоретических представлений о правовой природе информации, охраняемой в режиме служебной тайны, и в зависимости от единства и дифференциации используемых правовых

режимов информации, в которых охраняются сведения, существующие в органах власти, выделены следующие модели правового регулирования: модель, в основу которой положена категория «государственные секреты» (в нее, в том числе, входит такая категория, как «служебная тайна»); модель, которая характеризуется использованием единственной категории – информации ограниченного доступа в сфере управления (государственная либо служебная тайна – наименование единого института зависит от особенностей перевода); модель, которая характеризуется разграничением правового режима государственной и служебной тайн.

2. С целью развития и унификации понятийно-категориального аппарата, понятие «служебная информация» рассматривается как родовое для всей информации, используемой в органах государственной власти и органах местного самоуправления, а также подведомственных им организациях и государственных корпорациях. Понятие «служебная тайна» при этом должно обозначать правовой режим соответствующей информации ограниченного доступа. В отношении информации, охраняемой в режиме служебной тайны, автором предлагается использовать такое понятие, как «сведения, охраняемые в режиме служебной тайны». При этом понятия «сведения» и «информация» синонимичны по своему значению, а понятие «служебная тайна» тождественно понятию «правовой режим служебной тайны». В целях развития доктрины информационного права, разработано авторское определение понятия «правовой режим служебной тайны», который представляет собой совокупность правовых, организационных и технических методов и средств, обеспечивающих защиту сведений, формирующихся в результате деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также подведомственных им организаций, а также информации ограниченного доступа о физических и юридических лицах, ставшей известной указанным субъектам в результате осуществления возложенных на них полномочий и обязанностей.

3. Обосновано, что в целях правовой идентификации сведений, охраняемых в режиме служебной тайны, данные сведения должны обладать следующими признаками:

- сведения формируются в результате осуществления государственной (муниципальной) управленческой и (или) связанной с ней хозяйственной деятельности либо являются информацией ограниченного доступа о физических или юридических лицах, ставшей известной органам власти и подведомственным им организациям в результате осуществления возложенных на них полномочий и обязанностей;

- характеризуются закрытым перечнем субъектов, которые могут ими обладать: органы государственной власти, органы местного самоуправления, подведомственные им организации и государственные корпорации. В некоторых случаях сведения могут передаваться в ходе исполнения договоров гражданско-правового характера;

- доступ к данным сведениям ограничен требованиями федерального закона.

4. Разработан элементный состав правового режима служебной тайны, включающий в себя следующие элементы:

- принципы ограничения доступа к сведениям в режиме служебной тайны;

- объект режима – сведения, охраняемые в режиме служебной тайны;

- субъекты правоотношений в сфере оборота сведений, охраняемых в режиме служебной тайны, на которые возложены обязанности защиты сведений, охраняемых в режиме служебной тайны;

- содержание правоотношений в сфере оборота сведений, охраняемых в режиме служебной тайны;

- совокупность организационных и технических требований обеспечения конфиденциальности сведений, охраняемых в режиме служебной тайны;

– ответственность за нарушение требований режима служебной тайны.

5. С целью формирования единого теоретического подхода к правовому регулированию института служебной тайны, автором предложена и обоснована концепция правового регулирования служебной тайны, в соответствии с которой механизмы ограничения доступа к информации должны формироваться в соответствии с правовыми принципами законности, обоснованности, срочности характера ограничения, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, интересов общественности, контроля за ограничением доступа к сведениям, охраняемым в режиме служебной тайны. Автором обоснована необходимость учета международных принципов национальной безопасности («Тсваньские принципы»)² при теоретическом осмыслении и формировании пути развития законодательства в сфере служебной тайны.

6. В работе доказывается, что при формировании классификации сведений, охраняемых в режиме служебной тайны, должно учитываться существующее нормативное регулирование, а также уже существующие перечни сведений, охраняемых в настоящее время под грифом «Для служебного пользования». В состав основных разделов данной классификации необходимо включать сведения об информационной и физической безопасности, информацию о непосредственной деятельности, связанной с реализацией властных полномочий, сведения в области геодезии, картографии и проектирования, информацию о научно-технических разработках, сведения об административно-хозяйственной деятельности, а также информацию, составляющую тайну третьих лиц.

7. В целях систематизации прав и обязанностей субъектов правоотношений в сфере служебной тайны, разработана их классификация по различным основаниям. В зависимости от объема возложенных

² Global principles on national security and the right to information (“THE TSHWANE PRINCIPLES”) // Приняты в Тсване, Южная Африка, 12.06.2013. – URL: [https://fas.org/sgp/library/tshwane.pdf]

полномочий субъектов, предложено подразделять их на: субъектов, уполномоченных устанавливать правила оборота и основания отнесения информации к сведениям, охраняемым в режиме служебной тайны; субъектов, уполномоченных устанавливать конкретный перечень категорий сведений, доступ к которым может быть ограничен; субъектов, которые уполномочены относить ту или иную информацию к сведениям, охраняемым в режиме служебной тайны; субъектов, обеспечивающих соблюдение режима охраны сведений, охраняемых в режиме служебной тайны; субъектов, осуществляющих работу с документами, в которых содержатся сведения, охраняемые в режиме служебной тайны. В зависимости от основания получения доступа к сведениям, охраняемым в режиме служебной тайны, предложено подразделять субъектов на: субъектов, получающих доступ к сведениям в силу закона, и субъектов, получающих доступ к сведениям в силу договора.

8. В целях формирования и развития комплексного правового регулирования служебной тайны как правового института, отвечающего требованиям современного информационного законодательства, разработаны и обоснованы следующие правовые средства:

- нормативная унификация порядка работы со сведениями, охраняемыми в режиме служебной тайны;
- определение и законодательная фиксация порядка осуществления государственного надзора за процедурой отнесения информации к сведениям, охраняемым в режиме служебной тайны;
- внедрение механизма административного и судебного порядка обжалования процедуры отнесения информации к сведениям, охраняемым в режиме служебной тайны, который должен позволить эффективно разрешать вопросы обоснованности и законности ограничения доступа к данным сведениям;
- введение системы мер юридической ответственности за нарушение требований режима служебной тайны.

Теоретическая значимость исследования заключается в развитии теоретической базы информационного права, систематизации и расширении научных знаний о правовом режиме служебной тайны, а также в комплексном анализе данного института в условиях развития информационного общества. Настоящее исследование дополняет теоретические положения информационного права, а также позволяет рассматривать информационное право как целостную, интенсивно развивающуюся систему. Рекомендации и выводы, приведенные в настоящей работе, могут стать основой для дальнейших научных исследований как информационных правоотношений в целом, так и правоотношений в сфере информационной безопасности в частности.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования полученных результатов и выводов для дальнейшего совершенствования законодательства в информационной сфере. Материалы исследования могут использоваться в учебном процессе при подготовке курсов учебных дисциплин, читаемых как для студентов юридической специальности и направления, так и для специалистов в сфере защиты информации, а также при создании учебных и учебно-методических пособий по информационно-правовой проблематике.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения, выводы и научно-практические рекомендации, которые изложены в диссертации, получили отражение в 19 статьях, 6 из которых опубликованы в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии.

Результаты исследования были обсуждены на международных, зарубежных и всероссийских научно-практических конференциях, семинарах и круглых столах, а именно: «Актуальные проблемы права России и стран СНГ» (г. Челябинск, 2003–2011 гг.); «Современные проблемы юридической науки» (г. Челябинск, 2004–2011 гг.); «Правовая система и вызовы современности. Материалы XII Международной научно-практической

конференции студентов, аспирантов и молодых ученых» (Уфа, 3-5 декабря 2015 года); «Правовые проблемы и пути их решения в условиях развития современного общества», Международная научная конференция студентов, магистрантов и аспирантов (Минск, 23-24 октября 2015 г.), «Традиции и новации в системе современного российского права: XIII Международная научно-практическая конференция молодых ученых» (г. Москва, 2014); Международная конференция «iSLaCo-2015» (г. Санкт-Петербург) и др. Положения диссертационного исследования внедрены в учебный процесс Южно-Уральского государственного университета (национального исследовательского университета) при преподавании семинарских занятий по дисциплинам «Информационное право» и «Правовая защита информации».

Результаты проведенного исследования, выводы, предложения и рекомендации были обсуждены на кафедре теории государства и права, конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета (национального исследовательского университета).

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих девять параграфов, заключения, библиографического списка и двух приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность исследуемой темы, определяются цель и задачи исследования, его объект и предмет, показывается степень научной разработанности темы исследования, отражаются теоретическая и методологическая основы исследования, эмпирическая база исследования, определяется научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, формулируются

положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов и структуре диссертационного исследования.

Первая глава **«Правовое регулирование и сущность служебной тайны»** состоит из четырех параграфов, раскрывающих основные теоретические подходы к определению сущности служебной тайны и ее юридической природы.

В первом параграфе первой главы **«История развития регулирования ограничения доступа к информации (на примере государственной и служебной тайн)»** автором подробно исследованы исторические документы, устанавливающие порядок несения государственной службы, порядок ведения государственной канцелярии. Автор исследует развитие самого ограничения доступа к информации в сфере государственного управления, а также анализирует исторические документы в сфере ведения государственных дел с середины XVII века. Формирование института ограничения доступа к информации в его поступательном развитии в нормативных документах прослеживается вплоть до 1917 года. Далее особое внимание диссертантом уделено периоду формирования законодательства Советского союза – периоду смены формы государственного правления, идеи государства в целом и государственной политики в частности. По дошедшим до нашего времени документам диссертант прослеживает генезис развития идеи секретности в сфере государственной власти, выделение различных категорий сведений, доступ к которым был ограничен, а также исследует вопрос появления грифа «ДСП» и функционирования ГлавЛита. Диссертант приходит к выводу о том, что вплоть до середины 80-х годов XX века система информации ограниченного доступа как таковая не была сформирована на уровне общесоюзных документов. В основном такая система была отражена на уровне ведомственных актов и тех нормативных актов, которые не были опубликованы в широкой печати.

Во втором параграфе «**Международное и зарубежное регулирование ограничения доступа к информации органов власти**» диссертантом проанализированы основные международные акты, закрепляющие право на доступ к информации, а также принципы ограничения доступа к информации, отраженные в международных источниках. Диссертантом отмечается неструктурированность международного регулирования и противоречивость различных норм, в особенности это явно проявляется в модельном законодательстве стран СНГ. На основании указанных источников, а также с учетом позиции ПАСЕ и Резолюций Совета Европы, исследуется вопрос соотношения принципа информационной открытости власти и принципа ограничения доступа к информации в сфере государственного управления. Особое внимание диссертантом уделено Глобальным принципам национальной безопасности и права на информацию, в которых впервые на международном уровне предпринята попытка формулирования позиции, позволяющей достичь баланс между информационной открытостью и необходимым ограничением доступа к информации.

В параграфе рассматриваются различные концепции правового регулирования информации в органах государственной власти в зарубежных странах, на основании чего диссертант выделяет основные существующие в мире модели правового регулирования информации ограниченного доступа в органах государственной власти: модель, в основу которой положена категория «государственные секреты» (в нее, в том числе, входит такая категория, как «служебная тайна»); модель, которая характеризуется использованием единственной категории – информации ограниченного доступа в сфере управления (государственная либо служебная тайна – наименование единого института зависит от особенностей перевода); модель, которая характеризуется разграничением правового режима государственной и служебной тайн.

В третьем параграфе **«Правовое регулирование служебной тайны в России»** диссертант исследует как существующее в законодательстве Российской Федерации нормативное закрепление ограничения доступа к информации в режиме служебной тайны в законодательстве Российской Федерации, так и генезис правового регулирования служебной тайны, начиная с 90-х годов XX века. При этом автором проведен анализ множества подзаконных актов и сделан вывод о разрозненности и несистематизированности регулирования служебной тайны. Также автором изучены судебные прецеденты, в которых рассматривался спор о несоответствии Конституции Российской Федерации существующим ограничениям доступа к информации в режиме служебной тайны, а также приведен системный анализ таких прецедентов.

В параграфе исследуется вопрос о месте служебной тайны в системе законодательства, а также ее соотношение с иными правовыми режимами ограничения доступа к информации.

Диссертант рассматривает различные доктринальные и нормативные классификации режимов информации ограниченного доступа и выявляет различные сущностные признаки, на основе которых они построены. Также в параграфе, сквозь призму различных теоретических подходов, проанализирована сущность правового режима служебной тайны. На основе сопоставления нескольких теоретических и нормативных моделей института служебной тайны, автором предложена модель соотношения различных режимов информации ограниченного доступа, а также выработаны признаки, которым должны соответствовать сведения, защищаемые в режиме служебной тайны.

В четвертом параграфе первой главы **«Служебная тайна как правовой режим информации»** анализируются различные понятия и их соотношения в регулировании информации ограниченного доступа. Автором исследуются подходы к определению тайны как правового режима и как конкретных сведений, доступ к которым является ограниченным.

Диссертантом проанализировано соотношение различных понятий в нормативных документах России и модельных законах стран СНГ, а также понятия «конфиденциальность», «секретность», «тайна», «служебная тайна», различные подходы к таким понятиям в литературе, различные критерии и признаки тайны в общем и служебной тайны в частности. Также автор делает вывод о плохой проработанности различных нормативных актов с точки зрения согласованности понятийно-категориального аппарата. Диссертант делает вывод о необходимости понимания категории тайны как правового режима информации, а не указания на перечень сведений, и предлагает выделение пяти элементов правового режима тайны: принципы правового регулирования; объект правоотношений как совокупность сведений, охраняемых в режиме тайны; субъекты правоотношений, которым предоставлены права и на которые в рамках правового режима возложены обязанности и ответственность за их нарушения; содержание правоотношений как совокупность юридических предписаний, дозволений и обязываний; совокупность организационных и технических требований обеспечения конфиденциальности сведений, охраняемых в режиме служебной тайны; ответственность как особый элемент правового режима, играющий роль государственного принуждения к исполнению требований правового режима.

Вторая глава **«Особенности правового режима служебной тайны»** состоит из пяти параграфов и посвящена анализу составных частей правового режима служебной тайны с учетом существующих теоретических подходов и практики нормативного регулирования.

В первом параграфе второй главы **«Принципы ограничения доступа к информации, защищаемой в режиме служебной тайны»** приведен анализ международных принципов ограничения доступа к информации, их реализации при разрешении споров в Европейском суде по правам человека, приводятся положения «Тсваньских принципов» 2013 года, анализируются положения Российского законодательства в отношении ограничения доступа

к информации, в частности, анализируются положения Конституции Российской Федерации и Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Также диссертантом проведен анализ принципов, которые были сформулированы в двухтысячных годах и предложены в проектах Федерального закона «О служебной тайне». К принципам, которые могли бы лечь в основу правового регулирования режима служебной тайны, диссертант относит принципы законности, обоснованности, срочности характера ограничения, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, интересов общественности, контроля за ограничением доступа к сведениям, охраняемым в режиме служебной тайны

Во втором параграфе второй главы **«Категории сведений, защищаемых в режиме служебной тайны»** приводятся различные подходы к определению круга сведений, доступ к которым может быть ограничен. Так, к примеру, диссертантом проведена аналогия между режимом служебной тайны и режимом коммерческой тайны, на основании которой был сделан вывод о неэффективности режима ограничения доступа к информации в случае несоблюдения и необеспечения организационных и технологических мер защиты, а также в случае неустановления конкретного перечня сведений, доступ к которым ограничен. На основании указанного вывода особое внимание в параграфе уделено анализу ведомственных перечней сведений, доступ к которым ограничен и режим которых соответствует режиму служебной тайны. Автором проведена категоризация сведений с ограниченным доступом. Предложена авторская классификация сведений ограниченного доступа в органах государственной власти. Также автором по четырем основным критериям проведен представленный в приложении к работе сравнительный анализ двадцати семи категорий сведений, доступ к которым ограничивается в соответствии с законодательством. На основании анализа сделан вывод о возможности

охраны в режиме служебной тайны по меньшей мере 20 видов информации ограниченного доступа.

В третьем параграфе **«Субъекты правоотношений, возникающих в сфере охраны и оборота сведений, охраняемых в режиме служебной тайны»** исследуется вопрос субъектного состава правоотношений, складывающихся в сфере оборота сведений, охраняемых в режиме служебной тайны, приведены различные классификации субъектов, встречающихся в правовой доктрине. Такие классификации проанализированы с точки зрения возможности ограничения субъектами доступа к информации в режиме служебной тайны. С целью дальнейшей разработки механизмов защиты информации и ответственности за нарушения требований режима автором предложена также собственная классификация субъектов по объему полномочий. Диссертант обосновывает необходимость классификации субъектов для дальнейших исследований вопроса ответственности за нарушение режима служебной тайны и разграничения такой ответственности.

В четвертом параграфе **«Меры защиты информации в режиме служебной тайны»** исследуются отраженные в стандартах ФСТЭК и в научной литературе основные виды угроз безопасности, к которым относятся внутренние и внешние угрозы, угрозы, связанные с удалением, искажением, несанкционированным доступом и распространением информации и иные виды угроз. Проводится классификация механизмов охраны информации на организационные и технологические. Выделяются следующие составляющие механизма охраны информации: порядок допуска к сведениям и порядок их учета, порядок работы со сведениями, а также порядок передачи сведений. При этом рассматриваются не только ведомственные нормативные правовые акты организационного характера, но и требования ФСТЭК, в том числе в рамках МЭДО. Автор на основе анализа документов ФСТЭК приходит к выводу о том, что конкретный перечень сведений, доступ к которым ограничивается, должен существовать в любом

случае, поскольку технологическая охрана сведений без указания классификационного основания ограничения доступа является невозможной. При этом автором на основе изучения различных ведомственных инструкций отмечается отсутствие единых правил работы с документами, сведения в которых охраняются в режиме служебной тайны.

В пятом параграфе **«Ответственность за нарушение требований режима служебной тайны»** освещаются вопросы дисциплинарной, административной, гражданской и уголовной ответственности лиц, в обязанности которых входит сохранение служебной тайны. При этом в параграфе отмечается неполнота системы мер ответственности, основанной только на ответственности, связанной с фактом разглашения информации. Диссертант полагает, что, для обеспечения полноты системы мер ответственности, необходим комплексный подход, включающий в себя ответственность не только за разглашение информации, но и за нарушение технологических и организационных требований правового режима служебной тайны. Автором выносятся предложение о закреплении дисквалификации как меры ответственности за разглашение служебной тайны, об упорядочении и соотношении норм дисциплинарной и административной ответственности. Также в параграфе рассмотрены перспективы применения в случае разглашения служебной тайны материальной ответственности для государственных служащих. Отмечается также отсутствие такого важного составляющего элемента режима защиты информации ограниченного доступа, как надзор за порядком ограничения доступа к информации, охраняемой в режиме служебной тайны. Автором обоснована необходимость установления и законодательного закрепления порядка надзора за отнесением информации к сведениям, охраняемым в режиме служебной тайны, а также механизма административного и судебного порядка обжалования решений об отнесении информации к таким сведениям.

В Заключении приводятся основные выводы, сделанные в результате исследования, отмечаются проблемные моменты, связанные с отсутствием правового регулирования режима служебной тайны. Автором формулируется определение понятия «сведения, охраняемые в режиме служебной тайны», кратко описывается характеристика всех элементов правового регулирования института служебной тайны, отмечается необходимость для обеспечения национальной безопасности в целом структурной работы в сфере систематизации законодательства об ограничении доступа к информации. На основании проведенного исследования автором в приложении сформулирована концепция Федерального закона, которая раскрывает основные положения исследования и систематизирует полученные выводы.

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии

1. Пономарева, Ю. В. Законодательство о тайнах: проблемы и пробелы правового регулирования / Ю. В. Пономарева // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2014. – Т. 14. № 3. – С. 110-113

2. Пономарева, Ю. В. Вопрос соотношения права на информацию и интересов национальной безопасности в свете Международного опыта / Ю. В. Пономарева, З. В. Макарова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2015. – Т. 15. № 1. – С. 91-95.

3. Пономарева, Ю. В. К вопросу об ограничении доступа к информации в библиотеках / А. В. Минбалеев, Ю. В. Пономарева // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2015. – Т. 15. № 4. – С. 99-103.

4. Пономарева, Ю. В. Соотношение правового режима инсайдерской информации с иными режимами информации ограниченного доступа / Ю. В.

Пономарева // Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере. – 2016. – № 2 (20). – С. 71-75.

5. Пономарева, Ю. В. Категории сведений, доступ к которым может быть ограничен в режиме служебной тайны / Ю. В. Пономарева // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. –2016. – Том 16. № 3. – С. 116-120.

6. Пономарева, Ю. В. Проблемы оценочности информации ограниченного распространения / Ю. В. Пономарева, А. В. Минбалева // Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере. – 2017. – № 4 (26). – С. 36-41.

Публикации в иных изданиях и сборниках научных статей

7. Пономарева, Ю. В. Актуальные вопросы служебной тайны / Ю. В. Пономарева // Безопасность в информационной сфере. Вестник УрФО. – 2013. №4 (10). – Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2013. – С. 17-31.

8. Пономарева, Ю. В. Соотношение правовых категорий «конфиденциальность информации» и «секретность информации» / Ю. В. Пономарева // Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере. – 2014. – № 3 (13). – С. 50-55.

9. Пономарева, Ю. В. Проблемы правового регулирования института служебной тайны / Ю. В. Пономарева // Традиции и новации в системе современного российского права: сб. тезисов XIII Международной научно-практической конференции молодых ученых. – М., 2014. – С. 81-83.

10. Пономарева, Ю. В. Информация ограниченного доступа в исторической ретроспективе России XVII-XVIII веков / Ю. В. Пономарева // материалы XI Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых (Уфа, 3-5 декабря 2014 г.): в 2-х ч. Часть I. – Уфа, РИЦ БашГУ, 2014. – С. 45-47.

11. Пономарева, Ю. В. Правовое регулирование государственной и служебной тайны в законодательстве некоторых стран / Ю. В. Пономарева // Актуальные проблемы юридической науки: сборник тезисов заочной межвузовской студенческой конференции молодых ученых. – М.: Издательский центр Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2015. – С. 42.-47.

12. Пономарева, Ю. В. Акты с пометкой «ДСП» в уголовно-исполнительной системе / Ю. В. Пономарева // Правовая система и вызовы современности: материалы XII Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. 3-5 декабря 2015 года. Часть I. – Уфа: РИЦ БашГУ, 2015. – С. 146-149.

13. Пономарева, Ю. В. Информация ограниченного доступа в международном праве и законодательстве различных стран: проблемы несоответствия правовых институтов / Ю. В. Пономарева // Материалы Международной конференции iSLaCo-2015. URL: <http://islaco.com/ru/node/3976>

14. Пономарева, Ю. В. Терминологическая неопределенность режимов информации ограниченного доступа / Ю. В. Пономарева // Понятийный аппарат информационного права. Сборник научных работ / Ответственный редактор: И. Л. Бачило, Э. В. Талапина; Составитель: А. А. Антопольский. – М.: Издательство «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2015. – С. 246-252.

15. Пономарева, Ю. В. История ограничения доступа к информации о деятельности органов государственной власти (государственная и служебная тайна) / Ю. В. Пономарева // Вестник УрФО. Безопасность в информационной сфере. – 2015. – № 2 (16). – С. 11-20.

16. Пономарева, Ю. В. Проблемы оспаривания нормативных актов с грифом «для служебного пользования» / Ю. В. Пономарева // Правовые проблемы и пути их решения в условиях развития современного общества [Электронный ресурс] : материалы междунар. науч. конференции студентов, магистрантов и аспирантов, Минск, 23–24 октября 2015 г. / БГУ,

Юридический фак. ; редкол.: Т. А. Червякова (отв. ред.) [и др.]. – Электрон. текстовые дан. – Минск: БГУ, 2016. – С. 65-66.

17. Пономарева, Ю. В. Проблема полноты содержания публикуемых нормативных актов / Ю. В. Пономарева // Современные проблемы юридической науки: материалы XI Международной научно-практической конференции молодых исследователей (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 15-16 мая 2015 года). В 2-х частях. Ч. I – Челябинск: Цицеро, 2015. – С. 204-205.

18. Пономарева, Ю. В. Охрана конфиденциальной информации других лиц. Проблема «чужой тайны» / Ю. В. Пономарева // Новые вызовы и угрозы информационной безопасности: правовые проблемы. – М.: ИГП РАН; Издательство «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2016. – С. 314-319.

19. Пономарева, Ю. В. Международные принципы ограничения доступа к информации, находящейся в системе органов государственной власти / Ю. В. Пономарева // Современные проблемы юридической науки: материалы XII Международной научно-практической конференции молодых исследователей (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 13-14 мая 2016г.). В 2-х частях. Ч. II. – Челябинск : Цицеро, 2016. – С. 219-220.

Пономарева Юлия Владимировна

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ СЛУЖЕБНОЙ ТАЙНЫ

Специальность 12.00.13 – Информационное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук