

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СЛУЖЕБНОЙ ТАЙНЫ В БССР В ДОВОЕННЫЙ ПЕРИОД (1919–1941)

О. И. ЯХНОВИЧ¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Республика Беларусь

Исследуется одна из проблемных областей правового регулирования в Республике Беларусь – генезис служебной тайны как самостоятельного вида информации, распространение и (или) предоставление которой ограничено. Дается оценка уровню правовой регламентации служебной тайны в БССР в довоенный период (1919–1941). С учетом мнений исследователей, а также положений нормативных источников (конституции СССР, конституции и кодексы БССР, иные акты) проанализировано состояние правового обеспечения информации, составлявшей служебную тайну, рассмотрены особенности ее соотношения с иными правовыми режимами информации ограниченного доступа – государственной и коммерческой тайн). Обращено внимание на информационное содержание и субъектный состав служебной тайны в указанный период. Установлены положения правовых источников, регламентирующих правовой режим информации, составлявшей служебную тайну в БССР.

Ключевые слова: информация ограниченного доступа; тайна; служебная тайна; информация, составляющая служебную тайну; служебная информация.

THE LEGAL REGULATION OF OFFICIAL SECRECY IN THE BELARUSIAN SSR IN PRE-WAR PERIOD (1919–1941)

A. I. YAKHNOVICH^a

^aBelarusian State University, Nezavisimosti avenue, 4, 220030, Minsk, Republic of Belarus

It is indicated by the author one of the problem areas of legal regulation of the relevant legal regime in the Republic of Belarus, it is the genesis of official secrecy, as an independent type of information, provision and (or) distribution of which is restricted. The purpose of research is study, evaluation and definition of the level of legal regulation of official secrecy in the Republic of Belarus in the Belarusian SSR in the pre-war period (1919–1941). Taking into account the views of researchers, as well as the provisions of the normative sources (USSR Constitutions, Constitutions and the codes of the Belarusian SSR, other acts), reviewed and analyzed the status of the legal provision of information, composing the official secrecy, particular qualities of its correlation with other legal regimes of restricted information (state secrecy, trade secrets). The attention was paid to the features of content and to the structure of subjects of official secrecy within the specified time period. The author identified and established the provisions of legal sources of which was regulated the legal regime of information, composing the official secrecy and other restricted information in the Belarusian SSR in the pre-war period.

Key words: restricted information; secret; official secrecy; information; composing the official secrecy; official information.

Правовое регулирование служебной тайны в БССР в довоенный период (1919–1941) представляется одним из важнейших этапов оформления соответствующего правового института в рамках информационного права Беларуси. Развитие вопросов, связанных с формированием подсистемы информации ограниченного доступа в БССР, было отражено в национальном законодательстве, а значит, оказало непосредственное влияние на современное понимание места и роли служебной тайны.

Образец цитирования:

Яхнович О. И. Правовое регулирование служебной тайны в БССР в довоенный период (1919–1941) // Вестн. БДУ. Сер. 3, Гісторыя. Эканоміка. Права. 2016. № 3. С. 126–130.

For citation:

Yakhnovich A. I. The legal regulation of official secrecy in the Belarusian SSR in pre-war period (1919–1941). *Vesnik BDU. Ser. 3, Gistoryja. Jekanomika. Prava.* 2016. No. 3. P. 126–130 (in Russ.).

Автор:

Олег Игоревич Яхнович – аспирант кафедры конституционного права юридического факультета. Научный руководитель – Д. А. Плетенёв.

Author:

Aleh Yakhnovich, postgraduate student at the department of constitutional law, faculty of law. ayakhnovich@yandex.by

Тем не менее в белорусской науке отсутствуют крупные исследования (монографии, диссертации), направленные на изучение данной проблемы. В связи с этим становится очевидной актуальность избранной темы, что обуславливает необходимость ее дальнейшей разработки в целях более полного понимания и уяснения сущности понятия «служебная тайна» как правового феномена.

Обозначенный в статье временной период соответствует первоначальному этапу оформления служебной тайны как информационно-правовой категории в советском государстве и заключен в промежуток, начинающийся с даты первого провозглашения БССР 1 января 1919 г., когда стало формироваться полноценное белорусское советское информационное законодательство, и заканчивающийся 1941 г., когда соответствующая информация ввиду особых внутри- и внешнеполитических условий временно вошла в состав государственной и военной тайн.

Целью данного исследования являются изучение, оценка и определение уровня правовой регламентации служебной тайны на территории Республики Беларусь в очерченный период.

Правовая регламентация общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся по поводу информации, составляющей служебную тайну, в БССР в довоенный период осуществлялась посредством нормативных источников конституционного, административного и уголовного права, а также некоторых нормативно-методических и иных актов законодательства (например, уголовного права БССР).

Акты конституционного и административного права представлены Конституцией РСФСР 1918 г. [1], конституциями СССР 1924 и 1936 гг. [2; 3], конституциями БССР 1919, 1927, 1937 гг. [4–6] и некоторыми подконституционными актами, определявшими основные права граждан (в частности, право на информацию и возможность его законодательного ограничения), а также юридическую организацию и порядок деятельности государственных органов БССР.

Отметим, что процесс становления правового института служебной тайны в БССР происходил с учетом опыта его законодательного регулирования в РСФСР и СССР и зачастую характеризовался простым дублированием соответствующих норм в принимаемых нормативных актах белорусского государства. Например, отмена коммерческой тайны декретом СНК РСФСР от 14 ноября 1917 г. [7] повлекла за собой расширение субъектно-объектного состава служебной тайны, однако соответствующий нормативный акт не был принят отдельно в БССР. Подобные тенденции характерны для всех нормативных актов, принимаемых в рассматриваемый период в части служебной тайны.

Российский ученый М. В. Беляев утверждает, что в России коммерческая тайна «была ликвидирована как правовой институт в начале 1930-х гг. и <...> защищалась как государственная и служебная тайна» [8, с. 30]. Подобного мнения придерживаются и некоторые другие исследователи [9, с. 180; 10, с. 42].

Нормативные положения первых конституций БССР (1919, 1927, 1937), закрепленные в соответствии с нормами конституций РСФСР (1918) и СССР (1924, 1936), не определяли права граждан на информацию – одно из звеньев прав на служебную тайну. Нормы конституций регулировали вопросы организации власти, компетенцию государственных органов – потенциальных субъектов служебной тайны.

Приходится констатировать, что принимаемые в развитие конституционных норм подконституционные нормативные акты не содержали обязательств по соблюдению служебной либо иной тайны членами местных органов власти (губернских, уездных, волостных съездов Советов и т. д.) [11–15]. Это утверждение справедливо и в отношении сотрудников народных комиссариатов БССР [16].

Между тем в БССР существовала практика проведения закрытых и секретных заседаний отдельных властных структур, на которых могла оглашаться информация ограниченного доступа, в том числе служебная тайна. Так, постановлением III сессии ЦИК БССР шестого созыва, утвердившим Положение о членах и кандидатах ЦИК БССР [17], определялось, что посещение секретных заседаний ЦИК, местных исполнительных комитетов и иных советских учреждений членами ЦИК «допускается лишь по особому уполномочию Президиума ЦИК» (примечание, п. 5), а «секретные данные члены ЦИК могут получать лишь по особому уполномочию Президиума ЦИК» (примечание, п. 6).

О наличии секретных дел упомянуто в постановлении ЦИК и СНК БССР от 7 августа 1926 г., утвердившем Положение о службе Рабоче-крестьянской милиции Белорусской ССР [18]. В частности, в ст. 8 говорится о наличии подобных дел в учреждениях милиции и о том, что представителям инспекции труда, а также технической и санитарной инспекций, членам правления профессиональных союзов и их уполномоченным, членам местных комитетов «может быть отказано в сообщении <...> сведений, носящих секретный характер» [18].

В соответствии с постановлением СНК БССР от 11 и 13 ноября 1925 г., утвердившим Наказ о порядке работы Совета народных комиссаров и Комиссии законодательных предположений при СНК БССР [15], допускалось проведение закрытых заседаний СНК БССР (ст. 7). Аналогичная норма была установлена и в отношении Президиума ЦИК БССР [19].

Положения актов уголовного законодательства БССР также указывали на наличие элементов информации ограниченного доступа (в том числе служебной тайны).

Уголовный кодекс БССР, утвержденный ЦИК БССР 23 сентября 1928 г. и введенный в действие 15 ноября 1928 г. (далее – УК БССР 1928 г.) [20], был принят, по сути, на основе Уголовного кодекса РСФСР от 1 июня 1922 г. (далее – УК РСФСР 1922 г.) [21], действовавшего ранее на территории БССР в соответствии с постановлением III сессии ЦИК БССР «О распространении действия Уголовного кодекса РСФСР на территорию ССР Белоруссии» от 24 июня 1922 г. [22].

Анализ содержания ст. 117 УК РСФСР 1922 г. позволяет говорить о поступательном формировании советской правовой идентификации служебной тайны. В частности, в указанной статье данное понятие определено как «не подлежащие оглашению сведения», а также установлены потенциальные субъекты служебной тайны – должностные лица [21].

В итоге происходило дублирование норм российского законодательства в законах БССР без учета национальной специфики развития права. Связано это и с тем, что в Российской империи (в центральной ее части) предшествовавшая служебной канцелярская тайна была более развита и, соответственно, служебная тайна имела более устойчивый юридический фундамент, чем на белорусских землях.

В соответствии с ч. б ст. 68 (гл. 2. Контрреволюционные преступления) УК БССР 1928 г. противоправные действия в отношении сведений, не составляющих государственной тайны (экономические сведения), доступ к которым ограничен законодательством или распоряжением руководителей ведомств, влекут применение адекватных санкций. В данном случае речь идет о служебной тайне, которая могла содержать экономическую информацию. Таким образом, отмена коммерческой тайны расширила содержание объекта формировавшейся служебной тайны, дополнив его информацией ограниченного доступа промышленных, торговых, банковских и прочих предприятий и учреждений. Следует отметить, что данная статья уголовного кодекса практически повторяла норму, зафиксированную ранее в совместном постановлении ЦИК СССР и СНК СССР от 14 августа 1925 г. [23], разделившую государственную тайну и формировавшуюся «негосударственную» (служебную) тайну. При этом на основании данного нормативного акта постановлением СНК СССР от 27 апреля 1926 г. был утвержден Перечень сведений, являющихся по своему содержанию специально охраняемой государственной тайной, где все соответствующие сведения разделялись на следующие группы:

- сведения военного характера (по сути, военная тайна);
- сведения экономического характера;
- иного рода сведения (сведения, касающиеся дипломатической деятельности СССР, государственные шифры и т. д.) [24].

Документы, в которых могла содержаться служебная информация ограниченного распространения (служебная тайна), также выступали в качестве предмета преступления. Именно поэтому ч. а ст. 116 УК БССР 1928 г. устанавливалась ответственность за незаконные действия с официальными или частными документами.

В отношении должностных лиц, осуществлявших сообщение или передачу информации, не подлежащей оглашению, также устанавливалась санкция в соответствии со ст. 211 УК БССР 1928 г. Вместе с тем однозначно определить, к какому виду юридической тайны (государственной или служебной) относилась подобная информация, не представляется возможным. В связи с этим полагаем, что и государственная, и служебная тайны могли являться объектом противоправных действий, однако с учетом характера санкции в соответствии с рассматриваемым пунктом статьи (лишение свободы до трех лет), а также субъектного состава противоправных действий (должностные лица) можно утверждать, что речь идет в большей степени о служебной тайне.

Конституция БССР 1937 г. [5] примечательна тем, что в ней впервые была закреплена обязанность органов государственной власти – Совета народных комиссаров и Верховного Совета БССР – публиковать в открытых источниках отчет об исполнении государственного бюджета БССР (ст. 78), тем самым закладывались предпосылки для последующего развития их информационной открытости перед народом и использования правового института служебной тайны исключительно в определенных законодательством случаях.

Отметим, что в 1930–40-х гг. (по мнению А. А. Фатьянова, в 1930–50-х гг. [25, с. 170–171]) в атмосфере всеобщей тотальности и секретности были осуществлены конкретные шаги по законодательному и институциональному оформлению государственной и военной тайн [26, с. 81–98]. Можно предположить, что информация, составлявшая формировавшийся правовой институт служебной тайны, играла второстепенную роль в процессе правового регулирования видов информации ограниченного доступа. В некоторой степени подобная ситуация косвенно подтверждается и российским правоведом В. А. Рабкиным, исследовавшим генезис правового регулирования государственной тайны в СССР [27, с. 57].

Можно утверждать, что в рассматриваемый период служебная тайна как законодательным образом закрепленный правовой институт еще не существовала, но уже подразумевалась в качестве правового режима информации, не составлявшей государственной (в том числе военной) и партийной тайн, входивших, в свою очередь, в состав категории «государственные секреты» [28; 29, с. 7].

Таким образом, сопоставив различные мнения и трактовки, а также проанализировав положения ряда нормативных источников, полагаем, что правовое регулирование служебной тайны в БССР в довоенный период может быть охарактеризовано как переходное от трактовки, существовавшей в Российской империи (канцелярская тайна), к советскому пониманию (служебная тайна) соответствующей правовой категории.

Отсутствие упоминания о служебной тайне в принимаемых нормативных актах наглядно подтверждает тезис о том, что законодателем на тот момент рассматриваемый правовой феномен не позиционировался в качестве самостоятельного и равнозначного категориям «государственная тайна» и «военная тайна». Последним видам юридических тайн особое внимание законодателем было уделено в конце 1930-х – начале 1940-х гг., в связи с чем развитие формировавшегося правового института служебной тайны было временно приостановлено, а подобные сведения стали охраняться в иных правовых режимах. Вместе с тем в актах законодательства довоенного периода имелись положения, касавшиеся информационного содержания и субъектного состава служебной информации, которую необходимо держать в тайне, что, безусловно, оказало определенное влияние на дальнейшее формирование института служебной тайны.

В целом можно заметить, что сведения, подлежащие правовой охране в рамках служебной тайны в БССР в довоенный период, по сути, не представляли собой единой, целостной информационной совокупности, что предопределило особенности формирования и развития рассматриваемого правового феномена в советский период. В свою очередь, законодательное отсутствие коммерческой тайны в БССР, как и в СССР в целом, оказало влияние на дальнейшее окончательное оформление категории «служебная тайна», сведения которой могли образовываться в результате информационной деятельности не только государственных органов власти, но и государственных организаций, общественных объединений и иных структур, что и предопределило ее дальнейшее развитие в независимой Республике Беларусь.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК (REFERENCES)

1. Конституция РСФСР 1918 г. [Электронный ресурс] // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=1921> (дата обращения: 12.01.2016).
2. Конституция СССР 1924 г. [Электронный ресурс] // Библиотека электронных ресурсов исторического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова. Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1924.htm> (дата обращения: 12.01.2016).
3. Конституция СССР 1936 г. [Электронный ресурс] // Библиотека электронных ресурсов исторического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова. Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.htm> (дата обращения: 12.01.2016).
4. Конституция БССР 1919 г. [Электронный ресурс] // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=2041> (дата обращения: 12.01.2016).
5. Конституция БССР 1927 г. [Электронный ресурс] // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=2051> (дата обращения: 12.01.2016).
6. Конституция БССР 1937 г. [Электронный ресурс] // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=2061> (дата обращения: 12.01.2016).
7. Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР: 1917–1952 гг. / под ред. И. Т. Голякова. М., 1953 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.twirpx.com/file/1254064/> (дата обращения: 12.01.2016).
8. *Беляев М. В.* Объекты и субъекты права на коммерческую тайну : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2005.
9. *Антопольский А. А.* Правовое регулирование информации ограниченного доступа в сфере государственного управления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2004.
10. *Дубровский Ю. В.* Коммерческая, налоговая и банковская тайна: уголовно-правовой и криминологический аспекты : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. М., 2005.
11. Положение о советах центра Белоруссии – г. Минска, уездных и заштатных городов и поселков городского типа : Постановление Центр. Исполн. Ком. Советов ССР Белоруссии от 07.10.1922 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьян. Правительства Соц. Сов. Респ. Белоруссии от 29.10.1922 г. № 11. С. 1–8.
12. Положение об окружных съездах советов и их исполнительных комитетах : Постановление 2-й Сессии Центр. Исполн. Ком. Советов БССР VI созыва от 17.07.1924 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьян. Правительства Соц. Сов. Респ. Белоруссии от 30.08.1924 г. № 13. С. 2–12.
13. Положение о городских советах окружных и заштатных городов и поселков городского типа : Постановление Центр. Исполн. Ком. и Совета Нар. Комиссаров БССР от 26.09.1924 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьян. Правительства Белорус. Соц. Сов. Респ. от 14.12.1924 г. № 19. С. 1–10.
14. О введении в действие нового положения о районных съездах советов, их исполнительных комитетах и о сельских советах : Постановление Центр. Исполн. Ком. и Совета Нар. Комиссаров БССР от 03.07.1925 г. // Собр. Законов и распоряжений Рабоче-Крестьян. Правительства Белорус. Соц. Сов. Респ. от 02.09.1925 г. № 31. Отд. 1. С. 9–37.
15. Наказ о порядке работы Совета Народных Комиссаров и Комиссии Законодательных Предположений при СНК БССР : Постановление Совета Нар. Комиссаров Белорус. Соц. Сов. Респ. от 11.11.1925 г. и 13.11.1925 г. // Собр. Законов и распоряжений Рабоче-Крестьян. Правительства Белорус. Соц. Сов. Респ. от 31.03.1926 г. № 10. Отд. 1. С. 145–173.

16. Об утверждении и введении в действие Общего Положения о Народных Комиссариатах БССР и Положений об отдельных Народных Комиссариатах и о Государственной Статистике БССР : Постановление 3-й Сессии Центр. Исполн. Ком. Советов БССР VI созыва от 03.11.1924 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьян. Правительства Белорус. Соц. Сов. Респ. от 29.12.1924 г. № 25/26. С. 1–60.

17. Положение о членах и кандидатах Центрального Исполнительного Комитета БССР : Постановление 3-й Сессии Центр. Исполн. Ком. Советов БССР VI созыва от 03.11.1924 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьян. Правительства Белорус. Соц. Сов. Респ. от 30.12.1924 г. № 27. С. 1–4.

18. Об утверждении Положения о службе Рабоче-Крестьянской Милиции БССР : Постановление Центр. Исполн. Ком. и Совета Нар. Комиссаров Белорус. Соц. Сов. Респ. от 07.08.1926 г. // Собр. Законов и распоряжений Рабоче-Крестьян. Правительства Белорус. Соц. Сов. Респ. от 10.09.1926 г. № 35. Отд. 1. С. 449–465.

19. Наказ о порядке работы Президиума Центрального Исполнительного Комитета Советов Рабочих, Крестьянских и Красноармейских Депутатов Белорусской Социалистической Советской Республики : Постановление Президиума Центр. Исполн. Ком. БССР от 28.05.1927 г. // Собр. Законов и распоряжений Рабоче-Крестьян. Правительства Белорус. Соц. Сов. Респ. от 24.12.1927 г. № 45. Отд. 1. С. 574–590.

20. Уголовный кодекс Белорусской Советской Социалистической Республики 1928 г. // Уголовное законодательство СССР и союзных республик : сборник / под ред. Д. С. Карева. М., 1957. С. 127–162.

21. Уголовный кодекс РСФСР 1922 г. [Электронный ресурс] // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=12781> (дата обращения: 11.01.2016).

22. О распространении действия Уголовного кодекса РСФСР на территорию ССР Белоруссии : Постановление 3-й Сессии Центр. Исполн. Ком. ССР Белоруссии от 24.06.1922 г. // Собр. узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьян. Правительства Соц. Сов. Респ. Белоруссии от 20.07.1922 г. № 5. С. 1.

23. О шпионаже, а равно о собирании и передаче экономических сведений, не подлежащих оглашению : Постановление ЦИК СССР и СНК СССР, 14 авг. 1925 г. // КонсультантПлюс : Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». М., 2015.

24. Об утверждении перечня сведений, являющихся по своему содержанию специально охраняемой государственной тайной : Постановление Совета Нар. Комиссаров Союза Сов. Соц. Респ. от 27.04.1926 г. // Собр. Законов и распоряжений Рабоче-Крестьян. Правительства Союза Сов. Соц. Респ. от 20.05.1926 г. № 32. Отд. 1. С. 592–593.

25. Фатьянов А. А. Правовое обеспечение безопасности информации в Российской Федерации. М., 2001.

26. Гужаловский А. Главлитбел – инструмент информационного контроля белорусского общества (1922–1941 гг.) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://src-hokudai-ac.jp/publicntn/acta/31/04GuzhalovskiiR.pdf> (дата обращения: 22.08.2015).

27. Рабкин В. А. Конституционные основы защиты государственной тайны в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 2007.

28. Фатьянов А. А., Корсун Р. В., Баев М. О. Институт государственной тайны как атрибут реализации властных полномочий [Электронный ресурс] // Ассоциация «Открытая наука». Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/institut-gosudarstvennoy-tauny-kak-atribut-realizatsii-vlastnyh-polnomochiy> (дата обращения: 10.05.2015).

29. Фатьянов А. А. Тайна как социальное и правовое явление // Государство и право. 1998. № 6. С. 5–14 [Fatyanov A. A. The Secret as a social and legal phenomenon. *Gos. i pravo*. 1998. No. 6. P. 5–14 (in Russ.)].

Статья поступила в редколлегию 13.02.2016.
Received by editorial board 13.02.2016.