

УДК 004.56

*Г.Г. Камалова***О СПОСОБЕ ОТНЕСЕНИЯ СВЕДЕНИЙ К ИНФОРМАЦИИ ОГРАНИЧЕННОГО ДОСТУПА**

Анализируются способы формирования круга сведений, отнесенных к различным видам информации ограниченного доступа. Автор выделяет сущностный и перечневый способы отнесения сведений. Сущностный способ характеризуется исключительно законодательным определением основных значимых признаков сведений, составляющих тайну, отсутствием перечней, предназначенных для определения круга защищаемых в режиме тайны сведений; характерен для личной, семейной и профессиональной тайны, а также персональных данных. Данное положение иллюстрируется на примерах. Отмечается, что в настоящее время личная и семейная тайны, как правило, защищаются в рамках правовых режимов профессиональной и служебной тайны, а также персональных данных. Однако это не решает всех имеющихся проблем. Далее рассмотрен перечневый способ отнесения сведений к информации ограниченного доступа. Перечневый способ предусматривает при определении круга защищаемых сведений, помимо указания сущностных характеристик тайны в законе, использование перечней сведений, составляющих и отнесенных к тайне, как правило, принимаемых в форме подзаконного или локального нормативного акта. Перечневый способ характерен для государственной, служебной и коммерческой тайн. Число перечней для данных тайн различно в зависимости от особенностей правоотношений. При анализе установления режима служебной тайны отмечается, что законодательство о служебной тайне четко не регламентирует, какие режимы-устанавливающие перечни должны быть приняты. Автор полагает, что законодателям должны быть закреплены сущностные признаки служебной тайны и общий перечень сведений, ее составляющих, а также предусмотрено принятие ведомственных перечней, конкретизирующих перечень с учетом особенностей реализуемых государственными органами государственных функций.

Ключевые слова: информация ограниченного доступа, конфиденциальность, государственная тайна, служебная тайна, профессиональная тайна, правовой режим информации, отнесение, перечень.

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹ устанавливает, что информация в зависимости от категории доступа к ней подразделяется на общедоступную информацию и информацию ограниченного доступа (п. 2 ст. 5). Информация ограниченного доступа может охраняться в режиме государственной, коммерческой, служебной, профессиональной и иной тайны (ст. 9).

Одной из составляющих порядка установления режима информации ограниченного доступа является определение круга защищаемых сведений, то есть объекта защиты и режима. Анализ законодательства России показывает, что отнесение сведений к охраняемой законом тайне может происходить одним из двух способов: сущностным и перечневым. Понимая под способом отнесения некоторую упорядоченную совокупность действий, необходимых для установления режима тайны в отношении определенных охраняемых сведений, попытаемся проанализировать их общие черты и отметить различия.

Сущностный способ отнесения сведений к информации ограниченного доступа характерен для профессиональной, личной, семейной тайны и персональных данных. При сущностном способе законодательство, вводящее соответствующую тайну, характеризует основные значимые свойства сведений, признаки тайны в форме понятия, данного в норме-дефиниции, составление и принятие каких-либо перечней не предусматриваются.

Слово «понятие» произошло от древнерусского глагола «поятие», который означал «схватить, взять в собственность»². Понятие тайны, закрепленное в законодательстве в форме нормы-дефиниции, характеризует основные свойства сведений, сформулированные в виде признаков тайны, отличающие объект охраны от сходных объектов. Понятие является отображенным в мышлении (абстракции) единством существенных свойств и отношений (взаимосвязей) объекта, то есть результатом мыследеятельности исследователя, смоделировавшего сущностный аспект явления предметной области.

¹ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.07.2014).

² Степанов Ю. С. Константы: Словарь русской культуры. М.: Школа «Языки русской культуры», 1997. С. 42.

Аналогичные особенности отмечаются и для законодательной дефиниции правового понятия, которое выражено в совокупности существенных признаков, имеет специфическую нормативность (является особой разновидностью нормативного предписания) и закреплено субъектами правотворчества в источнике права для придания ему повышенной информативности³. Норма-дефиниция, с одной стороны, должна быть максимально краткой и выражать существенные признаки тайны, с другой стороны, избегать абстрактности и излишней детализации свойств объекта.

Так, при регламентации профессиональной адвокатской тайны законодатель выделяет в виде существенных признаков сведений их взаимосвязь с профессиональной адвокатской деятельностью и оказанием юридической помощи. Для аудиторской тайны специфической особенностью выступает получение или составление сведений при оказании аудиторских услуг. Определяющим для медиальной тайны является относимость сведений к проводимой процедуре медиации. Персональные данные характеризуются такими важнейшими сущностными признаками, как относимость к физическому лицу и определяемость или определенность последнего.

Во всех вышеперечисленных случаях мы имеем дело с аналитическими дефинициями. В то же время содержание многих профессиональных тайн законодатель определяет путем перечисления в федеральном законе не только существенных свойств сведений, но и основных составных частей данной тайны. Так, согласно ст. 946 Гражданского кодекса РФ⁴ в состав тайны страхования входят сведения о страхователе, застрахованном лице и выгодоприобретателе, состоянии их здоровья и имущественном положении. Состав врачебной (медицинской) тайны определен как сведения о факте обращения за медицинской помощью, состоянии здоровья гражданина и поставленном диагнозе, а также любые иные сведения, полученные при медицинском обследовании и лечении человека⁵. Таким образом, ряд профессиональных тайн характеризуют синтетические дефиниции, сочетающие в себе характеристику сущностных признаков и определение круга защищаемых сведений, посредством их перечисления.

Личная и семейная тайны не получили законодательного определения, не выделены их сущностные признаки, которые бы позволили сформировать критерии установления режима. А.А. Фатьянов, рассматривая правовой институт тайны, отмечает, что отнесение к личной и семейной тайне происходит произвольно, по внутреннему убеждению индивида⁶, который вправе определять совокупность сведений, сохраняемых в тайне.

Имеются предложения личную тайну рассматривать как информацию ограниченного доступа, касающуюся одного лица, а семейную – как затрагивающую интересы семьи в широком смысле⁷. И.А. Бродская в общее понятие личной тайны, конкретизируя ее содержание, включает тайну индивидуальности, тайну прошлого, тайну социального обособления, а к семейной тайне относит тайну семейных взаимодействий, тайну усыновления, подлинных имени и места рождения ребенка⁸. Дополнительно к семейной тайне относят свидетельскую тайну как охраняемое право не свидетельствовать против себя, своего супруга и близких родственников⁹.

Думается, что выделенных критериев недостаточно для обособления личной и семейной тайны от иных видов информации ограниченного доступа, требуется дальнейшее изучение названных тайн и их соотношение с тайной частной жизни лица, персональными данными и иными смежными понятиями.

³ Хайретдинова М. Д. Законодательная дефиниция (проблемы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2008. URL: <http://lawtheses.com/zakonodatelnaya-definitiya> (дата обращения: 01.12.2014).

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 29.01.1996. № 5. Ст. 410.

⁵ Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.11.2011).

⁶ Фатьянов А.А. Тайна и право (основные системы ограничения на доступ к информации в российском праве): монография / МИФИ. М., 1999. С. 16.

⁷ Авдеева М.В., Пиджаков А.Ю. «Тайна» как правовое понятие // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 4 (30). С. 142.

⁸ Бродская И.А. Конфиденциальные сведения: способы использования. Правовой смысл понятия «разглашение» // Адвокат. 2000. № 3. С. 10.

⁹ Кибальник А., Соломоненко И. Понятие и виды тайны у уголовном праве // Российская юстиция. 2001. № 2. С. 55.

Потребности такого исследования обусловлены возможностью трактовать содержание личной и семейной тайн сколь угодно широко и субъективно¹⁰. По справедливому замечанию М.В. Авдеевой и А.Ю. Пиджакова, «в случае преступного посягательства на личную или семейную тайну ... чрезвычайная неопределенность объекта может привести к его произвольному толкованию, неоправданному ограничению или расширению его смысла, что неприемлемо в рамках уголовно-правового регулирования. Такая ситуация усложняет и гражданско-правовую защиту права на личную и семейную тайну»¹¹.

В настоящее время личная и семейная тайны, как правило, защищаются в рамках правовых режимов профессиональной и служебной тайны, а также персональных данных. Однако это не решает всех имеющихся проблем.

Сущностный способ формирования охраняемых сведений применяется к той части информации ограниченного доступа, охрана конфиденциальности которых направлена на защиту прав и свобод широкого круга лиц. При формировании тайны и механизмов ее охраны важнейшими выступают права и свободы субъекта, в интересах которого ограничивается доступ к сведениям. Спецификой механизма охраны конфиденциальности в данном случае выступает фактическое отстранение субъекта – первоначального обладателя сведений от процесса определения круга защищаемых в режиме тайны сведений и от организационных и иных мероприятий по введению и охране конфиденциальности. Е.К. Волчинская выделяет среди необходимых и достаточных условий для установления режима конфиденциальности, помимо прочего, заинтересованность субъекта в ограничении доступа к информации, а также наличие интереса (права) других субъектов на получение и/или использование этой информации¹². В то же время при установлении режима субъектом-держателем тайны может отсутствовать его заинтересованность в ограничении доступа к информации. А.Г. Атаманов отмечает, что субъект социальных отношений является мерой конфиденциальности информации и определяет или должен определять степень их конфиденциальности, а не потребитель сведений¹³. Так, банк не может самостоятельно определять круг сведений, защищаемых в режиме профессиональной банковской тайны, так как режим тайны вводится не столько в интересах банка, сколько его клиентов и корреспондентов, в отличие от коммерческой тайны кредитной организации.

Применение перечневого способа характерно для государственной, коммерческой и служебной тайн, в ходе установления режима и обеспечения конфиденциальности которых дополнительно к законодательной дефиниции традиционно применяются разнообразные перечни. Указанные перечни формируются на основе сущностных признаков, определенных законодательно, и позволяют конкретизировать круг охраняемых сведений.

Перечневый порядок отнесения обусловлен наличием воли правообладателя, вводящего режим конфиденциальности сведений в своем и публичном интересе в пределах установленных федеральных законом, а также возможностью и, более того, потребностью четко определить круг сведений, составляющих соответствующую тайну.

Используемые перечни в зависимости от роли, которую они играют в установлении режима, могут быть разделены на ограничительные и режимо-устанавливающие.

Ограничительные перечни устанавливают недопустимость ограничения доступа к ряду сведений. К таким относятся: общий перечень сведений, доступ к которым не может быть ограничен; перечень сведений, которые не могут быть засекречены и отнесены к государственной тайне; перечень сведений, которые не могут составлять коммерческую тайну; перечень сведений, которые не могут быть отнесены к служебной информации ограниченного распространения государственного органа исполнительной власти.

¹⁰ Сложности правоприменительной практики ярко продемонстрировало резонансное дело М.Н. Супруна и А.В. Дударева (См. напр.: Определение Конституционного Суда РФ от 28.06.2012 № 1253-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Супруна Михаила Николаевича на нарушение его конституционных прав статьей 137 Уголовного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=133029> (дата обращения: 02.11.2014).

¹¹ Авдеева М.В., Пиджаков А.Ю. «Тайна» как правовое понятие // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 4 (30). С. 137-143.

¹² Волчинская Е.К. Коммерческая тайна в системе конфиденциальной информации // Информационное право. 2005. № 3. С. 18.

¹³ Атаманов Г.А. О законодательстве Российской Федерации в области защиты различного вида тайн и необходимости его корректировки // Право и безопасность. 2011. № 3-4. С. 128.

Р.В. Корсун, рассматривая формирование круга сведений, защищаемых в режиме государственной тайны, отмечает, что «если подходить формально-логически, то при наличии полного и исчерпывающего перечня сведений, относимых к государственной тайне, какой-либо перечень инверсионного порядка не нужен»¹⁴. С другой стороны, ограничительные перечни не находят своего применения при формировании круга защищаемых государством сведений только в государствах с тоталитарными режимами. Последнее лишний раз свидетельствует об их необходимости и роли в охране демократических основ общества и государства, что также соответствует принципу приоритетности использования правовых запретов над разрешительной практикой нормотворчества¹⁵.

Режимо-устанавливающие перечни вводят охрану определенных сведений в режиме информации ограниченного доступа. Для государственной, служебной и коммерческой тайн характерно от одного до трех уровней режимо-устанавливающих перечней. Наибольшее число подобных перечней используется при установлении режима государственной тайны: перечни сведений, составляющих государственную тайну, отнесенных к ней и развернутые перечни конкретных сведений, подлежащих засекречиванию, принимаемые по их ведомственной, отраслевой и программно-целевой принадлежности. В.Н. Верютин справедливо отмечает: «Представляется, что многоуровневая и многоэтапная процедура отнесения сведений к государственной тайне ... предоставляет больше гарантий для засекречивания информации, которая относится к государственной тайне с точки зрения ее содержания»¹⁶. Многоуровневая процедура позволяет обеспечивать учет интересов всех министерств и ведомств, участвующих в процессе обеспечения информационной безопасности Российской Федерации и охране государственной тайны.

При введении режима коммерческой тайны законодательство предусматривает принятие ее обладателем только одного режимо-устанавливающего перечня сведений, составляющих тайну. Непринятие документально-оформленного перечня приводит к отсутствию режима коммерческой тайны коммерчески-значимых сведений и невозможность правомерно защитить интересы субъекта предпринимательской деятельности.

Высказывается мнение о необходимости законодательного закрепления единого перечня сведений, составляющих коммерческую тайну^{17,18,19}. Вряд ли данное предложение можно признать верным, так как представляется, что это усложнит формирование круга сведений, охраняемых в режиме коммерческой тайны конкретным правообладателем, и создаст дополнительные препятствия в защите им своих прав. Думается, вполне достаточна содержащаяся в Федеральном законе «О коммерческой тайне»²⁰ общая характеристика видов сведений: производственные, технические, экономические, организационные, сведения о результатах интеллектуальной деятельности в научно-технической сфере, о способах осуществления профессиональной деятельности и другая информация. Конкретный перечень сведений, составляющих коммерческую тайну для определенного субъекта предпринимательской деятельности, является уникальным и формируется обладателем исходя из индивидуальных потребностей деятельности в экономической сфере с учетом всех ее особенностей и возможностей самого обладателя.

Правовой институт служебной тайны находится на этапе формирования. Законодательство о служебной тайне четко не регламентирует, какие режимо-устанавливающие перечни должны быть приняты. Представляется, что законодателем должны быть закреплены существенные признаки служебной тайны и общий перечень сведений, ее составляющих, а также предусмотрено принятие ве-

¹⁴ Корсун Р.В. Правовые ограничения на отнесение сведений к государственной тайне в России и других странах бывшего СССР // Безопасность информационных технологий. 2007. № 1. С. 42-45.

¹⁵ Занин К.А. Коммерческая тайна как гражданско-правовой институт: общая характеристика, порядок применения и пределы защиты // Вестн. Воронеж. ин-та МВД России. 2011. № 2. С. 148.

¹⁶ Верютин В.Н. Отдельные аспекты защиты государственной тайны в Российской Федерации // Вестн. Воронеж. ин-та МВД России. 2009. № 2. С. 19.

¹⁷ Кайнов В. И., Кайнова Ю. В. Субъекты, имеющие право на получение сведений, составляющих банковскую тайну // Юридический мир. 2008. № 2. С. 56-57.

¹⁸ Занин К.А. Указ.соч. С. 150.

¹⁹ Ханова В.С. Актуальные вопросы правовой защиты коммерческой тайны в России // Вестн. УрФО. Безопасность в информационной сфере. 2013. № 4 (10). С. 38.

²⁰ Федеральный закон от 29.07.2004 № 98-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О коммерческой тайне» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 32. Ст. 3283.

домственных перечней, конкретизирующих перечень с учетом особенностей государственных функций, реализуемых государственными органами. Двухуровневая организация формирования круга защищаемых сведений в режиме служебной тайны позволит, с одной стороны, достичь баланса интересов различных субъектов при обеспечении информационной безопасности государственного управления, а с другой стороны, учитывать специфику деятельности отдельных ведомств.

Суммируя все вышесказанное, можно утверждать, что по способу формирования круга защищаемых сведений все охраняемые законом тайны в России можно разделить на тайны, объем которых определяется исключительно на основе нормы-дефиниции, и на тайны, определение объема которых требует дополнительно к законодательной дефиниции принятие соответствующего перечня.

Поступила в редакцию 08.12.14

G.G. Kamalova

ON THE METHOD OF CLASSIFYING DATA AS RESTRICTED ACCESS INFORMATION

The article analyzes the methods of forming a set of information relating to various types of restricted information. The author identifies a definitional and a listing ways of classifying information. The definitional method is characterized by extremely legislative definition of significant attributes of information constituting a secret, and by the absence of lists designed to determine the range of protected people within the regime of information confidentiality. This method is typical for personal, family and professional secrecy, as well as for personal data. This statement is illustrated by examples. It is noted that nowadays personal and family secrets are generally protected under the legal regimes of professional and official secrets and personal data. However, this fact does not solve all the existing problems. Next, the author considers a listing way of classifying information as restricted one. This method involves in the process of determining a set of protected information not only the essential characteristics of the law secret, but also lists of information constituting and referred to the secret, usually taken in the form of regulation or local regulation. This method is typical for state, official and commercial secrets. The number of lists for these secrets is different depending on the particular legal relationship. Analyzing the establishment of a regime of official secrecy, the author notes that the legislation on official secrecy clearly does not regulate what mode-setting lists should be taken. The author believes that the legislator should fix essential features of professional secrecy and a general list of its components, and should provide the adoption of departmental lists, specifying the general list, taking into account the features implemented by public authorities.

Keywords: restricted access information, privacy, state secret, administrative secret, professional secrecy, legal regime of information, classification, list.

Камалова Гульфия Гафиятовна,
кандидат юридических наук, доцент
ФГБОУ ВПО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)
E-mail: gulfia.kamalova@gmail.com

Kamalova G.G.
Candidate of Law, Associate Professor
Udmurt State University
426034, Russia, Izhevsk, Universitetskaya st., 1/4
E-mail: gulfia.kamalova@gmail.com