

О «ПЕРЕЧНЕ СВЕДЕНИЙ КОНФИДЕНЦИАЛЬНОГО ХАРАКТЕРА» В СИСТЕМЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФИДЕНЦИАЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ

А. А. Караваев

Воронежский институт МВД России

Поступила в редакцию 5 мая 2015 г.

Аннотация: анализируется содержательная часть положений Перечня сведений конфиденциального характера, утвержденного Указом Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188, учитывающая особенности различных видов конфиденциальных сведений. Определяется специфика служебной тайны как разновидности конфиденциальной информации. Формулируются предложения относительно сведений о защищаемых лицах и мерах государственной защиты.

Ключевые слова: конфиденциальная информация, служебные сведения, персональные данные, коммерческая тайна, ограничение доступа к информации, распространение информации.

Abstract: analyzes the content of the provisions of the List of confidential information approved by the Decree of the President of the Russian Federation 06.03.1997 № 188, taking into account the characteristics of different types of confidential information. Is determined by the specificity of professional secrecy as a kind of confidential information. Formulate proposals on information about the protected persons and measures of state protection.

Key words: confidential information, office date, personal data, trade secrets, restriction of access to information, distribution of information.

Конфиденциальная информация в широком смысле включает в себя всё известное в настоящее время многообразие сведений ограниченного доступа. Ограничение к сведениям доступа – мероприятие отнюдь не новое для современного общества, да и для всего человечества в целом.

Являясь элементом системы выживания, тайна сопровождала человека и человеческое общество в целом на всех этапах его развития. Применительно к индивидууму тайна есть то, что он желает скрыть ото всех остальных. Данное «идеальное» понятие может материализоваться в любом обманном намерении или действии, в любой вещи, скрытой от посторонних глаз¹. По мнению И. Л. Бачило², в российской правовой науке пока нет единого понимания тайн и их места в правовой системе.

Разрозненный массив категорий сведений, квалифицируемых как конфиденциальные, постепенно наращивался в законодательстве, и в результате возникла необходимость в его систематизации, которая была

¹ См.: Фатьянов А. А. Правовое обеспечение безопасности информации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. С. 5.

² См.: Бачило И. Л. Информационное право : актуальные проблемы теории и практики. М., 2009. С. 453.

осуществлена путем установления Указом Президента РФ Перечня сведений конфиденциального характера³. Интересен также тот факт, что, несмотря на наличие в законодательстве значительного числа норм, связанных с конфиденциальной информацией, далеко не вся она стала предметом данного Перечня, который с момента своего утверждения претерпел всего лишь одно изменение. Для более полного раскрытия темы исследования целесообразно подвергнуть анализу содержательную часть данного Перечня.

Первым пунктом в данном Перечне указаны «сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные), за исключением сведений, подлежащих распространению в средствах массовой информации в установленных федеральными законами случаях».

События последующего времени показали, что личная тайна, объективированная в законодательстве как персональные данные, занимает в сложившейся системе нормативного правового регулирования данных отношений одно из самых ведущих мест, и ее значимость продолжает повышаться. Это связано со многими социальными и политическими процессами, в том числе и с осознанием необходимости неукоснительного исполнения норм Конституции РФ, связанных с защитой прав и свобод человека и гражданина.

Можно сказать, что институт персональных данных в рамках более значительного правового образования под названием «конфиденциальная информация» постепенно стал одним из самых фундаментальных и с ним прямо или косвенно связаны многие иные правовые системы ограничения в доступе к информации, ряд из которых (некоторые из профессиональных тайн) являются даже производными от института персональных данных.

Второй блок сведений, относящихся в соответствии с рассматриваемым Перечнем к категории конфиденциальных, образуют «сведения, составляющие тайну следствия и судопроизводства». Необходимо обратить внимание на тот факт, что речь в данном случае не может идти о единой категории – тайне следствия (правильно – тайна предварительного расследования⁴, так как защита должна осуществляться не только в рамках проведения предварительного следствия, но и в рамках осуществления дознания как формы предварительного расследования) является институтом ограничения в доступе к любой информации, образовавшейся в процессе проведения расследования, в том числе не имеющей статуса конфиденциальной.

Второй институт, называемый в Перечне как тайна судопроизводства, правильно называется тайной совещания судей, так как никакой иной тайны судопроизводства в отечественном процессуальном праве

³ Указ Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. № 188 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 10. Ст. 1127.

⁴ См.: *Фатьянов А. А.* Правовое обеспечение безопасности информации. М., 2001. С. 273.

быть не может – одним из существенных достижений современных цивилизованных правопорядков является гласность судебного разбирательства. Документированной информации конфиденциального характера при реализации норм о тайне совещания судей не образуется.

Третий блок сведений, включенных в Перечень, образуют «сведения о защищаемых лицах и мерах государственной защиты, осуществляемой в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации».

Действительно, среди мер безопасности, которые могут применяться в отношении защищаемого лица, указано обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемом лице. По мнению автора, в данном случае понятие «конфиденциальность сведений» является в большей степени условным, так как меры безопасности применяются, как правило, в тех случаях, когда речь заходит о реальной угрозе жизни человека. Удерживать сведения о мерах безопасности у большого числа субъектов (изменение места работы, жительства, внешности и т.п.) в рамках непонятного режима защиты вряд ли удастся. Здесь в ряде случаев необходимо защищать информацию на уровне государственной тайны.

Необходимо также обратить внимание на тот факт, что помимо указанного закона, еще до утверждения рассматриваемого Перечня, был принят Федеральный закон «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»⁵, в котором среди мер безопасности также указано обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемых лицах. Однако данный законодательный акт вообще не поименован в рассматриваемом Перечне, что является явным пробелом.

Следующей категорией, включенной в Перечень, являются «служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (служебная тайна)».

Автор хотел бы сразу обратить внимание на тот факт, что ГК РФ начиная с 1 января 2008 г. не регулирует отношения, связанные со служебной тайной в связи с утратой юридической силы (исключением из Кодекса) ст. 139. Очевидно, что п. 3 рассматриваемого Перечня в связи с этим требует корректировки.

Анализ приведенного выше правоположения также показывает, что в нем, по сути, дается определение категории «служебная тайна», где в качестве основных ее признаков приводятся следующие:

- сущностный – сведения служебные, т.е. относящиеся к деятельности соответствующего органа государственной власти;
- формальный – ограничение права на доступ (распространение) сведений нормами законодательных актов федерального уровня.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 17. Ст. 1455.

Как представляется, указанных признаков для обособления служебной тайны от других видов конфиденциальной информации недостаточно, в связи с этим в научной литературе появляются суждения типа «служебная тайна – это некоммерческая тайна ведомства, учреждения, аппарата управления предприятий и организаций, которая должна быть известна строго определенному кругу должностных лиц»⁶.

Попробуем ответить на вопросы: в чем ошибка данного доктринального определения и каковы были бы правовые последствия его реализации в законодательстве и правоприменительной практике?

Первое – попытка определения какого-либо понятия через отрицание с научной точки зрения, как правило, некорректна. В приведенной цитате такое определение присутствует: служебная тайна – некоммерческая тайна. Если вспомнить, что у коммерческой тайны есть вполне четкие признаки, то получается, что служебная тайна – это любая информация, которую пожелают засекретить.

Второе – неопределенность круга субъектов, которые вправе ограничивать доступ к информации. Это и некие «ведомства», и учреждения (обратим внимание на то, что субъект предельно неопределенный, но цельный, т.е. лицо), а также «аппарат управления предприятий и организаций» – категория еще более неопределенная, так как в организациях (предприятие, если оно фигурирует в качестве субъекта права, также является организацией) есть четко определенные законодательством для каждого вида организаций органы управления, а не некий аппарат. И не все органы управления юридическими лицами наделены полномочиями ограничивать доступ к тем или иным объемам информации. К тому же в организациях, напрямую не связанных с органами государственной власти, никакой иной конфиденциальной информации, кроме коммерческой тайны и персональных данных, быть не может, если, конечно, она не передана им органами государственной власти.

Теперь о правовых последствиях. Часть 4 ст. 29 Конституции РФ устанавливает следующее:

«Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом»⁷.

Данное положение Основного закона нашего государства определяет современный стандарт комплекса информационных свобод человека и гражданина, реализация которых имеет важнейшее значение в эпоху глобальных информационных связей и бурного развития информационных технологий.

Схема построения правового регулирования для реализации указанной нормы Конституции в достаточной мере прозрачна: позволено осу-

⁶ Загородников С. Н., Максимов Д. А. Чужие тайны и их защита : нормативно-правовые аспекты // Рос. следователь. 2014. № 3. С. 44.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

ществлять оборот любой информации, за исключением сведений, которые включены в перечни, определенные федеральными законами.

Служебная тайна в нормативной трактовке рассматриваемого Перечня, а тем более в доктринальной трактовке С. Н. Загородникова и Д. А. Максимова, в данную объективную схему не вписывается.

Следующей категорией, включенной в Перечень, являются «сведения, связанные с профессиональной деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами (врачебная, нотариальная, адвокатская тайна, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных или иных сообщений и так далее)». Несомненно то, что профессиональные тайны являются элементом общей системы конфиденциальной информации, однако не в смысле их содержания, а как режимы защиты. Дело в том, что по градации, введенной А. А. Фатьяновым⁸, они относятся ко вторичным системам ограничения в доступе к информации, т.е. к системам, в рамках которых не определяется, что именно должно ограничиваться в доступе. Говоря иначе, профессиональные тайны есть некий объем информации, которая определена нормативно либо отнесена к категории конфиденциальной управомоченным субъектом и защищается лицом, выполняющим работы или оказывающим услуги в рамках определенной профессиональной деятельности. Как правило, в режиме профессиональной тайны (эти режимы для разных профессий по большому счету схожи между собой, поэтому вполне возможно говорить об обобщенном режиме профессиональной тайны) защищается либо личная тайна граждан, либо коммерческая тайна субъектов предпринимательской деятельности.

Следующей категорией, включенной в рассматриваемый Перечень, являются «сведения, связанные с коммерческой деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (коммерческая тайна)».

Сведения, составляющие коммерческую тайну, совершенно справедливо отнесены к категории сведений конфиденциального характера. В настоящее время эта правовая система ограничения в доступе к информации является одной из наиболее нормативно разработанных. Помимо целой системы норм, объединенных в главу 75 ГК РФ, регулированию отношений в данной сфере посвящен отдельный федеральный закон⁹.

Коммерческая тайна, наряду с персональными данными, в общем массиве конфиденциальной информации занимает одно из самых значительных мест.

Последней категорией, которая включена в рассматриваемый Перечень, являются «сведения о сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации информации о них».

⁸ См.: Фатьянов А. А. Правовое обеспечение безопасности информации. М., 2001. С. 48.

⁹ О коммерческой тайне : федер. закон от 29 июля 2004 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32. Ст. 3283.

Это довольно маленький институт, имеющий своих обязанных субъектов и определенные временные рамки. Обязанных групп субъектов здесь две: первая – патентные поверенные, т.е. лица, оказывающие услуги по оформлению документов на получение патентов; вторая – организации, входящие в систему Роспатента, в которых концентрируются указанные выше сведения. Перечень этих организаций определен приказом Роспатента от 3 июля 1997 г. № 87 «О конфиденциальности сведений о сущности изобретений, полезных моделей, промышленных образцов»¹⁰.

Временной отрезок защиты сведений: от начала оформления документов либо поступления их в организации Роспатента – до принятия решения о выдаче патента либо окончательного решения об отказе в такой выдаче.

Итак, Перечень сведений конфиденциального характера, утвержденный Указом Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188, не в полной мере отражает сущность и содержание сформированных в отечественном законодательстве правовых систем ограничения на доступ к информации и требует корректировки. Обоснованы следующие изменения и дополнения в данный Перечень:

1. Пункт 2 Перечня следует изложить в редакции:

«Сведения о защищаемых лицах и мерах государственной защиты, осуществляемой в соответствии с федеральными законами от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации, если указанные сведения не отнесены к государственной тайне».

2. Пункт 3 изложить в редакции:

«Сведения, свободное распространение которых либо неограниченный доступ к которым объективно препятствуют исполнению органами государственной власти возложенных задач и вытекающих из них функций (служебная тайна)».

¹⁰ Документ официально опубликован не был. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».