

К ВОПРОСУ О ВОЗМОЖНОСТЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМА КОНФИДЕНЦИАЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИИ

© 2015 г. Сергей Николаевич Бурдов¹

Аннотация: в статье анализируются тенденции и проблемы в нормативно-правовом регулировании правового режима конфиденциальной информации. Отмечаются основные недостатки в законодательной конструкции системы конфиденциальной информации, а также выдвигаются предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Annotation: the article analyzes the trends and problems in the legal regulation of the legal regime of confidential information. Identifies the main weaknesses in the legislative construction of the system of confidential information and propositions on improvement of the existing legislation.

Ключевые слова: информация, конфиденциальность, тайна.

Key words: information, confidentiality, secrecy.

Настоящая статья посвящена общему обзору состояния и тенденций развития нормативно-правового регулирования режима конфиденциальной информации в современной России. О том факте, что данное направление нормативной регламентации является проблемным, неоднократно упоминал целый ряд ученых². Однако целенаправленное выявление “узких” мест в законодательной регламентации режимов конфиденциальности, на наш взгляд, имеет вполне самостоятельную теоретическую и практическую значимость.

В современном российском законодательстве (федеральный уровень) общее число нормативно-правовых актов, так или иначе регламентирующих вопросы конфиденциальности информации, а также режима их защиты, превышает 700. При этом каждый год принимаются десятки новых федеральных законов, где упоминаются режимы защиты самых разнообразных “тайн”. Учитывая тот факт, что режимы защиты конфиденциальной информации так или иначе затрагиваются и в отраслевых нормативных актах, а также региональными законодателями, можно убедиться, что рассматриваемый массив поистине огромен.

В то же время, как это ни парадоксально, ни один из действующих нормативных правовых актов не содержит определений понятий “информация ограниченного доступа”, “секретность”, “конфиденциальная информация”, “тайна”, которые были бы логически непротиворечивы, а их интерпретация – однозначной.

Это приводит к размытости ориентиров государственной политики в информационной сфере и путанице в законодательстве. Как следствие, практически каждая организация, вынужденная учитывать и использовать в своей деятельности конфиденциальную информацию, вынуждена фактически “изобретать велосипед”, формулируя свое понимание и содержание конфиденциальной информации, или идти методом аналогий, просто заимствуя необходимые формулировки из самых разных источников.

Если учесть, что фактически каждое зарегистрированное юридическое лицо так или иначе соприкасается с конфиденциальной информацией (хотя бы в контексте учета персональных данных сотрудников), то масштабы данной проблемы представляются весьма внушительными. Наиболее важное негативное последствие такого состояния исследуемой проблемы заключается в непредсказуемости при формировании правоприменительной практики.

Одна из многих причин сложившейся ситуации – отсутствие системного подхода к данной проблеме. Напомним, что систему конфиденциальной информации на настоящий момент устанавливает Указ Президента РФ “Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера” от 6 марта 1997 г.³ (в ред. от 23 сентября 2005 г.). Приведенная в данном Указе конструкция вызывала и продолжает вызывать множество вопросов и нареканий.

Другая весомая причина законодательной неурегулированности в рассматриваемой сфере – отсутствие единства взглядов на используемую законодателем терминологию как в нормативных актах, так и в научной литературе, что приводит к смешению понятий и другим негативным последствиям.

По нашему мнению, к сегодняшнему моменту можно выявить следующие проблемные аспекты и тенденции законодательства, регламентирующего режимы конфиденциальной информации:

¹ Аспирант кафедры административного права Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (E-mail: s.burdov@yandex.ru).

² См., например: *Алексенцев А.И.* О классификации конфиденциальной информации по видам тайны // Безопасность информационных технологий. 1999. № 3; *Атаманов Г.А.* О законодательстве Российской Федерации в области защиты различного вида тайн и необходимости его корректировки // Право и безопасность. 2011. № 3–4; *Тереженко Л.К.* Специальные правовые режимы информации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 2 (27). С. 69–75; и др.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 10. Ст. 1127.

широкий круг нормативно-правовых актов, так или иначе регламентирующих режимы конфиденциальности информации, наряду с очевидной понятийной рассогласованностью термина “конфиденциальная информация” и ряда смежных понятий, таких как “тайна”, “информация ограниченного распространения”, “информация ограниченного доступа”, “персональные данные” и др.;

неочевидная систематизация, структура и иерархия “конфиденциальной информации” в различных нормативно-правовых актах, в частности, и в отраслях законодательства – в общем;

активное закрепление режимов конфиденциальности в региональных и отраслевых нормативных актах, зачастую производимых вразрез требований федерального законодательства;

нечеткая законодательная регламентация отношений конфиденциальности в области защиты персональных данных, отсутствие общепринятого и законодательно закреплённого деления “персональной информации” на виды и категории.

Данные проблемы со всей очевидностью свидетельствуют о том, что законодатель не уделяет достаточного внимания проблемам законодательной защиты конфиденциальности данных.

Наиболее логичный выход из данной ситуации – принятие отдельного федерального закона “О конфиденциальной информации”, в рамках которого необходимо предусмотреть в том числе и решение указанных выше проблем. Исходя из современного направления развития информационных технологий и усложнения, связанных с ними общественных отношений, также считаем целесообразным глубокий теоретический пересмотр концепции информационного права. Возможное решение этой задачи несет в себе изучение зарубежной практики, в первую очередь европейской (интересными представляются, в частности, директивы ЕС № 95/46/ЕС⁴, № 2002/58/ЕС⁵).

В качестве весьма значимой для изучения также представляется общемировая тенденция расширения сферы конфиденциальной информации, куда все больше включается множество коммерческой информации (информация о потребителях, способы работы, бизнес-методы) наряду со значительным уменьшением сферы действительно охраняемых государством секретов. В современных условиях информационного бума это есть очевидное решение, которое также должно быть отражено и в предлагаемом к принятию федеральном законе “О конфиденциальной информации”.

Согласно нашему видению ситуации, в данном законе необходимо:

- 1) определить цели и задачи государственной политики в вопросах защиты конфиденциальной информации;
- 2) законодательно закрепить определения термина “конфиденциальная информация” и ряда смежных понятий, таких как “тайна”, “информация ограниченного распространения”, “информация ограниченного доступа” и др.;

- 3) ввести классификацию видов конфиденциальной информации;

- 4) определить конкретные органы исполнительной власти, ответственные за реализацию мер по обеспечению защиты конфиденциальной информации (субъектов системы обеспечения защиты конфиденциальной безопасности);

- 5) прописать правовой и организационный механизм, реализация которого позволит обеспечить защиту конфиденциальной информации, не составляющей государственной тайны, но подлежащей защите;

- 6) законодательно определить критерии отнесения сведений к разряду конфиденциальных данных и негативные правовые последствия, наступающие за нарушение механизма их защиты.

При пересмотре действующего законодательства считаем важным дополнить Перечень конфиденциальной информации за счет включения в него понятия “государственная тайна”, а также ряд федеральных законов в плане расширения понятий “коммерческая тайна” и “персональные данные”. Как было уже отмечено выше, указанную систему и требования к режимам конфиденциальности этих и других данных и тайн предлагается предусмотреть в отдельном федеральном законе “О конфиденциальной информации”.

Кроме того, для совершенствования административно-правового режима конфиденциальной информации следует провести четкую границу между служебной информацией и служебной тайной, о необходимости чего свидетельствуют проблемы на уровне законодательства и правоприменительной практики⁶. В правовых актах эти категории часто смешиваются, и режим конфиденциальности пытаются распространить на всю служебную информацию.

Разработка и принятие предлагаемого законодательного акта потребует внесения существенных корректировок в действующий Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” от 27 июля 2006 г.⁷ (в ред. от 2 июля 2013 г.), КоАП РФ⁸, УК РФ⁹, а также принятия в качестве конкретизирующих “отраслевых” актов, законов, регулирующих отношения в части защиты коммерческой тайны и служебной тайны органов государственной власти.

Будущий закон, естественно, необходимо принимать в широком диалоге с заинтересованной общественностью, с широким привлечением специалистов. По этой причине воздержимся от того, чтобы рассматривать вышеприведенные соображения в качестве конкретных рекомендаций по наполнению данного закона, отметив при этом, что единственное очевидное к нему требование – это закрепление логически непротиворечивой и обоснованной системы конфиденциальной информации с учетом всех современных тенденций в этой отрасли. При этом Указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 предлагается отменить.

Принятие данного закона и соответственное изменение других нормативно-правовых актов позволят существенным образом упорядочить информационную инфраструктуру Российской Федерации, укрепить позиции института собст-

⁴ См.: Директива № 95/46/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза “О защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных” (Принята в г. Люксембурге 24 октября 1995 г. (с изм. и доп. от 29 сентября 2003 г.)).

⁵ См.: Директива № 2002/58/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза “О конфиденциальности и электронных средствах связи” (Принята в г. Брюсселе 12 июля 2002 г. (с изм. и доп. от 25 ноября 2009 г.)).

⁶ См. подробнее: *Тереженко Л.К.* Специальные правовые режимы информации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 2 (27).

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3448.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

венности на информацию, реализовать механизмы ее судебной защиты. Еще одним критерием, по которому возникает необходимость в таком законодательном акте, является обеспечение независимости страны в области информационных технологий.

В то же время определенные моменты в существующем режиме конфиденциальной информации можно изменить и с помощью корректировок действующего законодательства. Среди более локальных изменений представляется целесообразным:

заменить п. 7 ст. 9 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. следующим положением: *“Срок требования сохранения конфиденциальности сведений, составляющих служебную тайну, действует до тех пор, пока сохраняется конфиденциальность сведений, составляющих их содержание, и может быть ограничен только с согласия физического или юридического лица, предоставившего такую информацию”*;

изложить ст. 13.14 КоАП РФ в следующей редакции: *“Статья 13.14. Разглашение конфиденциальной информации. Незаконные действия (операции) с информацией, конфиденциальность которой установлена федеральным законом, включая сбор, систематизацию, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), использование, распространение (в том числе передачу), обезличивание, блокирование, уничтожение”*;

диспозицию ст. 272 УК РФ изложить в следующей редакции: *“Статья 272. Неправомерный доступ к конфиденциальной информации. 1. Неправомерный доступ к информации, конфиденциальность которой установлена федеральным законом, если это деяние повлекло уничтожение, блокирование, модификацию либо копирование данной информации, – ...”* и далее по тексту.

Подводя общий итог, отметим, что проблемных аспектов в законодательном регулировании режимов конфиденциальной информации (как и информации в целом) в российском праве множество. Очевидный выход из этой ситуации – глубокая, научно и практически обоснованная концепция классификации информационных ресурсов, на основе которой уже будет возможна классификация отдельных режимов информации, в том числе и конфиденциальной, закрепленная в отдельном федеральном законе.

Предлагаемые изменения в конечном счете позволят сформировать такую систему нормативно-правового регулирования правового режима конфиденциальной информации, которая будет отвечать современным требованиям. Информатизация и глобализация современного общества, повышение количества информации, используемой в деятельности как отдельным человеком, так и любой организацией, многократно возрастает. При этом используемая конфиденциальная информация возрастает соразмерно. В этих условиях отсутствие такого единого нормативного акта есть существенный тормоз в развитии информационных отношений в нашем обществе.