УДК: 34.03:[002:004]+347.961.3:002

Пономарева Ю. В.

СООТНОШЕНИЕ ПРАВОВЫХ КАТЕГОРИЙ «КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТЬ ИНФОРМАЦИИ» И «СЕКРЕТНОСТЬ ИНФОРМАЦИИ»

В статье анализируются актуальные вопросы категориального аппарата в сфере информационной безопасности. Анализируются категории «информация ограниченного доступа», «конфиденциальная информация», «секретная информация». Автор исследует и выявляет ключевые признаки конфиденциальности и секретности, разграничивает их. На основании анализа автор делает вывод о том, что режим секретности является частным случаем режима конфиденциальности применительно к государственной тайне. И необходимость его юридического обособления обуславливается спецификой объекта охраны. Автор предлагает осуществить более четкое правовое разграничение режима секретности, что позволит избежать не только терминологической путаницы, но и создать определенные юридические рамки правового регулирования информации ограниченного доступа.

Ключевые слова: *информация ограниченного доступа, секретная информация, конфиденциальность, тайна.*

Ponomareva J. V.

CORRELATION OF LEGAL CATEGORIES IS «CONFIDENTIALITY OF INFORMATION» AND «SECRECY OF INFORMATION»

In the article the pressing questions of category vehicle are analysed in the field of informative safety. Categories areanalysed «information of a limit access», «confidentialinformation», «secret information". An author investigates andexposes the key signs of confidentiality and secrecy,differentiates them. On the basis of analysis, an authordraws conclusion that the mode

of secrecy is частным bythe case of the mode of confidentiality as it applies to a statesecret. And the necessity of his legal isolation is stipulatedby the specific of object of guard. An author suggests to carryout more clear legal differentiation of the mode of secrecy,that will allow to avoid not only a terminological mess butalso to create the certain legal scopes of the legal adjustingof information of limit.

Keywords: *to information of a limit access, secretinformation, confidentiality, secret.*

Такая правовая категория, как «информация ограниченного доступа» (далее – ИОД), достаточно широко используется в современном законодательстве Российской Федерации, при этом устанавливается около шестидесяти видов ограничений доступа к информации. Несмотря на это, отсутствует терминологическая определенность. Так, для обозначения информации такого рода используются, по крайней мере, три понятия: «Конфиденциальные сведения» или «Сведения конфиденциального характера», «Информация ограниченного доступа», «тайна». Из-за отсутствия четкого терминологического разграничения понятий правовое регулирование ИОД трудно назвать упорядоченным, логичным и систематизированным.

В настоящее время в законодательстве фактически отсутствуют определения базовых понятий, таких как «информация ограниченного доступа» и «тайна». В информационном праве неоднократно отмечалась проблема разграничения данных категорий[1]. Четкое определение данных понятий, а также выявление их существенных признаков послужило бы базой для четкого структурирования нормативных актов, повышения степени согласованности законодательного регулирования, а также дальнейшего повышения качества юридической техники.

Для того чтобы дать определение базовым понятиям, необходимо выявить и раскрыть существенные признаки ИОД.

Попытки выявления существенных признаков правового содержания понятия «тайна» в юридической литературе, в монографических исследованиях предпринимались неоднократно. Проанализировав многочисленные определения понятия «тайна» и выделяемые признаки, следует выделить один из основополагающих признаков информации ограниченного доступа, который определяет фактически сущность этого правового явления – скрытый характер сведений (их конфиденциальный характер). Этот признак является наиболее существенным, именно он отделяет ИОД от других видов информации.

На первый взгляд, понятия «конфиденциальность», «секретность», «отсутствие общего доступа» являются схожими, даже тождественными, однако при внимательном их изучении можно обнаружить не только различную природу этих понятий, но и различное содержание. Рассмотрим использование этих понятий в различной литературе и нормативных актах.

Конфиденциальный (от лат. confidentia – доверие) – конфиденциальный, доверительный, секретный. Такое скупое определение дает нам большинство энциклопедий и словарей. Это понятие раскрывается в большинстве словарей через синонимичный ряд, не позволяя получить полного представления о содержании данного понятия.

Обратимся к понятию «секретный»: «Секрет – то, что содержится в тайне, скрывается от других». Такое определение, встречающееся достаточно часто в толковых словарях, также не является развернутым и исчерпывающим для такого сложного социального и правового явления, как «секрет».

Можно отметить, что этимологические значения понятий «конфиденциальность» и «секретность» не раскрывают в полной мере юридическое содержание этих понятий.

Есть интересное определение, которое встречается в специализированных словарях и относится к понятию «секретность»: «Секретность – свойство объекта (предмета, документа, события), сущность которого представляет собой государственную или служебную тайну и скрывается от посторонних лиц с помощью специальных мер технического, административно-правового и оперативного характера». На наш взгляд, такое определение отвечает наиболее полно из представленных целям нашего исследования. Отличительным признаком режима секретности в данном случае являются специальные меры технического, административно-правового и оперативного характера.

Рассмотрим использование этих категорий в международном и национальном законодательстве.

В Модельном информационном кодексе для государств – участников СНГ выделяется такой вид информации, как информация с ограниченным доступом. При этом по правовому режиму она, в свою очередь, подразделяется на конфиденциальную и секретную. Секретная рассматривается как информация, которая содержит сведения, составляющие государственную или другую предусмотренную законом тайну. В отношении конфиденциальной информации устанавливается, что обладатели информации имеют право самостоятельно устанавливать правовой режим конфиденциальности, если это не противоречит требованиям национального законодательства. Как мы видим, определение дано лишь для понятия «секретная информация» (хотя возникают сомнения относительно адекватности самого определения, так как под категорию «секретная информация» подпадает вся ИОД без изъятий в силу формулировки определения), тогда как понятие «конфиденциальная информация» раскрывается через права обладателей информации. Согласно определению конфиденциальной информации, правообладатели такой информации могут устанавливать ограничение доступа к информации по своему усмотрению, то есть ограничение доступа к такой информации устанавливается не в силу прямого указания на то закона, а в силу желания (и соответствующей юридической возможности) правообладателя. (Следует акцентировать внимание на этом полномочии правообладателя как фактически единственном отличии двух видов информации ограниченного доступа.) Однако в указанном нормативном акте нет четких отличий секретной информации от конфиденциальной, нормативный акт отсылает лишь к национальному законодательству, не объясняя даже правового смысла разграничения информации с ограниченным доступом на два правовых режима.

Интересно также обратиться к определениям понятий правовых режимов конфиденциальной и секретной информации в данном нормативном акте, тем более что в нормативном акте дано самостоятельное определение каждого из этих понятий:

– *правовой режим конфиденциальности информации* – правовой режим доступа к конфиденциальной информации, а также регламентация ее использования, способов и средств обеспечения ее защиты;

– *правовой режим секретности информации* – правовой режим доступа к секретной информации, а также регламентация ее использования, способов и средств обеспечения ее защиты.

Как видим, указанные определения друг от друга фактически ничем не отличаются, что свидетельствует не только о низкой юридической технике, но и об отсутствии четких критериев разграничения конфиденциальной и секретной информации в наднациональном законодательстве.

Обратимся к российскому законодательству. Базовое определение конфиденциальности как свойства информации ограниченного доступа дается в ФЗ от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Конфиденциальность информации – это обязательное для выполнения лицом, получившим доступ к определенной информации, требование не передавать такую информацию третьим лицам без согласия ее обладателя. Схожее определение дано в Федеральном законе от 08.12.2003 № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров»: «конфиденциальная информация не должна разглашаться без разрешения представившего ее заинтересованного лица, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами». Определения «секретности» в законодательстве не встречается. Закон РФ «О государственной тайне» дает лишь определение грифу секретности. В указанном нормативном акте активно используется такое понятие, как «степень секретности», при этом его определение также не приводится. На основании анализа указанного закона, а также Постановления Правительства от 04.09.1995 № 870 «Об утверждении Правил отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности» можно сделать вывод о том, что степень секретности зависит от степени тяжести ущерба, который может быть нанесен безопасности Российской Федерации вследствие распространения указанных сведений. То есть фактически степень секретности – это степень важности, и, как следствие, степень скрываемости сведений. И тут возникает вопрос: если конфиденциальность – это свойство тайны, которое обозначает отсутствие свободного доступа на законных основаниях к информации, а секретность обозначает по

сути то же самое, то существует ли разница между этими понятиями?

Обратимся к нормативным актам, использующим эти понятия. В ст. 9 ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» речь идет об обязательности соблюдения конфиденциальности информации, доступ к которой ограничен федеральными законами. Защита же информации, составляющей государственную тайну, выделена в отдельный пункт, согласно которому защита такой информации происходит в соответствии с законодательством о государственной тайне. При анализе указанной статьи возникают вопросы о том, является ли свойство конфиденциальности общим как для государственной тайны, так и для иной информации, доступ к которой ограничен, и каково соотношение конфиденциальности и секретности информации? Если исходить из базового определения «конфиденциальности», то можно говорить о том, что это общее свойство для информации ограниченного доступа вообще. Тогда возникает закономерный вопрос о целесообразности использования в законодательстве такого термина, как «секретность».

Для разъяснения этого вопроса обратимся к ранее действующим нормативным правовым актам. Так, в ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» 1995 г. в ст. 10 информация с ограниченным доступом по условиям её правового режима подразделялась на информацию, отнесенную к государственной тайне, и конфиденциальную[2]. Исходя из указанной формулировки, можно сделать вывод о том, что разница между государственной тайной и иной информацией ограниченного доступа заключается в различии установленных правовых режимов. Несмотря на это, в законе 1995 года понятие «конфиденциальная информация» определялось как «документированная информация, доступ к которой ограничивается в соответствии с законодательством Российской Федерации». То есть под это определение также подпадала и государственная тайна. В результате получалась логическая ошибка: в статье 2 «конфиденциальная информация» включала в себя весь массив информации ограниченного доступа, включая государственную тайну, а в статье 10 государственная тайна уже исключается из понятия «конфиденциальная информация». Несмотря на такие противоречия, в старом законе было хотя бы понимание разницы правовых режимов конфиденциальной информации и государственной тайны. В новом же нормативном акте законодатель упразднил существовавшую ранее классификацию, при этом не дав ответа на вопрос о соотношении понятий «секретность» и «конфиденциальность», а только устранив формулировку, ранее вызывавшую споры.

Интересно отметить, что в англо-американской традиции различают два вида конфиденциальности: добровольную (privacy) и принудительную (secrecy). В случае «добровольной» конфиденциальности речь идет о частных интересах, об интересах личности, во втором же случае речь идет об информации для служебного пользования, доступной ограниченному кругу доверенных лиц. Такая позиция представляет для нас немалый интерес, так как фактически проводит довольно четкое разграничение режимов на основании деления информации ограниченного доступа на «публичную» и «частную», при этом конфиденциальность информации в данном случае выступает общим свойством информации ограниченного доступа.

Проанализируем также нормативные акты, в которых используется понятие «конфиденциальность» и понятие «секретность». Начнем с понятия «секретность», так как его использование в нормативных актах значительно уже. Основным законом, в котором употребляется указанный термин, является Закон РФ «О государственной тайне», также понятие употребляется в параграфе 7 главы 72 Гражданского кодекса РФ в отношении секретных изобретений. В нормах указанного параграфа есть прямая отсылка к Закону РФ «О государственной тайне», также упоминается это понятие в ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в нормах статьи о выдаче загранпаспорта гражданину, имеющему допуск к государственной тайне. В указанном нормативном акте идет также прямая отсылка к нормам Закона РФ «О государственной тайне». В ряде иных федеральных законов также упоминается термин «секретность» и дается отсылка к закону «о государственной тайне».

Термин «конфиденциальность» используется в иных федеральных законах применительно к иным видам информации ограниченного доступа. Так, к примеру, требование

соблюдения конфиденциальности содержит в себе ст. 9 ФЗ «Об аудиторской деятельности», в которой речь идет об аудиторской тайне, также требование конфиденциальности содержится в ст. 82 Налогового кодекса РФ, ст. 727 Гражданского кодекса РФ и других нормативных актах.

Интересным для изучения представляется постановление Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 года № 171 «О лицензировании деятельности по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации». Указанное положение определяет порядок лицензирования деятельности по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации. Следует отметить, что из сферы действия указанного постановления исключаются средства защиты, которые используются при работе с информацией, составляющей государственную тайну. Это очень важная деталь, так как из этого следует, что разделение режимов секретности и конфиденциальности ИОД не является случайным, а служит вполне конкретным целям правового регулирования.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что понятие «секретность» используется исключительно в контексте охраны информации, составляющей государственную тайну, а понятие «конфиденциальность» применяется ко всем остальным случаям регулирования информации ограниченного доступа.

Следует отметить, однако, что терминологическая неясность всё-таки остается в нашем законодательстве. Так, к примеру, в ст. 88 Трудового кодекса РФ встречается такое положение: «Лица, получающие персональные данные работника, обязаны соблюдать режим секретности (конфиденциальности)». В указанной формулировке абсолютно необоснованно смешиваются два различных понятия, два различных режима: режим секретности, свойственный, как мы выяснили, только государственной тайне, и режим конфиденциальности, который характерен для иной информации ограниченного доступа.

Составим сравнительную таблицу режимов конфиденциальности (табл. 1).

На основании представленного анализа можно сделать вывод о том, что режим секретности является частным случаем режима конфиденциальности применительно к государственной тайне. И необходимость его юридического обособления обуславливается спецификой объекта охраны. На наш взгляд, необходимо более четкое правовое разграничение режима секретности, что позволит избежать не только терминологической путаницы, но и создать определенные юридические рамки, каркас правового регулирования такого понятия, как государственная тайна.

Таблица 1. Сравнительная таблица режимов конфиденциальности

Критерии сравнения	**Режимы**	
	Секретность	**Конфиденциальность иной информации ограниченного доступа**
Субъектный состав	Отнесение информации к государственной тайне происходит на основании закона компетентными федеральными органами государственной власти	Отнесение информации к категории ограниченного доступа может быть как в силу закона (личная, семейная тайна, адвокатская тайна, банковская тайна, тайна исповеди и т. д.), так и в отдельных случаях в силу воли на то владельца закона, если такая возможность предусмотрена законодателем (коммерческая тайна)
Защищаемые интересы	Публичные интересы, стратегические интересов государства	Частные интересы физических, юридических лиц
Сущность правового режима защищаемой информации	Специальная процедура допуска к государственной тайне, особые требования к лицам, имеющим доступ к секретной информации. Использование специальной процедуры сертификации средств защиты государственной тайны	Отсутствуют специальные процедуры допуска к информации ограниченного доступа. Отсутствует лицензирование организаций, работающих с информацией ограниченного доступа, отсутствуют особые требования к способам и средствам защиты информации

References

[1] Minbaleev A.V. Teoreticheskie osnovaniya pravovogo regulirovaniya massovykh kommunikatsii v usloviyakh razvitiya Minbaleev A.V. Teoreticheskie osnovaniya pravovogo regulirovaniya massovykh kommunikatsii v usloviyakh razvitiya informatsionnogo obshchestva : monografiya [Theoretical Grounds of Legal Regulation of Mass Communications in Conditions of the Development of Informational Society: Monograph]. – Chelyabinsk: Tsitsero Publ., 2012. – p. 32-40; Minbaleev A.V. Kategoriya «informatsiya» v zakonodatel'stve stran blizhnego zarubezh'ya [Category of Information in the Legislation of the Countries of the Near Abroad]// Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Pravo». Issue 12. – No. 28 (100). – p. 96-99; Minbaleev A.V. Teoreticheskie osnovaniya pravovogo regulirovaniya massovykh kommunikatsii v usloviyakh razvitiya informatsionnogo obshchestva : diss. na soiskanie uchenoi stepeni d.yu.n [Theoretical Grounds of Legal Regulation of Mass Communications in Conditions of the Development of Informational Society: Thesis of PhD Law]. – Chelyabinsk, 2012. – p. 45-48;

[2] This position of the legislator at the time caused serious criticism. (See, for example, Alekseentsev A.I. On the composition of the protected information // Bezopasnost' informatsionnykh tekhnologii. - 1999. – No. 2. - p.5-7.), which was based on the fact that the concept of 'secret' and 'confidential' are identical, hence, the attempts to differentiate them are meaningless and only lead to terminological confusion.

Пономарева Юлия Владимировна, аспирант кафедры конституционного и административного права ЮУрГУ. E-mail: julia.ponomareva17@mail.ru.

Ponomareva Julia, postgraduate Department of Constitutional and Administrative Law SUSU. E-mail: julia.ponomareva17@mail.ru.