Бурдов Сергей Николаевич. Административно-правовые режимы конфиденциальной информации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Бурдов Сергей Николаевич;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования "Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации"].- Москва, 2015.- 196 с.

Введение

**ГЛАВА 1. Административно – правовые основы оборота конфиденциальной информации (информации с ограниченным доступом) в Российской Федерации 15**

1.1. Понятие конфиденциальной информации, ее признаки, классификация и сущность 15

1.2. Особенности административно – правовых режимов конфиденциальной информации 33

1.3. Особенности правового регулирования порядка документирования и защиты конфиденциальной информации 43

**ГЛАВА 2. Специфика документирования, регистрации и защиты ограничения доступа к информационным ресурсам, содержащих конфиденциальную информацию 56**

2.1. Документирование конфиденциальной информации 56

2.2 Регистрация информационных ресурсов, содержащих конфиденциальную информацию 72

2.3. Ограничение доступа к конфиденциальной информации 87

2.4. Защита конфиденциальной информации 95

**ГЛАВА 3. Проблемные аспекты реализации административно правового режима конфиденциальной информации 107**

3.1. Современное состояние и проблемные аспекты развития системы административно-правового регулирования режимов конфиденциальной информации 107

3.2. Перспективы развития нормативно-правового регулирования отношений по защите конфиденциальной информации: анализ зарубежной практики и отечественных реалий 120

3.3. Возможные направления совершенствования административно-правового режима конфиденциальной информации 146

Заключение 155

Библиографический список использованных источников

* [Особенности административно – правовых режимов конфиденциальной информации](http://www.dslib.net/admin-pravo/burdov-administrativno-pravovye-rezhimy-konfidencialnoj-informacii.html#6515601)
* [Особенности правового регулирования порядка документирования и защиты конфиденциальной информации](http://www.dslib.net/admin-pravo/burdov-administrativno-pravovye-rezhimy-konfidencialnoj-informacii.html#6515602)
* [Регистрация информационных ресурсов, содержащих конфиденциальную информацию](http://www.dslib.net/admin-pravo/burdov-administrativno-pravovye-rezhimy-konfidencialnoj-informacii.html#6515603)
* [Перспективы развития нормативно-правового регулирования отношений по защите конфиденциальной информации: анализ зарубежной практики и отечественных реалий](http://www.dslib.net/admin-pravo/burdov-administrativno-pravovye-rezhimy-konfidencialnoj-informacii.html#6515604)

## Особенности административно – правовых режимов конфиденциальной информации

Значительное повышение роли информации в жизни личности, общества и государства сделало ее одной из важнейших составляющих жизни общества. Информация стала общедоступной, стремительное развитие глобальной информационной сети обеспечило возможность ее передачи на практически неограниченные расстояния в достаточно больших объемах и в кратчайшие сроки, что позволило каждому человеку получить доступ к различным информационным ресурсам.

В настоящее время в России, как и во всем мире, активно продолжает развиваться информационное общество. Активно внедряются новые информационные технологии, электронный документооборот, создается электронное правительство. В свою очередь это приводит к значительному увеличению числа процессов оборота информации и обмена информационными ресурсами между государственными органами. При этом правовая неурегулированность процессов обмена информацией зачастую приводит к тому, что сведения, которые предназначены для ограниченного доступа, становятся общедоступными. Это наносит серьезный ущерб не только отдельным гражданам и организациям, но и системе безопасности всего государства.

В самом общем виде, можно выделить следующие виды защищаемой информации: - секретная информация. К секретной информации в настоящее время принято относить сведения, содержащие государственную тайну; - конфиденциальная информация. К этому виду защищаемой информации относят обычно сведения, содержащие государственную, коммерческую тайну, тайну следствия и судопроизводства, служебную тайну, врачебную, адвокатскую, нотариальную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, иных почтовых и телеграфных отправлений, а также другие сведения о частной личной (неслужебной) жизни и деятельности граждан.

Таким образом, под защищаемой информацией понимают сведения, на использование и распространение которых введены ограничения их собственником. Семантически, это понятие можно свести к более известному и распространенному определению – «тайна».

В русском языке «тайна» традиционно означает «всё сокрытое, неизвестное, неведомое», а также «нечто скрытно хранимое, что скрывают от кого-либо». В словаре Ожегова С. и Шведовой Н. оно определяется как нечто ещё непознанное или скрываемое от других.1

Конкретизируя смысловое значение понятия, А.А. Шиверский, подчеркивает, что «тайна, это понятие, имеющее несколько смысловых значений. В целом тайну принято понимать как нечто ещё непознанное. В этом смысле её употребляют в отношении явлений, сущность которых пока не постигнута человеком, то есть тайна как объективная категория, хотя она может быть в любое время познана и в силу этого раскрыта. Как правило, это законы природы или общества».2

Тайна может рассматриваться и как субъективная категория. В этом смысле она определяется как сведения, которые какой-либо субъект скрывает от других. Таким субъектом может быть и физическое лицо, и юридическое лицо, и государство. Следовательно, понимание тайны как объективной или 1 Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Атберг-98, 2013. С. 787. 2 Шиверский А. А. Защита информации: проблемы теории и практики. М.: Юристъ, 1996. С. 12 13. субъективной категории зависит от того, кто её устанавливает и что является тайной.1

Отсюда следует, что с правовой точки зрения, тайна – субъективная категория, когда сведения о каких-либо событиях, явлениях, предметах скрываются от других по тем или иным причинам.

Кроме того, трактовка тайны, приведённая из словаря Ожегова И. и Шведовой Н., позволяет заключить, что здесь не идёт речь только об информации. Скрываться может что угодно, в том числе и какие-либо материальные предметы. Следовательно, понятие «тайна» может означать что угодно, а не только информацию. Отсюда вытекает, что содержание понятия «тайна» нужно выяснять в каждом конкретном случае.

Если же исходить из того, что нечто скрывается субъектом, как правило, из соображений защиты своих прав и интересов, то тайна выступает в качестве способа их защиты. В этом смысле тайна – есть сокрытие чего-либо. Возьмём, к примеру, тайну личной жизни. Непосредственным объектом выступает личная жизнь, а тайна (сокрытие информации о личной жизни) способ её защиты от вмешательства в неё третьих лиц.

Применительно к административному праву, под тайной понимается то, что скрывается от других, что известно строго определенному кругу людей. Иначе говоря, те сведения, которые не подлежат разглашению. При этом тайну можно рассматривать как субъективную категорию - это сведения, которые какой-то субъект (в его широком понимании) считает необходимым скрыть от других.2

Если субъект - физическое лицо - устанавливает для себя, что об этом факте, например, каком-то его поступке, никому рассказывать не будет, то он держит эту информацию в секрете от всех. Или группа заговорщиков замышляет совершить какие-то действия, которые могут быть успешными только в том Деление тайны на субъективную и объективную в некоторой степени условно. Основной критерий такого деления - это кто устанавливает, что является тайной. Субъект, установивший, что данная информация является, например, государственной тайной, может ее рассекретить.

Резюмируя изложенное, нужно сказать, что «тайна» широкое понятие, которое может означать и объект защиты, и способ защиты объекта. При этом использоваться могут оба понятия. Это позволяет подчеркнуть условность термина «тайна». Конечно, в интересах исключения терминологической путаницы, недопустимо использование в законодательстве понятия «тайна» в двух смысловых значениях. Но нам трудно согласиться с тем, что «тайна» в законодательстве означает вид информации. Это может означать, что, например, в случае сокрытия субъектом иного, чем информация, объекта, тайны нет. Кроме того, следует исходить из назначения института тайны, а именно, из того, что субъект прибегает к сокрытию чего-либо как к мере защиты своих прав и интересов.1

## Особенности правового регулирования порядка документирования и защиты конфиденциальной информации

Предоставление уполномоченными органами информации о деятельности судов в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 22 декабря 2008 года N 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»1.

Когда же организация не подпадает под вышеуказанные пункты, она должна в обязательном порядке подчиниться требованиям закона. Все остальные случаи, относящиеся к сбору, обработке и хранению персональных данных, регламентируются согласно Закону о персональных данных. Практически все организации подпадают под данные требования, так как почти все компании тем или иным образом производят обработку персональных данных своих сотрудников или других физических лиц2.

При этом все личные данные должны быть строго конфиденциальны. Для того чтобы риск претензий от владельцев персональных данных и государственных органов был минимальным, нужно выполнить комплекс работ, которые обосновывают необходимость обработки персональных данных. Также необходимо выполнить требования обеспечения конфиденциальности и при неавтоматизированной обработке, и в случае обработки персональных данных в информационных системах.

Отдельно отметим, что в главе 1 статьи 3 ФЗ «О персональных данных» имеется определение персональных данных: «персональные данные — любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных)».

Это может быть фамилия, имя отчество, адрес места жительства и электронной почты, контактные телефоны, место пребывания, вероисповедание, семейное положение, фотографии, сведения о родственниках и многое другое. Каждая организация, которая владеет подобной информацией, обязана защищать информационные системы, в которых должны храниться такие данные.

При необходимости получения персональных данных сотрудника или другого физического лица организация вправе собирать ее непосредственно у самого субъекта. Если же информацию можно получить только у третьих лиц, то субъект должен быть обязательно извещен, а также обязан дать свое письменное согласие на данную процедуру. В свою очередь, оператор обязан известить гражданина о целях, которые он преследует при получении и обработке его личных данных1.

Все, что касается законных оснований обработки персональной информации, прописано в главе 2 статьи 6 пункта 1 Федерального закона № 152 «О персональных данных» (далее – Закон о персональных данных).

Исходя из содержания этого закона, отметим, что организация обязана обеспечить конфиденциальность, имеющихся персональных данных согласно статье 7 Федерального закона «О персональных данных». Исключения составляют те случаи, когда персональные данные обезличены или когда они являются общедоступными.

В статье 8 указано, что могут быть общедоступные источники персональных данных. Они могут содержать фамилию, имя, отчество, страну и год рождения, адрес проживания, номер телефона, информацию о профессии или же другие персональные данные субъекта, которые он предоставляет со своего письменного согласия. К ним относятся, например, справочники или адресные книги. Данные сведения могут быть лишены доступности по решению субъекта или государственных уполномоченных органов.

В процессе обработки персональных данных каждая организация должна придерживаться принципов, которые прописаны в главе 2 статьи 5 Закона о персональных данных.

Условия, которые должна соблюдать организация в процессе обработки персональных данных, прописаны в статье 6 Закона о персональных данных и заключаются в том, что оператор при осуществлении обработки персональных данных субъекта, имеет право обрабатывать их только с его письменного согласия. Однако в некоторых случаях такое согласие не требуется. Так, например, если обработка персональной информации производится в различных научных и статистических целях с обязательным условием обезличивания персональных данных. Или же когда обработка личных данных необходима для здоровья, жизни или других жизненно значимых интересов субъекта таких данных1.

Глава 4 статьи 18 Закона о персональных данных содержит полную информацию о том, что входит в обязанности оператора по обработке данных. Рассматривая ключевые моменты данной статьи закона можно выделить несколько наиболее важных принципов.

Оператор обязан: - проводить обработку персональных данных в соответствии с законом; - иметь разрешение от владельца персональных данных в случаях предусмотренных законодательством; - обеспечивать конфиденциальность; - отвечать на все вопросы владельца, касающиеся его персональных данных, в поставленный законом срок; - уничтожить персональные данные после того, как будут достигнуты сроки их обработки.

Также в данной статье говорится о том, что если владелец персональных данных отказывается предоставить персональную информацию, которую он обязан предоставить в соответствии с федеральным законом, оператор должен разъяснить владельцу о последствиях такого отказа

Сбор, обработка и защита персональных данных в Российской Федерации является лицензируемым видом деятельности2.

Разработка методик по защите персональной информации находится в ведении Федеральной службы безопасности (ФСБ) России и Федеральной службы по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК) России. Организация, в свою очередь, может лишь сделать часть таких работ (например, осуществить сбор информации). Остальные работы требуют наличия лицензии на деятельность по технической защите конфиденциальной информации, а также на установку средств криптографической защиты.

## Регистрация информационных ресурсов, содержащих конфиденциальную информацию

Анализ законов, регулирующих отношения, связанные с конфиденциальной информацией, показывает следующее: - Закон об информации включает несколько статей, содержание которых касается ответственности за нарушение его норм. Из п. 7 ст. 8 Закона об информации вытекает, что причиненные в результате противоправных действий убытки возмещаются по нормам гражданского права. Для субъектов трудовых отношений это не может иметь значения, так как их отношения регулируются трудовым законодательством.

Кроме того, в рассматриваемом пункте не говорится о разглашении конфиденциальной информации, а согласно ст. 243 ТК РФ не какое-нибудь иное правонарушение, а именно и только разглашение охраняемой законом тайны является основанием для привлечения к полной материальной ответственности.

Также отметим, что Закон о коммерческой тайне, претерпевший

значительные изменения после введения в действие четвертой части ГК РФ, утратил некоторые конкретные положения об ответственности. Статья 14, в п. 1 которой перечисляются виды юридической ответственности за нарушение закона, не содержит такого вида ответственности, как материальная, хотя в законе есть статья 11, распространяющаяся на субъектов трудовых отношений (охрана конфиденциальной информации в рамках трудовых отношений). Конечно, это не значит, что работник, причинивший материальный ущерб, не несет материальную ответственность; он несет ее на основании положений ТК РФ, но ответственность эта также носит ограниченный характер.

На практике встречаются случаи, когда работодатель, пытаясь обезопасить себя от разглашения конфиденциальной информации, подписывает с работником, допущенным к сведениям конфиденциального характера, договор о полной материальной ответственности. Однако эта мера носит скорее психологический характер. В данном случае действуют нормы ТК РФ, который ограничивает материальную ответственность работника размером прямого ущерба (ст. 238 ТК РФ).

Конечно, нельзя отрицать возможность причинения обществу именно реального ущерба, если, например, в результате разглашения конфиденциальной информации ее обладатель должен вкладывать в свое дело незапланированные материальные и интеллектуальные ресурсы, чтобы быть конкурентоспособным на рынке. Но все же основной ущерб от разглашения конфиденциальной информации выражается в упущенной выгоде. А ее работник возмещать не должен.

Можно выявить некоторые проблемы и при применении к работнику дисциплинарной ответственности за разглашение конфиденциальной информации. Увольнение работника в связи с разглашением охраняемой законом тайны (в том числе коммерческой), ставшей известной работнику в связи с исполнением трудовых обязанностей, возможно по п. 6 ст. 81 ТК РФ

Статья 11 Закона о коммерческой тайне разграничивает обязанности (но не ответственность) работника по соблюдению режима коммерческой тайны и неразглашению информации, составляющей коммерческую тайну. Нарушение режима коммерческой тайны и использование ее в личных целях могут рассматриваться как дисциплинарные проступки и являются основаниями для применения к работнику дисциплинарного взыскания. Несоблюдение режима коммерческой тайны, даже если в результате этого соответствующая информация стала известна третьим лицам, не может быть основанием для увольнения работника по подп. «в» п. 6 ст. 81 ТК РФ, потому что это иной состав и влечет он иные последствия.

Привлекая работника-акционера к дисциплинарной ответственности, следует учитывать его особый статус: работника уволить можно, акционера -нельзя.

Привлечение работника-акционера к дисциплинарной ответственности может повлечь прекращение статуса работника общества, но не статуса акционера общества.

Однако после прекращения между работником-акционером и обществом трудовых отношений акционеру могут быть предъявлены требования о возмещении убытков, понесенных обществом в связи с разглашением акционером конфиденциальной информации, т. е. речь в данном случае идет уже о гражданско-правовой ответственности1. Гражданско-правовая ответственность акционера за разглашение конфиденциальной информации выражается, по общему правилу, в возмещении обществу причиненных ему убытков.

Обязанность акционера не разглашать конфиденциальную информацию общества может быть закреплена как во внутреннем положении общества о неразглашении конфиденциальной информации, с которым все акционеры общества знакомятся под расписку, так и в расписке о неразглашении информации, которая дается акционером при запросе у общества определенной информации, имеющей конфиденциальный характер.

Как правило, в такой расписке указывается конкретный перечень информации, предоставляемой по запросу акционера, а также закрепляется обязанность акционера не разглашать полученную информацию, не использовать информацию против интересов общества.

Соглашением/распиской стороны могут предусмотреть возможность установления иной формы ответственности акционера, отличной от взыскания убытков. Сложившаяся к настоящему времени судебная практика по взысканию убытков с высокой долей однозначности позволяет сказать, что данная мера ответственности не является настолько эффективной, чтобы минимизировать потери общества в случае разглашения конфиденциальной информации. Общество, пытаясь обезопасить себя от возможных потерь, включает в документы, регулирующие порядок предоставления конфиденциальной информации, положения, предусматривающие взыскание с акционера нарушителя определенной суммы за нарушение обязательства о неразглашении конфиденциальной информации. При этом сторонами используются различные варианты определения размера подлежащей взысканию суммы. Так, в ряде случаев общество в качестве меры ответственности за разглашение конфиденциальной информации устанавливает конкретный размер неустойки с оговоркой о том, что неустойка носит штрафной характер, и ее размер стороны признают справедливым и соразмерным последствиям нарушения обязательств1.

В настоящее время новшествами в законодательство (внесением изменений, правок) предусматривается ужесточение уголовной и административной ответственности должностных лиц и лиц, которым конфиденциальные сведения доверены в связи с исполнением профессиональных обязанностей.

Отношения в сфере служебной тайны являются областью, где пересекаются интересы граждан, организаций, государства и корпоративные интересы коррумпированной бюрократии. Служебная тайна является важнейшей составляющей безопасности личности, общества и государства, но одновременно может легко превратиться в инструмент коррупции2.

## Перспективы развития нормативно-правового регулирования отношений по защите конфиденциальной информации: анализ зарубежной практики и отечественных реалий

На основании изложенных в настоящей работе теоретических концепций и постулатов, а также анализа зарубежной практики регулирования рассматриваемых общественных отношений, считаем возможным высказать несколько обобщений и выводов теоретического и практического характера.

С целью эффективного регулирования информационных правоотношений, в данном федеральном законе, необходимо установить научно обоснованные и законодательно закрепленные формы и режимы доступа к информации, где основополагающими являются нормы-принципы конституционного права Российской Федерации1.

В качестве таковых норм, можно предложить следующие определения и конструкции соответствующих административных режимов:

1) Режим открытой информации. В соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» к основным видам открытой информации предлагается отнести массовую, экономическую, статистическую, демографическую, метеорологическую, санитарно-эпидемиологическую, справочно-энциклопедическую, а также информацию о чрезвычайных ситуациях и о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

2) Режим конфиденциальной информации. Сущностью этого режима, является тот факт, что собственность на конфиденциальную информацию полностью принадлежит субъекту, который создает, сохраняет конфиденциальную информацию, распоряжается ею, а также может использовать и распространять ее по своему усмотрению.

3) Режим ограничено-оборотоспособной информации. В соответствии со ст. 44 Конституции РФ устанавливается право собственности на отдельные объекты информационных правоотношений для четко определенных физических и юридических лиц при условии обязательного государственного регулирования условий и форм пользования и распоряжения такими объектами.

4) Режим государственной тайны (секретная информация).

5) Запрещенная информация. Режим существования запрещенной информации не имеет своего конкретного правового закрепления. Тем не менее, запреты на отдельные виды собственности, в том числе на определенную информацию, фактически всегда присутствует в системе общественных отношений независимо от воли законодателя и, возможно, общества.

6) Информация, направленная против частной собственности. Наличие прав на частную собственность и ее защита обеспечивают жизненно важные экономические и социальные потребности человека, способствуют установлению цивилизованных контактов между субъектами конституционно-правовых отношений, стимулируют экономическое, политическое, информационное развитие государства.

7) Информация, направленная против общественного порядка, и неправдивая информация. Правовая защита каждого человека и гражданина предполагает тождественную защиту всех граждан и их законных интересов. Это предполагает установление законодательных запретов и ограничений на создание, распространение, использование информации, которая нарушает спокойные условия жизни людей на производстве, в быту, при правомерном удовлетворении духовных, культурных и других потребностей.

Приведенная классификация административных режимов информации, а также место в ней, режима «конфиденциальной информации», естественно не является однозначной или единственно правильной.

Однако на основе этой классификации (или любой другой, являющейся логически обоснованной и подтвержденной правоприменительной практикой) – совершенно необходимым представляется выстраивание общей системы в классификации информационных ресурсов, в общем, и классификация видов конфиденциальной информации – в частности.

На основании анализа существующих подходов к организации конфиденциального производства можно предложить следующие рекомендации: A) Формирование перечня сведений, составляющих коммерческую тайну, как правило, происходит исходя из специфики бизнеса и особенностей самой организации. Перечень включает в себя сведения любого характера (производственные, технические, экономические, организационные и др.), в том числе о результатах интеллектуальной деятельности в научно-технической сфере, а также сведения о способах осуществления профессиональной деятельности, которые имеют действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности их третьим лицам.

Исключение утечки такой информации обеспечат меры по сохранению конфиденциальности – режим коммерческой тайны, позволяющий при существующих или возможных обстоятельствах увеличить доходы, избежать неоправданных расходов, сохранить положение на рынке товаров, работ, услуг или получить иную коммерческую выгоду.

Б) Обладатель коммерческой тайны не только может, но и обязан принимать меры по защите конфиденциальности информации в силу того, что только при принятии организацией обеспечительных мер режим коммерческой тайны считается установленным, а права обладателя коммерческой тайны возникают именно с этого момента и не требуют какой-либо специальной регистрации.

B) Меры по охране конфиденциальности информации, принимаемые ее обладателем, должны включать в себя: - определение перечня информации, составляющей коммерческую тайну; - ограничение доступа к информации, составляющей коммерческую тайну, путем установления порядка обращения с этой информацией и контроля за соблюдением такого порядка; учет лиц, получивших доступ к информации, составляющей коммерческую тайну, и (или) лиц, которым такая информация была предоставлена или передана; - регулирование отношений по использованию информации, составляющей коммерческую тайну; - нанесение на материальные носители, содержащие информацию, составляющую коммерческую тайну, или включение в состав реквизитов документов, содержащих такую информацию, грифа «Коммерческая тайна» с указанием обладателя такой информации. Такие меры, можно разделить, на носящие организационный, правовой и технический характер.

Организационные меры включают в себя определение перечня информации, составляющей коммерческую тайну, ограничение свободного доступа к такой информации путем установления порядка обращения с этой информацией и контроля за его соблюдением. Это первичный и наиболее значимый этап, на основании которого строится работа по определению режима коммерческой тайны, включающий в себя разработку и внедрение «положения о введении режима коммерческой тайны».

Такой документ все чаще и чаще встречается не только в крупных организациях, но уже и в среднем и даже малом секторе, особенно в компаниях, связанных по свой работе с интеллектуальной собственностью или инновационными разработками.