Караваев Александр Александрович. Административно-правовое регулирование оборота и защиты конфиденциальной информации в органах внутренних дел: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Караваев Александр Александрович;[Место защиты: Краснодарский университет МВД России].- Краснодар, 2015.- 220 с.

|  |
| --- |
|  |
| |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | | |  | | --- | | Введение  **Глава 1. Теоретические проблемы правового регулирования в сфере оборота конфиденциальной информации в Российской Федерации 16**  1.1. Эволюция правового регулирования в отношении сведений конфиденциального характера в российском законодательстве 16  1.2. Современное состояние правового регулирования в отношении сведений конфиденциального характера на законодательном уровне 40  1.3. Сведения конфиденциального характера, накапливаемые и используемые органами внутренних дел 83  **Глава 2. Прикладные проблемы административно-правового регулирования оборота и защиты сведений конфиденциального характера в органах внутренних дел 117**  2.1. Административно-правовое регулирование накопления и хранения сведений конфиденциального характера в органах внутренних дел 117  2.2. Административно-правовое регулирование внутрисистемной и внесистемной передачи сведений конфиденциального характера в органах внутренних дел 149  2.3. Административная ответственность в области защиты информации конфиденциального характера и юрисдикционные полномочия органов внутренних дел в данной сфере 183  Заключение 204  Список литературы   * [Современное состояние правового регулирования в отношении сведений конфиденциального характера на законодательном уровне](http://www.dslib.net/admin-pravo/administrativno-pravovoe-regulirovanie-oborota-i-zawity-konfidencialnoj.html#7303451) * [Сведения конфиденциального характера, накапливаемые и используемые органами внутренних дел](http://www.dslib.net/admin-pravo/administrativno-pravovoe-regulirovanie-oborota-i-zawity-konfidencialnoj.html#7303452) * [Административно-правовое регулирование внутрисистемной и внесистемной передачи сведений конфиденциального характера в органах внутренних дел](http://www.dslib.net/admin-pravo/administrativno-pravovoe-regulirovanie-oborota-i-zawity-konfidencialnoj.html#7303453) * [Административная ответственность в области защиты информации конфиденциального характера и юрисдикционные полномочия органов внутренних дел в данной сфере](http://www.dslib.net/admin-pravo/administrativno-pravovoe-regulirovanie-oborota-i-zawity-konfidencialnoj.html#7303454)   **Введение к работе**  **Актуальность темы исследования.** В настоящий период времени информационные ресурсы полноправно встали в ряд важнейших ресурсов, необходимых для жизнедеятельности человечества. Информационные технологии, являющиеся материальной основой для формирования и практического использования информационных ресурсов, продолжают развиваться настолько стремительно, что за ними не поспевает ни одна иная отрасль экономики.  Проникновение информационных технологий во все сферы жизни общества, их вхождение, по сути, в каждый дом среди многочисленных положительных моментов имеет своим следствием и целый ряд негативных. Современные системы поиска и обработки информации позволяют осуществлять глобальный контроль над коммуникациями не только органов публичной власти, но и сотен миллионов граждан, накапливая и анализируя многочисленную информацию о них.  Эта поисковая работа является технологически чрезвычайно сложной и под силу только крупнейшим государствам, поэтому устремления субъектов меньшей величины направлены на получение доступа к уже организованным информационным массивам, а именно к банкам данных.  Полезно обеспечивать сохранность любой информации, накопленной в автоматизированной системе, особое значение приобретает защита тех сведений, доступ к которым ограничивается по объективным причинам. Среди таких сведений главенствующее положение занимает государственная тайна. Однако помимо нее существует более широкий класс сведений, именуемый конфиденциальной информацией, которые также подлежат защите, и в ряде случаев ценность такой информации приближается к ценности сведений, составляющих государственную тайну.  Органы внутренних дел в силу выполнения ими определенных задач, прежде всего связанных с обеспечением общественной безопасности и борьбой с преступностью, являются аккумулятором огромного числа сведений конфиденциального характера, поступающих к ним из внешней среды, а также сами создают значительное число сведений о своей деятельности, которые не подлежат открытому распространению, но в силу объективных причин не могут быть отнесены к государственной тайне. Поэтому изучение про-  блем, связанных с отнесением сведений к категории конфиденциальной информации и упорядочением их оборота, на примере органов внутренних дел имеет весьма актуальное значение.  Данная проблема также имеет иной ракурс рассмотрения -с позиций обеспечения прав человека и гражданина. Выполняя поставленные задачи, органы внутренних дел в законодательно очерченных рамках, но тем не менее весьма существенно вторгаются в частную сферу жизни граждан, накапливая о них многочисленные сведения личного и коммерческого характера. Данная деятельность направлена прежде всего на решение проблем обеспечения общественной безопасности и осуществление борьбы с преступностью, однако вытекающие из этого широкие правомочия по сбору и обработке информации накладывают на органы внутренних дел не менее широкий комплекс обязанностей по обеспечению защиты указанной информации от противоправного распространения или использования.  Система защиты информации конфиденциального характера в органах внутренних дел, имеющая правовую, организационную и техническую составляющие, должна гарантировать исключение возможности неконтролируемого доступа или утечки защищаемых сведений, а также искажения их содержания.  Окружающая нас действительность стремительно изменяется во многом за счет активного развития информационных технологий. Многое из того, что вчера рассматривалось как последнее достижение, сегодня уже воспринимается как нечто устаревшее. Общая идеология развития государственного управления в нашей стране заключается в стремлении максимально автоматизировать многие управленческие процессы, исключив или существенно ограничив участие в их осуществлении человека.  Объединение вышеприведенных теоретических посылок применительно к проблемам информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел позволяет утверждать, что уже в среднесрочной перспективе потребуется не только доступ к банкам данных органов внутренних дел из некоторой совокупности стационарных точек, но и мобильный, и даже онлайн-до ступ, который, естественно, должен осуществляться по защищенным каналам связи, с абсолютно точной идентификацией и аутентификацией пользователей.  Все вышеизложенное предопределяет актуальность проведения научного исследования, посвященного правовому регулированию оборота и защиты сведений конфиденциального характера в органах внутренних дел, которое, в основном, осуществляется нормами административного права.  **Степень научной разработанности темы исследования.** Анализ научных источников, касающихся рассматриваемых автором вопросов, позволяет утверждать, что проблема правового регулирования защиты конфиденциальной информации в органах внутренних дел освещена недостаточно.  Многие аспекты административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел отражены в трудах И.И. Вереме-енко, A.M. Воронова, Т.М. Заниной, И.Ш. Килясханова, Ю.М. Козлова, Л.М. Колодкина, Ф.Е. Колонтаевского, А.П. Коренева, Л.Л. Попова, Н.Ф. Поповой, Ф.С. Разаренова, Б.В. Российского, Ю.Н. Старилова, С.А. Старостина, А.А. Фатьянова, А.П. Шергина и ряда других ученых.  Теоретические и прикладные проблемы информационного права и правового обеспечения информационной безопасности исследовались И.Л. Бачило, А.Б. Венгеровым, В.А. Герасименко, А.В. Заряевым, В.А. Копыловым, В.Н. Лопатиным, В.А. Пожилых, В.Е. Потаниным, М.М. Рассоловым, В.Н. Саблиным, СВ. Скрылем, А.А. Стрельцовым, А.А. Фатьяновым, М.А. Федотовым, О.А. Федотовой, А.П. Фисуном, С.Г. Чубуковой, А.А. Шиверским, О.В. Кирилловой, В.Д. Элькиным и другими учеными.  Научному исследованию проблем противодействия незаконному посягательству на служебную информацию органов внутренних дел посвятили свои работы В.Б. Вехов, В.В. Крылов, А.Л. Осипенко, К.С. Скоромников, Н.Г. Шурухнов и другие ученые и специалисты.  Вместе с тем, следует констатировать, что комплексного правового исследования, посвященного проблемам правового регулирования оборота и защиты конфиденциальной информации в органах внутренних дел и выработке предложений по совершенствованию нормативной правовой базы в данной сфере общественных отношений, до сего времени не проводилось.  **Объектом исследования** является совокупность общественных отношений в сфере оборота и защиты конфиденциальной информации в органах внутренних дел.  **Предмет исследования** - совокупность правовых норм, регулирующих оборот и защиту конфиденциальной информации в органах внутренних дел.  **Цель исследования** заключается в выработке научно обоснованных предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования оборота и защиты конфиденциальной информации на уровне федеральных законов, нормативных правовых актов, принимаемых Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и МВД России.  Достижение поставленной цели обеспечивается решением следующих научных задач:   1. анализ эволюции правового регулирования оборота и защиты сведений конфиденциального характера в российском законодательстве; 2. анализ современного состояния правового регулирования оборота и защиты сведений конфиденциального характера на законодательном уровне; 3. анализ основных категорий сведений, накапливаемых и используемых органами внутренних дел; 4. исследование системы административно-правового регулирования накопления и хранения сведений конфиденциального характера в органах внутренних дел; 5. анализ проблем административно-правового регулирования внутрисистемной и внесистемной передачи сведений конфиденциального характера в органах внутренних дел; 6. исследование проблем установления административной ответственности в области защиты информации конфиденциального характера и юрисдикционных полномочий органов внутренних дел в данной сфере.   **Методологическую основу исследования** составляют общенаучные и частнонаучные методы: диалектический метод познания, системный, структурно-функциональный, исторический, общелогический, формально-юридический, сравнительно-правовой и иные научные методы.  **Нормативную правовую базу исследования** составили: Конституция Российской Федерации; кодифицированное административное, гражданское, уголовное законодательство Российской Федерации; федеральные законы Российской Федерации; указы Президента Российской Федерации; постановления и распоряжения  Правительства Российской Федерации; ведомственные нормативные акты, регулирующие компетенцию органов внутренних дел в сфере оборота и защиты конфиденциальной информации.  **Эмпирическая база исследования** включает в себя результаты анкетирования сотрудников различных служб (160 респондентов) по вопросам организации защиты конфиденциальных сведений в органах внутренних дел. Определенное содействие в формулировании ряда направлений исследования оказал и личный опыт автора как сотрудника органов внутренних дел, деятельность которого связана с ознакомлением со сведениями конфиденциального характера и правилами их защиты.  **Научная новизна исследования** заключается в том, что диссертация является первым самостоятельным монографическим исследованием, специально посвященным изучению проблем административно-правового регулирования оборота и защиты конфиденциальной информации в органах внутренних дел в условиях их реформирования и совершенствования материально-технической базы для осуществления деятельности.  Научную новизну диссертационного исследования подтверждают **основные положения, выносимые на защиту:**  **1.** Категории «конфиденциальная информация», «сведения конфиденциального характера» в настоящее время не имеют под собой четкого законодательного основания, хотя продолжают на достаточно высоком уровне правового регулирования (Указ Президента Российской Федерации от 06.03.1997 № 188 «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера» и ряд других) использоваться для обозначения относительно обособленного класса информации.  Упорядочение при регулировании отношений в сфере оборота и защиты конфиденциальной информации в системе государственной власти может быть достигнуто путем принятия профильного законодательного акта - Федерального закона «О служебной тайне», который призван сформировать единый административно-правовой механизм защиты конфиденциальной информации в системе публичной власти.  Одним из важнейших видов конфиденциальной информации, от упорядочения оборота и обеспечения безусловной защиты которой реально зависит жизнь и здоровье значительного числа людей, являются сведения, касающиеся государственной защиты судей,  должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства. Законодательное и подзаконное нормативное правовое регулирование данных отношений в части регламентации вопросов защиты таких сведений имеет явные пробелы.  Автором сформулированы конкретные предложения по совершенствованию правового регулирования в данной сфере.  2. Наряду с институтом государственной тайны в системе гос ударственной власти активно применяется институт служебной ин формации ограниченного распространения, функционирование ко торого основано не на федеральном законе, как это вытекает из норм Конституции Российской Федерации и Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите ин формации», а на подзаконном акте правительственного уровня, со держание которого не отражает современных потребностей в регу лировании данных отношений.  Автором на защиту выносятся результаты доктринального правового анализа данного нормативного правового акта, на основании которых он делает вывод о необходимости его кардинальной переработки.  3. Система правового регулирования отнесения сведений к ка тегории конфиденциальных, основанная на использовании пример ного перечня сведений ограниченного распространения, морально устарела и не может являться правовым фундаментом для реально го выделения данных сведений из общего массива служебной ин формации. Такое положение особенно негативно сказывается на де ятельности по разграничению доступа к информации в автоматизи рованных банках данных органов внутренних дел. В силу указанно го данный акт подлежит полной переработке.  Однако попытка такой переработки не даст должного эффекта до тех пор, пока не будет выработан единый системный подход в части формирования содержания перечней сведений конфиденциального характера в целом для органов исполнительной власти, который целесообразно реализовать на уровне федерального закона.  4. В настоящее время практически все органы государственной власти субъектов Российской Федерации разработали и ввели в действие перечни сведений конфиденциального характера. Учиты вая, что обеспечение общественной безопасности и борьба с пре ступностью являются задачей не только МВД России и его террито-  риальных органов, но и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, необходимо в каждый такой перечень включить раздел «Правоохранительная деятельность».  В целях исключения разночтений при формировании содержательной части указанного раздела целесообразно определить разработчиком основных норм для этого раздела перечней - МВД России, а вносить изменения в них на основании отдельного постановления Правительства Российской Федерации.  5. В процессе проведения исследования автор сделал и обос новал вывод о том, что органы внутренних дел являются одним из самых значительных потребителей сведений конфиденциального характера социальной направленности среди федеральных органов исполнительной власти, причем по разнообразию накапливаемой и обрабатываемой информации относятся к числу явных лидеров.  При этом совокупность ведомственных правовых актов, регулирующих оборот и защиту персональных данных в органах внутренних дел, страдает как схематичностью, так и декларативностью, в силу чего является малопригодной для реального практического применения при организации защиты информации.  Одним из самых существенных недостатков указанной совокупности ведомственных правовых актов является то, что при существующем уровне правового регулирования региональные сегменты автоматизированных банков данных полиции могут иметь различные по своей эффективности системы защиты информации, что создает предпосылки для утечки сведений конфиденциального характера.  6. Проведенный автором анализ показал, что важнейшим ме тодом упорядочения доступа к информационным ресурсам органов внутренних дел и в особенности к банкам данных полиции является метод идентификации и аутентификации пользователей, имеющих как технический, так и юридический компоненты. В подавляющем большинстве действующих нормативных актов делается упор на техническую составляющую данной административной процедуры, оставляя установление конкретного объема правомочий по доступу к информации (юридическая составляющая) на административное усмотрение конкретных руководителей, которые могут и не обла дать должной компетенцией в столь сложном вопросе.  В системе МВД России до сего времени отсутствует нормативный правовой акт, централизованно устанавливающий принци-  пы и методы разграничения доступа к информационным ресурсам, содержащим сведения конфиденциального характера.  7. Проводимые в настоящий период времени МВД России ме роприятия по совершенствованию управления органами внутренних дел, а также информационного обеспечения их деятельности дают основания полагать, что приоритетным направлением при исполь зовании информационных ресурсов органов внутренних дел, в том числе содержащих сведения конфиденциального характера, будет являться удаленный доступ как со стационарных точек, так и с мо бильных устройств обработки и хранения данных. Это предопреде ляет дальнейшее развитие технологий криптографической защиты информации и усиление уровня обеспечения безопасности связи.  Эффективность данной деятельности сдерживается отсутствием в МВД России и его территориальных органах целостной централизованной системы подразделений, главной задачей для которых является организация криптографической защиты информации, а также обеспечение безопасности применения таких средств и методов.   1. Представленная в настоящее время в КоАП РФ совокупность правонарушений за противоправные деяния в сфере оборота сведений конфиденциального характера не образует целостной системы, уровень санкций за их совершение настолько низок, что не имеет никакого превентивного значения. Указанное позволяет автору утверждать, что административно-правовая защита отношений в сфере оборота сведений конфиденциального характера в настоящее время фактически отсутствует. 2. Конкретные предложения автора по изменению и дополнению законодательных и иных нормативных правовых актов, направленные на совершенствование правового регулирования оборота сведений конфиденциального характера:   9.1. Внести следующие изменения в перечень сведений конфиденциального характера, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 06.03.1997 № 188:  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)».  9.2. Внести следующие изменения в «Положение о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распростра нения в федеральных органах исполнительной власти», утвержден ное Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.11.1994 №1233:  пункт 1.2 изложить в редакции:  «К служебной информации ограниченного распространения относятся сведения конфиденциального характера, касающиеся деятельности федеральных органов исполнительной власти и подчиненных им организаций, свободное распространение которых создает препятствия для исполнения указанными органами и организациями установленных для них задач и функций».  9.3. Внести следующие изменения в Особенную часть Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях:  статью 13.11 изложить в редакции:  «Нарушение установленного законом оборота информации о гражданах (персональных данных)  1. Нарушение установленного законом порядка сбора, хране ния или использования информации о гражданах (персональных данных) -  влечет ....  2. Противоправное распространение, в том числе разглашение информации о гражданах (персональных данных) -  влечет ... .»;  часть 1 статьи 13.28 изложить в редакции:  «Нарушение установленного порядка оформления отказа в предоставлении сведений о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в случае установления правомерного ограничения в доступе к данным сведениям, -  влечет ...».  Статью 17.13 изложить в следующей редакции:  «1. Несоблюдение либо неполное соблюдение решений органов, обеспечивающих безопасность судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, участников уголовного судопроизводства либо в отношении их близких, -  влечет ....  2. Противоправное распространение, в том числе разглашение сведений о мерах безопасности, примененных в отношении лиц, указанных в части первой настоящей статьи, -  влечет ....  3. Противоправное распространение, в том числе разглашение сведений о мерах безопасности примененных в отношении лиц, указанных в части первой настоящей статьи, если это деяние создало реальную угрозу их жизни и/или здоровью,  влечет ...».  **Теоретическая значимость** проведенного исследования заключается в расширении научных знаний о правовой природе конфиденциальной информации, относимости к данной категории тех или иных видов сведений, авторском анализе системы правового регулирования данных отношений на законодательном уровне и в органах внутренних дел.  **Практическая значимость** состоит в выработке конкретных предложений по совершенствованию системы административно-правового регулирования оборота и защиты сведений конфиденциального характера в органах внутренних дел.  **Степень достоверности результатов исследования.** Теоретическая часть научного труда базируется на использовании широкого круга российских и зарубежных научно-правовых источников, научной и учебной литературы, опубликованных материалов конференций различного уровня, а также диссертационных исследований других авторов. Научные выводы и положения основываются на анализе теоретической части исследования, результатах обобщения и анализа эмпирической базы. При формулировании теоретических и прикладных положений автор использовал данные судебной практики. При разработке научных положений использованы современные методики сбора, обработки и анализа эмпирической базы исследования. Степень достоверности результатов проведенного исследования обеспечена также результатами апробирования разработанных выводов и положений на практике и в учебном процессе, что подтверждается актами внедрения.  **Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные результаты диссертационного исследования заслушивались на заседаниях кафедры административного права Воронежского института МВД России, докладывались и обсуждались на научно-практических конференциях в Воронежском институте МВД России (2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 гг.), Орловском юридическом институте МВД России (2012 г.), Белгородском юридическом институте МВД России (2013 г.), Омской юридической академии (2014 г.), Санкт-Петербургском университете МВД России (2015 г.). Положения дис-  сертациоиного исследования были представлены на Всероссийском конкурсе молодежи образовательных учреждений и научных организаций на лучшую работу «Моя законотворческая инициатива», проводимого Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации и НС «Интеграция» в сентябре 2012 г.  Основные положения исследования внедрены в учебный процесс Воронежского института МВД России, Дальневосточного юридического института МВД России, практическую деятельность ГУ МВД России по Воронежской области, УМВД России по Липецкой области; нашли отражение в девятнадцати научных публикациях.  Структура **диссертации** определена ее целью и задачами и состоит из введения, двух глав, разделенных на три параграфа каждая, заключения и списка использованной литературы. Диссертация оформлена в соответствии с требованиями ВАК при Минобрнауки России. Современное состояние правового регулирования в отношении сведений конфиденциального характера на законодательном уровне Можно сказать, что системное появление в российском законодательстве правовой категории «конфиденциальная информация» связано с принятием в 1994 году Федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» l , который внес определенное упорядочение в градацию информационных ресурсов по категориям доступа. В соответствии с п. 2 ст. 10 данного закона, «документированная информация с ограниченным доступом по условиям ее правового режима подразделяется на информацию, отнесенную к государственной тайне, и конфиденциальную».  Такое разделение являлось системным и ознаменовало собой новый этап в развитии правового регулирования ограничения в доступе к информации.  В тот период времени термин «конфиденциальность (конфиденциальный)» был относительно новым для отечественного законодательства. Самым ранним по дате актом, который автору удалось обнаружить в нормативном массиве, использовавшем данную категорию, являлось Постановление СМ СССР от 16.08.1990 № 835 «О мерах по демонополизации народного хозяйства»2, где предписывалось не допускать таких проявлений недобросовестной конкуренции, как самовольное использование или разглашение конфиденциальной научно-технической, производственной или торговой информации.  Справедливости ради следует отметить, что на уровне надзорных правоприменительных актов данный термин был использован несколькими  В Заключении Комитета конституционного надзора СССР от 21.06.1990 № 2-2 «О несоответствии норм законодательства, исключающих для ряда категорий работников судебный порядок рассмотрения индивидуальных трудовых споров, положениям Конституции СССР, законов СССР, международных актов о правах человека»1 было отмечено следующее:  «Настоящее Заключение комитета не исключает возможности установления в законе иного порядка рассмотрения споров по вопросам освобождения от должности, перевода на другую работу и наложения дисциплинарных взысканий на должностных лиц, занимающих посты на высоком уровне, чьи функции согласно принятым международно-правовым нормам обычно рассматриваются как относящиеся к определению политики или к управлению, или носят строго конфиденциальный (выделено - А.К.) характер».  Сравнивая две процитированные нормы, можно констатировать, что в них идет апробация нового термина, который шире категории «секретный», ассоциируемой с государственной тайной.  Демократические преобразования, начавшиеся в нашей стране на последнем этапе существования СССР, с первых шагов убедительно доказали, что демонтаж системы, в которой гражданин был работником у единственного работодателя в лице государства, и оно же выступало в качестве своеобразного pater familias по отношению к материальным благам и даже к праву гражданина на индивидуальность и неприкосновенность частной жизни, будет иметь самые глубокие последствия, где одним из важнейших элементов выступает новая система взаимоотношений между государством и гражданином.  О несоответствии норм законодательства, исключающих для ряда категорий работников судебный порядок рассмотрения индивидуальных трудовых споров, положениям Конституции СССР, законов СССР, международных актов о правах человека: Заключение Комитета конституционного надзора СССР от 21.06.1990 № 2-2 // Ведомости СНД и ВС СССР. - 1990. - № 27. - Ст. 524. Принятие новой Конституции Российской Федерации, в тексте которой права и свободы человека и гражданина заняли, наконец, подобающее место, сформировало фундамент для должного в системе правового регулирования, делегировав реализацию сущего законодательным и подзаконным актам.  Исследователи отношений в области информации обычно начинают анализ конституционных норм со статей 23 и 24 текста Основного закона, определяющих систему защиты частной жизни граждан и сведений и о ней. Автор же хотел бы начать анализ конституционных положений с части первой статьи 45, которая устанавливает, что «государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется».  Как отмечают Ю.А. Дмитриев и Ю.И. Скуратов, «провозглашение в комментируемой статье Основного закона гарантируемой каждому человеку и гражданину государственной защиты его прав и свобод означает, с одной стороны, признание государством на самом высшем уровне своей обязанности защищать права и свободы, с другой стороны - наличие корреспондирующего к ней права человека и гражданина требовать от государства (его органов) выполнения взятой на себя обязанности»1.  Отсюда следует, что государство обязано сформировать систему своих органов, которые должны обеспечивать такую защиту и наделить их соответствующими полномочиями. Одним из таких органов государства, имеющемся в подавляющем большинстве стран мира, является полиция (милиция), на которую возлагаются обязанности по защите жизни, здоровья, имущества, а в целом ряде случаев - жизни и достоинства граждан.  В современном мире, обладающем чрезвычайной динамикой в части коммуникативного общения и перемещения граждан, выполнение задач по обеспечению их защиты невозможно без накопления и обработки колоссального объема информации, среди которой в необходимый момент времени выделяются нужные сведения, на основании которых принимается  Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий // Под рук. Ю.А. Дмитриева, Ю.И. Скуратова. -М.: Статут, 2013. - С. 180. соответствующее решение. При этом как граждане имеют право на защиту частной информации, так и некоторые государственные органы должны иметь легальный доступ к такой информации. Но, получив доступ и сами сведения, органы государства не могут сделать их общедоступными или иным образом произвольно с ними обращаться - они обязаны обеспечить к таким сведениям ограниченный доступ и исключить их распространение, которое без соответствующего административного разрешения считается противоправным.  СССР был весьма закрытым государством: на его карте не обозначались целые города, определенные районы маскировались под наименования других районов. Все это делалось для того, чтобы сохранить обороноспособность государства.  По данному поводу в свое время очень метко высказался В.А. Рубанов, одним из первых заявивший, что «действующая в стране система защиты секретов складывалась, как известно, в сложных исторических условиях. Она зародилась в трагический для советского народа период «обострения классовой борьбы», выкристаллизовалась в годы Великой Отечественной войны и укрепилась во времена войны «холодной». После косметического очищения на рубеже 50-60-х годов от наиболее одиозных и архаичных форм использования института государственной и военной тайны не по прямому назначению, а в ряде случаев и для прикрытия беззаконий система защиты секретов, хотя по-своему и совершенствовалась, но все более отставала от потребностей общественного прогресса»1. Сведения конфиденциального характера, накапливаемые и используемые органами внутренних дел В данном определении мы видим две больших группы сведений. Первая из них связана с тем, что есть конкретный гражданин, он известен и индивидуально определен. К его персональным данным относится дополнительно получаемая о нем информация, помимо той, которая потребовалась для его индивидуального определения (идентификации). Скажем, есть Петров Сергей Иванович, родившийся 07.07.1980 в г. Воронеже, проживающий на улице Лизюкова, д. 1, кв. 11. Этих сведений вполне достаточно, чтобы полностью индивидуально определить конкретное физическое лицо, так как вероятность того, что имеется субъект с полностью совпадающими идентификационными данными практически равна нулю.  Вторая группа сведений связана с тем, что осуществляется попытка по определенным системным признакам выявить конкретных лиц, которые подпадают под эти характеристики. Например, получение индентифицирующей информации в отношении лиц, которые имеют в определенном банке вклады на сумму свыше одного миллиона рублей, либо таких же данных на всех лиц, имеющих зарегистрированное огнестрельное оружие и проживающих в определенном населенном пункте.  Все было бы хорошо и четко, если бы не маленький нюанс, который превращает данную определенность в полную неопределенность, а именно: персональные данные - это любая информация. Признание факта о том, что любая информация о физическом лице есть его персональные данные не может позволить выстроить приемлемую систему правового регулирования в силу изначальной неопределенности объекта правового регулирования.  Иными словами, если мы толком не знаем, что такое персональные данные, то как мы можем выстроить систему ограничения доступа к этой информации? Например, является ли персональными данными информация о том, что упомянутый выше Петров Сергей Иванович имеет размер одежды 54, а размер обуви - 43? Формально это персональные данные (любая информация о лице), но нужно ли их защищать?  Выглядит странным допущение такой неопределенности при довольно четко определенной цели рассматриваемого федерального закона: обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина при обработке его персональных данных, в том числе защиты прав на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. Комплекс прав и свобод человека и гражданина в конечном итоге определен Конституцией Российской Федерации, поэтому в принципе возможно (хотя в ряде случаев это представляет собой довольно сложную научную задачу) связать любое конкретное конституционно-определенное право человека с информацией о конкретной личности, которую следует подвергать защите.  Обратим внимание на один существенный момент, имеющий значение для определения уровня правовой значимости прав и свобод в Конституции нашего государства. На первом месте (статья 19) стоит равенство всех перед законом и судом, на втором (статья 20) - право на жизнь, а на третьем (статья 21) - право на достоинство личности, которое охраняется государством, а уже затем следуют свобода, неприкосновенность частной жизни, защита чести и доброго имени и т.д.  Как представляется автору, система защиты персональных данных должна быть прежде всего направлена на защиту жизни и достоинства личности, а затем уже не неприкосновенность частной жизни.  Категории «жизнь» и «частная жизнь» являются довольно общеупотребительными и в подробном анализе в рамках данного исследования не нуждаются. А вот на категории «достоинство» автор хотел бы несколько более детально остановиться, так как мнения по данному поводу в научной среде не единодушны. По мнению В.И. Червонюка, «достоинство личности - свойство человека, характеризующее его духовный облик и предполагающее отношение к нему со стороны государства, иных лиц как к высшей ценности»1.  На сайте МВД Республики Адыгея (www.01.mvd.ru) приведено несколько иное суждение: «Достоинство личности рассматривается с двух сторон. С одной стороны, достоинство личности - один из важнейших конституционных принципов, положенный в основу правового статуса личности, а также регулирующий взаимоотношения человека и государства. С этой позиции закрепление за человеком прав и свобод и их реализация являются проявлением достоинства личности.  С другой стороны, достоинство личности является самостоятельным субъективным правом человека. Достоинство личности предполагает определенную оценку со стороны общества и самооценку своих моральных и интеллектуальных качеств».  По мнению автора, помимо вышеуказанных важных суждений, необходимо отметить, что достоинство личности есть обязанность должностных лиц государства и граждан соблюдать по отношению к любому человеку общепринятый в данном государстве и обществе стандарт отношения, позволяющий человеку чувствовать себя равным членом общества, претендующим на уважение со стороны представителей государства и других граждан. Административно-правовое регулирование внутрисистемной и внесистемной передачи сведений конфиденциального характера в органах внутренних дел Наконец, последнее - запрет на хранение учетных документов в помещениях без соответствующих средств защиты. По мнению автора, речь в данном случае должна идти не только об учетных документах (копиях протоколов), но и о данных автоматизированного учета, то есть собственно о самом реестре. Поэтому средства защиты должны быть не «соответствующими», а конкретно названными. Например, накопительные дела должны храниться в металлических шкафах, компьютер, на котором осуществляется обработка сведений, должен иметь такой-то уровень защиты, данные реестра должны храниться на внешнем носителе информации, хранимом в металлическом шкафу в упаковке, опечатанной личной печатью ответственного за ведение реестра сотрудника, где также должен храниться носитель с резервной копией реестра, и т.д. Установление подобных предписаний будет конкретным и действенным, так как содержит не абстрактные, а конкретные меры защиты, реализацию которых к тому же возможно проверить.  Следующим моментом, который должен являться важнейшей составной частью системы любого реестра (банка данных) - это административно-правовое регулирование порядка предоставления информации из них.  Применительно к рассматриваемому реестру, данный порядок сформулирован предельно лаконично:  «Сведения из реестра предоставляются по запросам должностных лиц территориальных органов МВД России в связи с расследуемыми уголовными делами, находящимися в производстве делами об административных правонарушениях, а также в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, в сроки, установленные законодательством Российской Федерации.  Запросы о предоставлении информации фиксируются в накопительном деле с указанием инициатора, обратившегося с запросом, даты запроса, результатов проверки и даты предоставления информации.  Ответственность за неправомерное использование запрашиваемой информации несет инициатор запроса в соответствии с законодательством Российской Федерации».  На первый взгляд все кажется логичным: описано основание для направления информации, запроса, определено лицо, на которое возлагается ответственность за неправомерное использование информации, однако, если вдуматься глубже, то ситуация с указанным реестром уже не представляется столь простой и однозначной.  Закон о полиции предусматривает тринадцать категорий лиц, которых полиция вправе подвергнуть задержанию (п. 2 статьи 14), поэтому рассмотрим лишь некоторые из них на предмет установления факта, является ли информация, касающаяся задержания, конфиденциальной по своей природе.  Начнем с самого основного - с задержания лица, подозреваемого в совершении преступления. Подозрение в совершении уголовно-наказуемого деяния еще не означает, что гражданин на самом деле его совершил. Весьма большой процент задержанных по данному основанию вскоре освобождается, но протокол задержания в конечном итоге попадает в реестр.  Примерно такая же ситуация складывается применительно к лицам, в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях. Гражданин может быть задержан, на него может быть, помимо протокола об административном задержании, составлен протокол об административном правонарушении, но он может в дальнейшем быть оправдан, однако факт его задержания фиксируется в реестре.  Причем в дальнейшем данная информация будет восприниматься всеми, кто с ней ознакомлен, исключительно как компрометирующая гражданина независимо от того, привлекался ли он на самом деле к уголовной или административной ответственности. Еще более сложная ситуация возникает в отношении сведений о факте задержания: - лиц, предпринявших попытку самоубийства либо имеющих признаки выраженного психического расстройства и создающих своими действиями опасность для себя и окружающих; - лиц, совершивших побег из психиатрического учреждения или скрывающихся от назначенной судом недобровольной госпитализации в такое учреждение.  И первое, и второе основание в преломлении к частной жизни гражданина, сведения о которой охраняются в первую очередь конституционными нормами, являются строго конфиденциальной информацией, доступ к которой максимально ограничивается. В Федеральном законе «О персональных данных» имеется специальная совокупность норм, которая сконцентрирована в статье 10 «Специальные категории персональных данных», в которой, в частности, содержится следующая норма:  «Обработка специальных категорий персональных данных должна быть незамедлительно прекращена, если устранены причины, вследствие которых осуществлялась обработка».  Применительно к рассматриваемому автором случаю все выглядит примерно следующим образом. Сотрудники полиции, осуществившие задержание, либо процессуально оформляющие факт задержания, в протоколе о задержании обязаны подробно описать основания для задержания. В противном случае к ним могут быть применены меры юридического свойства за незаконное задержание. Эта информация, отраженная в протоколе, попадает в реестр и хранится там неопределенное время, ставясь объектом для доступа неопределенного числа должностных лиц органов внутренних дел не только того региона, где ведется реестр, но и формально любого региона нашей страны. Административная ответственность в области защиты информации конфиденциального характера и юрисдикционные полномочия органов внутренних дел в данной сфере Понятно, что данному ведомственному нормативному правовому акту около десяти лет и с того периода многое изменилось. Однако эта проблема для органов внутренних дел имеет куда более глубокие корни, чем кажется.  Многие ведомственные системы связи, которые в трансформированном виде действуют и сейчас, в нашей стране стали создаваться еще в советский период и продолжают совершенствоваться в настоящее время. К ним, в частности, относятся системы ведомственной связи Вооруженных Сил и органов безопасности, которые обеспечивают не только бесперебойность, но и известную конфиденциальность передаваемой информации.  Органы внутренних дел в силу их разветвленности и территориальной привязке к единицам административного деления изначально опирались на сети связи общего пользования, которые создавало и поддерживало Министерство связи. Защиту сведений, составляющих государственную тайну, при передаче информации по каналам связи обеспечивала шифровальная служба, остальная информация передавалась по телефонным и телеграфным абонентским системам связи без какой-либо дополнительной защиты.  Канальная ведомственная привязка (то есть монопольное владение физической линией связи) оправдана по финансовым затратам только в случае постоянной передачи больших объемов информации (загрузки канала). В органах внутренних дел в подавляющем большинстве случаев загрузка каналов эпизодическая, что делает приобретение в собственность или аренду линий связи во многих случаях экономически невыгодными.  Новые технологические реалии, связанные с компьютеризированной обработкой и передачей сведений, свидетельствуют о том, что современные информационно-телекоммуникационные системы вполне могут опираться на физические линии связи общего пользования и в то же время формировать собственные сети передачи информации с любым уровнем защиты. Причем эти системы могут быть полисегментными, состоящими из подсистем разного предназначения.  По мнению автора, именно эта техническая идеология и была заложена в создаваемую на протяжении многих лет Единую информационно-телекоммуникационную систему органов внутренних дел (ЕИТКС). Одним из сегментов ЕИТКС и явилась система «Дионис», которая по имеющимся у автора сведениям представляет собой разветвленную сеть почтовых серверов сети Интернет, полностью контролируемых органами внутренних дел.  Использование системы электронной почты ныне стало повседневной реальностью. Практически каждый интернет-пользователь имеет электронный почтовый ящик, отправляет и получает текстовые и графические изображения. Говоря иначе, такая система коммуникаций давно стала повседневной реальностью, вобрав в себя, в том числе значительную часть деловой переписки. Электронные письма в целом ряде случае стали признаваться судами в качестве доказательств.  С точки зрения обеспечения защиты информации в системе публичной электронной почты имеется один существенный изъян - пользователь не знает, на каком сервере физически хранится его информация и кто может к ней иметь технический доступ. Парольная защита, которой обеспечен каждый электронный почтовый ящик, направлена против попыток проникновения извне, но не против открытия доступа к содержанию информационного ресурса со стороны владельцев сервера, которые в любом случае в состоянии организовать технологический доступ к содержанию почтового ящика.  Поэтому формирование системы, где почтовые серверы находятся в техническом обслуживании органов внутренних дел, явилось в свое время абсолютно правильным организационным решением.  Как представляется автору, формирование новой коммуникационной среды должно было привести к обеспечению возможности любому сотруднику стать обладателем персонального почтового ящика, однако этого обеспечено не было. Из контекста рассматриваемого приказа МВД России по Удмуртской республике следует, что на каждый районный орган внутренних дел должна приходиться только одна рабочая станция системы «Дионис», к которой возможно подключение других рабочих станций по локальной сети. Такой подход резко снижает возможности информационного обмена.  Помимо всего вышесказанного, для системы «Дионис», равно как и для любой иной системы обмена электронными сообщениями, существует проблема подтверждения подлинности отправленного сообщения, что сводится к двум основным моментам, имеющим правовое значение, а именно: - к исключению возможности незаметного внесения изменений в текст сообщения; - свидетельства о том, что данный текст действительно исходит от конкретного сотрудника.  Данная проблема разрешается посредством применения электронной цифровой подписи (в соответствии с последними законодательными установлениями - электронной подписи). К моменту ввода в эксплуатацию системы «Дионис» нормативные условия для использования ЭЦП в нашей стране были уже созданы (Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи»1), однако данная система при организации работ по эксплуатации сети «Дионис» нигде не упоминается. | |  | |  | | |  | | |  |
|  |  |