

ОФИЦИАЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ С ОГРАНИЧЕННЫМ ДОСТУПОМ: ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ



Николай ЖЕКОВ,
адвокат, докторант, МГУ
<https://orcid.org/0000-0002-4576-6873>

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются основные виды и характеристики информации ограниченного доступа, проблематика и особенности регламентации способов получения информации ограниченного доступа, представлены основные классификации видов информации ограниченного доступа. Поведен анализ взаимосвязей между информацией ограниченного доступа и иными видами официальной информации. Предпринята попытка изучения проблем правового регулирования информации ограниченного доступа и обоснования необходимости совершенствования законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: конфиденциальность, ограниченный доступ, информационное пространство, секретная информация, доступ к информации, тайна информации.

В современном мире информация выступает важнейшим и неотъемлемым компонентом развития общества. Право на поиск информации является одним из наиболее значимых и вместе с тем остро востребованных публичных прав в государстве, претендующим на статус правового государства.

Глобальный характер информации, производство информационных продуктов и услуг ориентируют современное гражданское общество к совершенно новому информационному типу общественных отношений, для которых информация выступает одним из важнейших ресурсов развития человечества.

Гражданское общество постепенно превращается в информационное сообщество, а информация приобретает стратегический характер, информация является значимой как для себя лично, так для государства и общества в целом; каждый может искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым способом, при условии его соответствия закону.

INFORMAȚIA OFICIALĂ CU ACCES LIMITAT: ASPECTE PROBLEMATICE

SUMAR

Articolul examinează principalele tipuri și caracteristici ale informațiilor cu acces limitat, caracteristicile reglementării modurilor corecte de informații cu acces limitat, prezintă principalele clasificări ale tipurilor de informații cu distribuție limitată. Este demonstrată conexiunea dintre informațiile de acces restricționat și modul secret. Autorul încearcă să studieze problemele reglementării legale și necesitatea îmbunătățirii legislației în acest domeniu.

Articolul discută problema restrângerii dreptului de acces la informații, efectuează o analiză sistematică a principalelor elemente ale mecanismului de restrângere a acestui drept constituțional, examinează aspectele de reglementare ale restrângerii dreptului de acces la informații în legislația națională.

Cuvinte-cheie: confidențialitate, acces restricționat, spațiu informațional, informații secrete, acces la informații, secretul informațiilor.

OFFICIAL INFORMATION WITH LIMITED ACCESS: PROBLEM ASPECTS

SUMMARY

The article examines the main types and features of information with limited access, the features of regulatory regulation of the right modes of information with limited access, presents the main classifications of types of information with limited distribution. The connection between restricted access information and secrecy mode is demonstrated. The author attempts to study the problems of legal regulation and the need to improve legislation in this area.

The article considers the issue of restricting the right to access information, conducts a systematic analysis of the main elements of the mechanism for restricting this constitutional right, and studies the regulatory aspects of restricting the right of reassess to information in national legislation.

Key-words: confidentiality, limited acces, information space, secret information, access to information, secrecy mode.

На национальном уровне обсуждается идея создания единого информационного пространства, формирование и развитие которого необходимо для обеспечения оперативного доступа граждан к сведениям, имеющимся в информационных системах, а также в целях реализации полномочий органов государственного управления в сфере управления экономикой, в области безопасности личности, общества и государства с преимущественным использованием информационных систем. При правовом регулировании использования информационных систем важную роль играет проблема установления порядка доступа к информации, которая функционирует в различных видах и правовых режимах.

В последние годы активно формируется собственное информационное законодательство, которое, следуя существующим международным стандартам, регулирует отношения связанные с поиском, раскрытием, получением и использованием информации в контексте специфики общественно-политической модели нашего общества.

Право на беспрепятственное получение информации характеризуется признаками общераспространенности и общепризнанности. Конвенция от 04.11.1950 г. о защите прав человека и основных свобод, устанавливая право каждого индивида на свободу выражения мнения, раскрывает содержание данного права, включая в него свободу, придерживаться своего мнения, получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ [4].

Международный пакт от 16.12.1966 г. о гражданских и политических правах развивает идею свободы получения информации об общественных делах, конкретизирует и одновременно программирует свободу поиска, получения и распространения всякого рода информации независимо от форм её закрепления (письменно, устно, посредством печати, других форм выражения или иными способами, по своему выбору) [7].

Вместе с тем право на информацию не является абсолютным правом и может содержать определенные ограничения. Часть (3) ст. 34 Конституции предусматривает, что право на информацию не должно наносить ущерб защите граждан или национальной безопасности [5].

Закон о доступе к информации [3] конкретизирует вышеприведенные конституционные положения, устанавливая, что реализация права на доступ к информации может быть подвергнута только ограничениям, регулируемым органическим законом и соответствующим потребностям в виде необходимости соблюдения прав и недопущения посягательств на репутацию иного лица, а также охраны национальной безопасности, общественного порядка, здоровья или морали общества.

В этой связи следует отметить, что молдавское законодательство воспроизводит положение

международного права, в частности положения ч. 3 ст. 19 Международного пакта от 16.12.1966 г. о гражданских и политических правах, предусматривающими, что пользование, в частности правом на свободный поиск информации, налагает особые обязанности и особую ответственность, которые могут быть сопряжены с некоторыми ограничениями установленными законом и являться необходимыми для уважения прав и репутации других лиц либо для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения [7].

В данном контексте актуальным является освещение информации имеющей ограниченный доступ, раскрытие содержания такого рода информации и характеристика её составляющих элементов.

В юридической науке накоплен значительный позитивный опыт правовой регламентации права на информацию с ограниченным доступом, отражающий самые разнообразные тенденции и идеи, имеющие цель обеспечения свободы распространения и беспрепятственного получения информации посредством гарантирования индивидам права доступа к официальной информации.

В правовой литературе продолжают дискуссии относительно понимания, содержания, правовой природы права на информацию с ограниченным доступом, но единое понимание данного правового явления отсутствует.

В связи с этим представляется актуальным анализ и обобщение накопленного материала эмпирического и нормативного характера, направленные на разработку целостной теоретической концепции права на информацию с ограниченным доступом в целях должной правовой регламентации механизма реализации данного права. Это также обогатит правовую науку в плане новых подходов к системе управления обществом, функционирования институтов демократии, правового статуса личности.

Несмотря на активные теоретические изыскания в рассматриваемой области правовых знаний, развитие законодательства, регулирующего информационную сферу, в настоящее время должным образом не определены правовые средства и механизмы доступа к официальной информации ограниченного доступа. Более того, в национальном законодательстве до сих пор отсутствуют нормативно закреплённые определения таких понятий как «информация с ограниченным доступом», «информация об общественных делах», «общедоступная информация», «вредная информация», недостаточно корректно сформулировано само понятие информации и др.

Все эти факторы в совокупности обуславливают существование объективного интереса к проблеме правового регулирования доступа к официальной информации с ограниченным доступом как актуальной и практически значимой.



Для достижения данной цели программируются следующие задачи:

- осветить существующие представления о сущности и понимании информации с ограниченным доступом в правовой литературе;
- классифицировать виды информации с ограниченным доступом;
- раскрыть содержание информации с ограниченным доступом.

Правовые аспекты информации, информатизации, информационной безопасности, права на информацию, а также вопросы, касающиеся защиты информации с ограниченным доступом и обеспечения информационной безопасности личности и государства в условиях информатизации общества, выступают объектами научного исследования в многочисленных работах, в которых получили освещение в основном теоретико-правовые или узко специализированные аспекты информации, права на информацию, на доступ к информации и ее распространение, государственной тайны, проблемы допуска к ней и способам ее защиты, коммерческой и некоторых видов профессиональной тайны (адвокатской, врачебной, налоговой, страховой).

В тоже время необходимость дальнейшего совершенствования правового регулирования в рассматриваемой сфере, учитывая принятие ряда законодательных актов в области реализации права на доступ к информации не согласованных друг с другом (к примеру, Закон «О доступе к информации» и Административный кодекс) требует четко выстроенной концепции права на информацию, теоретического обоснования ряда идей, понятий и направлений, что предполагает активизацию научных исследований правового и междисциплинарного характера.

Основным объектом правоотношений в информационной сфере является информация. Информация пронизывает все сферы человеческой жизни и деятельности. Информация составляет основу нашего мировосприятия и повседневного поведения.

Прежде всего, необходимо уяснить содержание понятия «информация», определить правовую природу информации с ограниченным доступом, а также выделить ее характерные признаки. Данный анализ позволит определить место информации с ограниченным доступом в информационно-правовой среде.

Термин «информация» имеет латинское происхождение от слова «informatio», что означает представление, изложение, сведения, осведомление. Достаточно широкая трактовка данного понятия вызывает некие трудности в уяснении его смысла. Многие авторы предпринимали попытки определения информации. Так, например, С.И. Ожегов понимает информацию как сведения об окружающем мире и протекающих в нем процессах, воспринимаемые человеком или специ-

альным устройством. По мнению В.З. Когана, информация – это переданное или предполагаемое к передаче сообщение, содержащее сведения, являющиеся результатом познавательной деятельности людей, и отражающее с той или иной степенью адекватности происходящее в объективной реальности.

Информацию можно обозначить как особый вид ресурса, среди многих других, а также выделить её специфические свойства, в частности, это не истощаемость, запоминаемость, возможность неограниченной передачи, преобразуемость, воспроизводимость. Анализируя данные свойства, можно сделать вывод о том, что информация обладает социальной важностью и значимостью, а некоторые ее виды нуждаются в особом режиме защиты, который будет выражаться в ограничении доступа к таким видам информации с целью обеспечения сохранности и препятствия несанкционированному и неконтролируемому доступу.

В праве понятие информации прошло сложный путь становления и развития. При этом следует отметить, что в современном обществе, с учетом развития всех сфер общественной жизни, прогресса науки и техники, существующие во многих нормативных актах, включая законы, понятия информации далеко не в полной мере соответствуют объективной реальности.

Не является исключением и национальное законодательство, где под информацией неоправданно узко понимается: «сведения о лицах, субъектах, фактах, событиях, явлениях, процессах, объектах, ситуациях и идеях», как это было определено в законе N467-XV от 21.11.2003 г. – «Об информатизации и государственных информационных ресурсах» [3].

Основным законодательным актом, при помощи которого обеспечивается регламентация общественных отношений в области обеспечения права на свободный доступ к информации является Закон о доступе к информации [2].

В соответствии с данным нормативным актом, информация подразделяется на официальную информацию и иную информацию, порядок доступа к которой не является предметом регулирования указанного закона (например, предоставления информации о своей деятельности частными физическими и юридическими лицами, партиями и общественно-политическими формированиями, фондами, общественными объединениями).

В свою очередь официальная информация, являющаяся на первый взгляд общедоступной (любое лицо в соответствии с настоящим законом имеет право на поиск, получение и ознакомление с официальной информацией – ч.(1) ст.4 Закона), имеет в качестве подкатегории официальную информацию ограниченного доступа.

Официальной информацией (в интерпретации закона информацией неограниченного доступа) считается информация, находящаяся во

владении и распоряжении поставщиков информации, составленная, отобранная, обработанная, систематизированная и/или утвержденная официальными органами, лицами или предоставленными в их распоряжение в соответствии с законом иными субъектами прав [2].

Исходя из такого пространного легального определения, к официальной информации ограниченного доступа можно отнести, к примеру, содержание нормативных правовых актов, затрагивающих права, законные интересы, свободы и обязанности человека и гражданина, информацию о состоянии окружающей среды, информацию о деятельности органов публичной власти и органов местного самоуправления, информацию об использовании публичных финансах, источниках бюджетных средств и др.

К официальной информации ограниченного доступа закон относит сведения, составляющие государственную тайну, коммерческую тайну (конфиденциальную информацию из области деловых отношений, представленную публичным учреждениям разглашение которой может затронуть интересы предпринимателей), информацию личного характера, разглашение которой считается вмешательством в частную жизнь лица, находящуюся под охраной законодательства о защите персональных данных, информацию об оперативной деятельности и деятельности по уголовному преследованию соответствующих органов, информацию, отражающей результаты некоторых научных и технических исследований, разглашение которой лишает авторов данных исследований преимущественного права опубликования либо отрицательно влияет на реализацию иных охраняемых законом прав.

Общими отличительными признаками официальной информации ограниченного доступа являются конфиденциальность, необходимость дополнительной правовой, организационной и иной защиты, наличие вреда в случае нарушения их правового режима.

В юридической литературе имеются различные определения информации с ограниченным доступом. Например, А.В. Семашко определяет данный вид информации как объективно выраженные секретные сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления, неизвестные широкому кругу лиц, имеющие средства правовой охраны и защиты, доступ к которым ограничен законом в силу того, что их использование или распространение нарушит права и законные интересы собственника информации и (или) иных лиц.

И.И. Салихов определяет указанную категорию как объект гражданских правоотношений, по сути, через перечисление присущих им признаков: «информация с ограниченным доступом – это способные быть предметом имущественных и личных неимущественных отношений, известные

только определенному кругу лиц и обладающие в силу этого особой ценностью сведения, данные и знания, в отношении которых обладателем принимаются меры, направленные на ограничение свободного доступа третьих лиц, распространение которых может причинить существенный вред заинтересованным лицам» [8, с. 124].

Информации с ограниченным доступом присущи определенные признаки, которые отличают ее от других видов информации. Среди них можно обозначить следующие:

- 1) указанный класс информации неизвестен широкому кругу лиц;
- 2) принадлежит лишь определенному субъектному составу;
- 3) обладатель информации может принимать меры, способствующие ограничению свободного доступа к ней третьих лиц;
- 4) информация несет в себе особую социальную ценность в силу ее достоверности, а также потенциальной неизвестности третьим лицам;
- 5) информация соответствует всем ограничениям, которые предусмотрены действующим законодательством.

Для характеристики информации с особым режимом доступа используется также термин «конфиденциальность информации», под которым обычно понимается обязательное для выполнения лицом, получившим доступ к определенной информации, требование не передавать такую информацию третьим лицам без согласия ее обладателя.

Информация с ограниченным доступом неразрывно связана с понятием «тайна». Так, в настоящее время одним из основных юридических способов защиты привилегированной информации от доступа к ней третьих лиц выступает сокрытие информации в режиме тайны.

Режим тайны предусматривает наличие некоторых общих правил. Во-первых, у субъекта существует законодательно закрепленное право на введение режима ограниченного доступа. Во-вторых, устанавливается определенный объем прав обладателей на охраняемую информацию, а также объем обязанностей по предоставлению таких сведений по запросам компетентных органов власти. В-третьих, устанавливается ответственность за нарушение установленных прав и обязанностей [6, с. 19].

В законодательстве для определения конкретных видов конфиденциальной информации используется понятие тайны. «Тайна – кто чего не знает, то для него тайна, все сокрытое, неизвестное, неведомое».

Определение понятия «тайна» существует также и в юридической литературе. В частности, А.А. Фатьянов понимает под тайной сферу объективной реальности, скрытую от нашего восприятия либо понимания, т.е. это с одной стороны то,



что на данный момент не осознано человеческим интеллектом, а с другой – нечто уже известное, но скрытое от других людей [9, с. 5].

Понятие «информация с ограниченным доступом» представляется шире, чем понятие «тайна», в то же время оно отражает юридические свойства предмета тайны.

Само по себе обстоятельство ограничения доступа к информации предполагает присутствие особого правового режима тайны, а это, в свою очередь, значительно отличает ее от общедоступной информации. Так, тайна представляет собой состояние запрета или ограничения доступа к информации.

В качестве основных субъектов права на тайну можно выделить физических и юридических лиц, а также государство. Указанные субъекты могут обладать как собственными тайнами, так и получать доступ к другим тайнам на законных либо договорных основаниях, вследствие чего они могут приобретать определенные права и обязанности по использованию чужой конфиденциальной информации.

Объект правоотношений, возникающих между субъектами по поводу тайны, составляют интересы, которым вследствие несанкционированного доступа или разглашения «секретной» информации может быть нанесен ущерб.

Таким образом, информация – это не только сведения, но и способ их получения. Тайна же представляет собой особое социально-правовое явление, подлежащее нормативному регулированию и выражающееся в правомерном запрещении или ограничении доступа к информации. Предметом тайны выступает информация, обладающая свойством ограниченного доступа или конфиденциальности, незаконное получение, использование и разглашение которой влечет наступление общественно опасных последствий.

Информация с ограниченным доступом на сегодняшний день выступает как сложное социально-правовое явление, включающее в себя достаточно обширный объем информации, подлежащей правовой защите. Детальный анализ современного законодательства позволяет выделить порядка 50 правовых режимов всевозможных видов тайн.

Наличие огромного массива правовых норм, касающихся различных видов информации, обусловлено многообразием форм социальных отношений в сфере оборота информации с ограниченным доступом. Такое многообразие вызывает необходимость в проведении четкой, детальной и глубоко продуманной классификации всех видов информации с ограниченным доступом и создания на основании этого целостной системы как гаранта установления единых стандартов правового регулирования.

Основной (базовой) классификацией информации с ограниченным доступом считается разде-

ление ее на государственную тайну и конфиденциальную информацию. Причем подобное деление обусловлено тем, что в области государственной тайны охране подлежат публично-правовые отношения, и следовательно, в случае нарушения законодательства в указанной сфере, ущерб будет нанесен национальным интересам. В случае с конфиденциальной информацией охране подлежат частноправовые отношения, а ущерб при нарушении ее статуса соответственно будет нанесен конкретным субъектам частного права, т.е. физическим или юридическим лицам. Отсюда вытекает существенная разница в масштабах общественной безопасности, а также в субъектном составе лиц, имеющих право на тайну.

В настоящее время нет четкой и единой классификации видов информации ограниченного доступа, хотя действующими нормативными актами установлено свыше 30 ее разновидностей. Определенные попытки такой классификации приняты учеными.

А.И. Алексенцев предлагает следующие основания разделения информации по видам тайны:

- собственники информации;
- области (сферы) деятельности, в которых может быть информация, составляющая данный вид тайны;
- на кого возложена защита данного вида тайны [1, с. 43].

А.А. Фатьянов классифицирует подлежащую защите информацию по трем признакам: по принадлежности, по степени конфиденциальности (степени ограничения доступа) и по содержанию.

По принадлежности владельцами защищаемой информации могут быть органы государственной власти и образуемые ими структуры (государственная тайна, служебная тайна, в определенных случаях – коммерческая и банковская тайны); юридические лица (коммерческая, банковская служебная, адвокатская, врачебная, аудиторская тайны и т.п.); граждане (физические лица) – в отношении личной и семейной тайны, нотариальной, адвокатской, врачебной.

По степени конфиденциальности (степени ограничения доступа) в настоящее время можно классифицировать только информацию, составляющую государственную тайну.

По содержанию защищаемая информация может быть разделена на политическую, экономическую, военную, научную, технологическую, личную, коммерческую и т.п. [9, с. 5].

Следует отметить, что вышеизложенные классификации не являются исчерпывающими и их разработка еще предстоит науке. Также в законодательстве прослеживается множество коллизий и пробелов, обусловленных отсутствием четкой классификации защищаемой информации, а это, в свою очередь, требует детальной переработки законодательства.

Выводы

Информационная доступность является комплексной проблемой, основывающейся, в первую очередь, на необходимости установления отчетливого соотношения государственных, общественных и индивидуальных интересов человека, определении границ осуществления информационных прав и вторжения государственных органов в информационный круг жизнедеятельности. Одним из главных направлений обеспечения информационного доступа является правовая охрана информации с ограниченным доступом.

В настоящее время практически во всех правовых системах развитых стран мира информационным отношениям уделяется огромное внимание. Они объединяют в себе как социальную полезность, так и потенциальную опасность, поэтому требуют детальной регламентации информационной сферы, выработки механизмов, обеспечивающих информационную безопасность личности, общества и государства. Указанный процесс требует надлежащего правового регулирования как основного инструмента упорядочивания современных общественных отношений.

Национальное законодательство наряду с общедоступной информацией, выделяет так называемый защищаемый класс информации, свободное распространение которой запрещено – информацию с ограниченным правом доступа, именно она на сегодняшний день имеет особое значение. Ограничение доступа к информации обусловлено тем, что одним из основных направлений деятельности органов государственной власти является защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства. Уже принято и действует множество нормативно-правовых актов в указанной сфере, которые постоянно претерпевают изменения. Информационные отношения в силу различного статуса информации весьма многообразны и с течением времени стремительно развиваются. Это, в свою очередь, влечет за собой возникновение всевозможных проблем правового регулирования и необходимость совершенствования законодательства в данной области.

Существуют также проблемы классификации и соотношения различных видов информации с ограниченным доступом, в частности, разграничения таких понятий, как профессиональная и служебная тайна, коммерческая и банковская тайна, государственная и служебная тайна, тем более что при передаче от одного субъекта к другому одна и та же информация может менять свой юридический статус и правовой режим охраны. Кроме того, в настоящее время активно развивается законодательство об ответственности за правонарушения в информационной сфере.

Любые ограничения в области свободы получения информации должны вводиться или

применяться только в той мере, в какой это необходимо.

Необходимость предполагает наличие закономерной связи между защитой определенных конституционных ценностей, достижением общезначимой цели из конституционного перечня (части (2) статьи 54 Конституции) и ограничением права на получение информации.

В связи с этим мудрость законодателя должна проявляться в обеспечении баланса конституционно охраняемых ценностей и критериев разумности, необходимости и соразмерности возможных ограничений прав и свобод.

Ограничения должны быть адекватны социально необходимому результату, объективно необходимы (при соблюдении правил пропорциональности ограничений и условий реальной действительности), а чрезмерность ограничительного регулирования права недопустима. В подавляющем большинстве случаев рассматриваемое право ограничивается в разумных пределах. Однако иногда возникают спорные ситуации, когда происходит ограничение права на информацию хотя и в важных, конституционно установленных целях, но при этом не соблюдается условие соразмерности ограничения в конкретно сложившейся ситуации.

Библиография

1. Алексенцев А.И. О классификации конфиденциальной информации по видам тайны. В: *Безопасность информационных технологий*, 1999, № 3, с. 42-45.
2. Закон о доступе к информации. № 982 от 11.05.2000. В: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2000, nr. 88-90.
3. Закон об информатизации и государственных информационных ресурсах. № 467 от 21.11.2003. В: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2004, nr. 6-12.
4. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 г. <https://www.coe.int/ru/web/compass/the-european-convention-on-human-rights-and-its-protocols> (vizitat 22.05.2023).
5. Конституция Республики Молдова от 29.07.1994 г. В: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 1994, nr.1.
6. Ловцов Д. А. Концептуально-логическое моделирование юридического понятия «тайна». В: *Информационное право*, 2009, № 2, с. 17-24.
7. Международный пакт от 16.12.66 г. о гражданских и политических правах. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml (vizitat 23.05.2023).
8. Салихов И.И. *Информация с ограниченным доступом как объект гражданских правоотношений*: дис. канд. юрид. наук. 12.00.08. Казань, 2004. 274 с.
9. Фатьянов А.А. Тайна как социальное и правовое явление. Ее виды. В: *Государство и право*, 1998, № 6, с. 5-14.

