



И.А. Яковлева*

ИНФОРМАЦИЯ С ОГРАНИЧЕННЫМ ДОСТУПОМ: ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ И ТЕНДЕНЦИИ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ И ИСПОЛЬЗОВАНИИ В БИЗНЕС-СРЕДЕ

Аннотация. В статье проведен анализ свойств информации, имеющих значение для правоприменения, таких как разнообразие, фиксация и наличие связи с потребителем (пользователем). Связь с потребителем (пользователем), неся ценностную для владельца окраску, выраженную в неизвестности третьим лицам, понимается как конфиденциальность, системообразующий признак любого вида информации с ограниченным доступом, в том числе, государственной тайны. Порядок и пределы доступа к информации в бизнес-среде определяются признаком конфиденциальности, а также конечной целью, вызвавшей к необходимости сбора сведений. Актуальное на текущий момент понятие информации с ограниченным доступом, отвечающее современным реалиям, в том числе тем, в которых осуществляется предпринимательская деятельность, определяется максимально широко, что коррелируется философскому пониманию информации, как сведения, (сообщения, данные) независимо от формы их представления, в отношении которых в порядке, установленном действующим законодательством, введен тот или иной режим конфиденциальной информации, определяющий порядок предоставления доступа к этим сведениям и меры ответственности за нарушения, возникающие в процессе отнесения, хранения, предоставления и распространения таких сведений.

Ключевые слова: информация ограниченного доступа, конфиденциальность системообразующий признак, наличие связи, порядок предоставления доступа, тайна, фиксация, разнообразие, свойства информации, государственная тайна, режим доступа.

Для предпринимательской деятельности, существующей в условиях информационного общества, корректное отнесение сведений к информации с ограниченным доступом, использование такой информации в соответствии с действующим законодательством является одной из центральных проблем. Происходящие в настоящее время процессы глобализации и интеграции, как например, присоединение Российской Федерации к FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act), что повлечет необходимость раскрывать информацию об американских налогоплательщиках (в случае отказа будет удерживаться 30% налог с транзакций через США). Обозначенные тенденции привели к появлению в целом новых подходов в правовом регулировании информации с ограниченным доступом. Поэтому обнаружение главной

причины отнесения тех или иных сведений к информации с ограниченным доступом путем определения ее основных свойств и признаков позволит избежать ситуаций неправомерного введения режима какой-либо тайны, отказа в раскрытии сведений и как следствие, не будет создавать препятствий, в том числе, при проведении политики и мероприятий в области противодействия отмыванию денежных средств и ухода от налогов.

Информация характеризуется такими качествами, имеющими значения для правоприменения, как разнообразие, фиксация и наличие связи с потребителем (пользователем), которое придает ей ценностную характеристику, лежащую в основе разделения информации на общедоступную и на информацию с ограниченным доступом.

© Яковлева Ирина Александровна

* Аспирантка кафедры предпринимательского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
[i.a.yakovleva@yandex.ru]

109383, Москва, ул. Шоссейная, д. 39. к. 1.



«Информация — это воспринимаемая и понимаемая человеком характеристика окружающего мира во всем его разнообразии, которая возникает в процессе познания последнего и позволяет на основе познания и измерения свойств предметов, явлений, процессов, фактов и отражения их в различных формах восприятия отличать их признаки, элементы, значения и устанавливать связи с зависимостью всего многообразия проявления материального, духовного, идеологического мира»¹. В указанном философском определении содержатся два существенных признака информации — разнообразие и отражение. Для использования в правоприменении оба указанных свойства можно представить как новизну (не повторяемость) и фиксацию (в философском понимании — на любом носителе, в юридическом — на материальном).

Данный вывод подтверждается в научной литературе. «Следует согласиться с О.А. Городовым, что на основе определения информации особое значение приобретают два основных признака, характеризующих ее законодательную формулу, а именно содержательность и независимость формы представления. Первый признак обусловлен тем, что информация отождествляется со сведениями, то есть знаниями о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах. Второй признак обусловлен возможностью существования информации в любой воспринимаемой форме»². «Фиксируемость, таким образом, является чуть ли не ключевым свойством информации. Это означает, что, не будучи «ни материей, ни энергией» она может существовать только в зафиксированном состоянии»³.

Информация, будучи отражением, обладает еще одним свойством — наличием связи между внешним миром и своим содержанием и, как следствие, возможностью этого внешнего мира влиять на эти сведения. В конце 50-х гг. один из основоположников кибернетики Н. Виннер определил информацию как «обозначение содержания, полученного из внешнего мира в процессе нашего приспособления к нему и приспособления к нему наших чувств. Процесс получения и использования информации является процессом нашего приспособления к случайностям внешней среды и нашей жизне-

деятельности в этой среде»⁴. Как справедливо отмечает Н.Н. Ковалев: «В данном определении ученый впервые затрагивает проблему неполноты получаемой индивидом информации, с одной стороны, а с другой — необходимость защиты сведений от «случайностей внешней среды»⁵. Таким образом, можно выделить **три свойства информации**, которые нашли отражение в действующем законодательстве путем закрепления понятий и признаков, а именно:

- 1) разнообразие, понимаемое в юриспруденции скорее как сведения **любого** характера и свойства;
- 2) фиксация — наличие выражения в какой-либо форме в материальном мире;
- 3) наличие **связи между информацией и ее потребителем** в виде качественных и количественных характеристик информации, таких как **ценность**, достаточность, достоверность.

Необходимо отметить, что к информации, обладающей ценностью для всего общества или группы лиц (например, нормативные акты), или определенного лица (коммерческая тайна), должны приниматься меры по ее защите от воздействия внешней среды, о чем говорил родоначальник кибернетики Н. Виннер. Причем защиту от воздействия, по нашему мнению, следует понимать в двух аспектах:

- 1) защита информации от ее искажения;
- 2) защита от несанкционированного распространения.

Защита от несанкционированного распространения, а также использования определяет режим доступа к информации, который зависит от ее ценности.

До принятия действующего Федерального закона от 29.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»⁶ (далее — Закон об информации) в законодательстве отсутствовало понятие защиты информации. В Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Белоруссия о сотрудничестве в области защиты информации (Москва, 09.07.1997 г.)⁷ определено понятие защиты информации как *деятельности, направленной на предотвращение утечки конфиденциальной информации, несанкционированных и непреднамеренных воздействий на конфиденциальную информацию*. В соответствии с Соглашением между Правительством

¹ Бачило И.Л. Информационное право. М.: Юрайт, 2012. С. 29.

² Куняев Н.Н. Обеспечение национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере: правовой аспект. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 13.

³ Кучеров И.И., Торшин А.В. Налоговая тайна: правовой режим защиты информации. М.: АО «ЦентрЮрИнФОР», 2003. С. 104.

⁴ Виннер Н. Кибернетика и общество. М., 1958. С. 31.

⁵ Ковалев Н.Н. Информационное право России: учеб. пособие. М.: «Дашков и К», 2010. С. 13.

⁶ СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3448; 2010. № 31. Ст. 4196; 2011. № 15. Ст. 2038; 2011. № 3. Ст. 4600; 2012. № 31. Ст. 4328; 2013. № 14. Ст. 1658.

⁷ СЗ РФ. 1997. № 14. Ст. 1644.



РФ и Правительством Словацкой республики о защите информации ограниченного доступа (Братислава, 29.04.1997 г.)⁸ защита — это комплекс административных, организационных и технических мероприятий по ограничению доступа к информации и ее носителям в целях обеспечения ее сохранности и недоступности третьим сторонам, предусмотренный законодательством РФ.

Таким образом, обозначенные характеристики информации как разнообразие, фиксация и наличие связи с потребителем (пользователем) нашли отражение в действующем законодательстве, в частности, в легальном определении понятия «информация», данного в Законе об информации, а также послужили **причиной разделения информации на общедоступную и на ту, доступ к которой ограничен** (ввиду необходимости осуществления мер по защите ценных сведений как от искажения, так и от неконтролируемого распространения).

Законодатель в действующем законе придал расширительное толкование понятию информации, более соответствующее философскому пониманию, поскольку в Федеральном законе от 20.02.1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»⁹ термин «информация» определялся как «сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления». Законом об информации информация определена иначе: «сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления».

В основе любой разновидности информации с ограниченным доступом лежит **свойство конфиденциальности**.

Любые сведения, составляющие информацию с ограниченным доступом, обладают таким определяющим признаком, как **конфиденциальность**, под которой согласно ст. 2 Закона об информации понимается «*обязательное для выполнения лицом, получившим доступ к определенной информации, требование не передавать такую информацию третьим лицам без согласия ее обладателя*».

Конфиденциальность является системообразующим признаком для любой разновидности тайны. В настоящее время данный подход принят в судебной практике и иногда формулируется как неизвестность широкому кругу лиц. В качестве примера можно назвать Определения Высшего арбитражного суда РФ от 28.11.2012 г. № ВАС-15662/12¹⁰ и от 19.12.2012 г.

№ ВАС-17064/12¹¹, постановления Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 01.12.2010 г. № А39-2405/2010¹² и 14.12.2010 г. по делу № А39-1941/2010¹³. В последнем судебном акте указано, что «*в соответствии со ст. 53 Закона о связи сведения об абонентах (пользователях услуг связи) и оказываемых им услугах связи, ставшие известными операторам связи (юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям, оказывающим услуги связи на основании соответствующей лицензии) в силу исполнения договора об оказании услуг связи, являются конфиденциальной информацией и подлежат защите в соответствии с законодательством Российской Федерации*».

Из приведенного выше явно следует, что наличие у сведений такого признака, как конфиденциальность **предполагает необходимость в осуществлении мер по защите — в ограничении доступа**.

До принятия Закона об информации существовала другая точка зрения, нашедшая отражение в многочисленных проектах законов об информации с 1995 г., актах международного права. В п. 4 ст. 1 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Словацкой республики от 29.04.1997 г. «О защите информации ограниченного доступа», а также в некоторой современной учебной литературе, например, в учебнике под редакцией Н.Н. Ковалева «Информационное право России», а также встречается в научных исследованиях, к примеру, в диссертации И.И. Салихова «Информация с ограниченным доступом как объект гражданских правоотношений» и частично, в рамках рассмотрения вопроса об оборотоспособности информации в диссертации Е.А. Зверевой по теме «Правовое регулирование информационного обеспечения предпринимательской деятельности в Российской Федерации».

Суть этого подхода состояла в разделении информации с ограниченным доступом на **государственную тайну** и иную **конфиденциальную** информацию, которая также впоследствии подразделялась по различным основаниям. Так И.И. Салихов провел классификацию ограниченно доступной информации, дополнительно выделив межгосударственные секреты как нечто, отличное от государственной тайны и конфиденциальной информации, что, на наш взгляд, не может быть принято ввиду того, что любое положение или норма, принятая на международном уровне, имеет приоритет над национальным законодательством только в случае,

⁸ СЗ РФ. 1997. № 17. Ст. 2028.

⁹ СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 609.

¹⁰ Материал опубликован в СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Материал опубликован в СПС «КонсультантПлюс».

¹² Материал опубликован в СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Материал опубликован в СПС «КонсультантПлюс».



если документ, в котором эти положения содержатся, ратифицирован, то есть «впущен» в национальное законодательство.

Е.А. Зверева в диссертации по теме «Правовое регулирование информационного обеспечения предпринимательской деятельности в Российской Федерации» предлагает выделить три разновидности информации: «полностью оборотоспособная информация; информация, ограниченная в обороте, в том числе информация, доступ к которой в соответствии с законом ограничен ее обладателем и на различные группы лиц возложена обязанность обеспечивать ее неразглашение; информация, изъятая из оборота (государственная тайна)»¹⁴.

При составлении предложенной классификации в основу был положен критерий оборотоспособности, то есть возможности информации быть объектом гражданских прав. В таком аспекте, по нашему мнению, с разделением информации стоит согласиться. Однако для выявления причин, лежащих в основе дифференциации тех или иных сведений к информации с ограниченным доступом, не может быть положен критерий оборотоспособности, поскольку в нем не раскрывается сущностная характеристика информации, а именно ее ценность для конкретного субъекта, и для сохранения которой необходимо ограничение доступа.

«В Советском Союзе существовала определенная система защиты информации с ограниченным доступом, в которой выделялось **три вида** такой информации:

- государственная тайна (информация с грифами «особой важности», «совершенно секретно»),
- служебная тайна (информация с грифом «секретно»),
- информация «для служебного пользования».

С принятием 1993 г. Закона РФ «О государственной тайне» гриф «секретно» был отнесен к сведениям, составляющим государственную тайну, хотя новый институт служебной тайны так и не получил достаточной правовой регламентации.

Таким образом, такой признак, как конфиденциальность, ранее не рассматривался применительно к сведениям, относящимся к государственной тайне. Сохранение в каком-либо виде этого подхода приведет к отсутствию единства в правовом регулировании правоотношений в сфере информации с ограниченным доступом, что даст возможность для различных злоупотреблений в области право-

применения. Организация информационного пространства должна строиться на единых принципах и правилах, особенно в отношении вопросов определения сведений, относящихся к информации с ограниченным доступом, а также организации порядка предоставления доступа к ним.

Наличие **конфиденциальности** как главного **признака информации с ограниченным доступом** порождает необходимость введения особого правового режима, определяющим признаком которого является **доступ** к этим сведениям. Именно такое понимание в настоящее время находит свое подтверждение в судебной практике, например, в постановлении Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 10.07.2012 г. по делу № А57-11021/2011¹⁵.

Пределы возможного доступа к конфиденциальной информации определяются, в том числе исходя из целей, ради которых доступ предоставляется.

В ст. 2 Закона об информации дано понятие **доступа к информации** как **возможности получения информации и ее использования**. При этом термин «доступ» используется далеко не во всех нормативных актах. «Конституция Российской Федерации в ч. 4 ст. 29 определяет формы реализации прав на информацию, включая такие действия, как «поиск» и «получение» искомой информации. В других законах и иных нормативных правовых актах часто применяется термин «доступ». Практически этот собирательный термин объединяет по смыслу двусторонние отношения субъектов в процессе поиска, запроса необходимой информации одним субъектом (пользователем) у другого субъекта, который является держателем искомого ресурса и обязан его предоставить искателю»¹⁶.

Данный вывод подтверждается многочисленной судебной практикой, в частности постановлением Второго арбитражного апелляционного суда от 01.12.2010 г. № А 82-9212/2010¹⁷, постановлением Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 02.03.2011 г. по делу № А82-6791/2010¹⁸. Решением Арбитражного суда г. Москвы от 08.11.2006 г. № А А40-60699/06-92-314¹⁹ установлено, что действия антимонопольного органа по отказу в предоставлении возможности ознакомиться и отсканировать матери-

¹⁵ Материал опубликован в СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Бачило И.Л. Информационное право. М.: Юрайт, 2012. С. 230.

¹⁷ Материал опубликован в СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Материал опубликован в СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Материал опубликован в СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Зверева Е.А. Правовое регулирование информационного обеспечения предпринимательской деятельности в Российской Федерации. Автореферат дисс. доктора юрид. наук. 2007. С. 11.



алы дела были признаны незаконными. «Довод представителя антимонопольного органа о том, что ксерокопирование материалов дела не предусмотрено действующим на момент возникновения спора Порядком рассмотрения дел по признакам нарушения законодательства о рекламе, несостоятелен, поскольку это противоречит требованиям статей 24, 45 Конституции Российской Федерации и указанных статей Закона об информации, а действия данного органа по отказу в копировании материалов дела являются ограничением доступа к данной информации»²⁰.

Право на доступ к информации нельзя отождествлять со всей системой прав субъектов на информацию. Судам при рассмотрении дел часто приходится определять пределы возможного доступа к конфиденциальной информации исходя из обозначенных принципов, а также целей, ради которых этот доступ предоставляется. Проблема подобного рода возникает вследствие несоответствия норм, регламентирующих вопросы предоставления доступа в разных законодательных актах.

В настоящее время обозначенные проблемы решаются судами при рассмотрении каждого конкретного дела. При этом в судебной практике выработался определенный подход, состоящий в том, что при определении пределов доступа принимается во внимание **конечная цель получения информации** (постановления Высшего Арбитражного Суда РФ от 05.10.2010 г. № 6336/10²¹, Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 28.01.2010 г. по делу № А06-6566/2009²² и от 17.02.2011 г. по делу № А55-13435/2010²³, Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29.07.2011 г. по делу № А53-4656/2010²⁴). Так в последнем судебном акте указано, что как следует из материалов дела, отделением судебных приставов не доказано, каким образом запрашиваемая у общества информация (абонентский номер должника) способствует исполнению требований, содержащихся в исполнительных документах. Суд пришел к выводу о том, что предоставление абонентского номера должника по сводному исполнительному производству судебному приставу-исполнителю не связано с необходимостью защиты прав взыскателя, так как сведения об абонентском номере не

помогут взыскать денежные средства или исполнить иные требования исполнительных документов. Следовательно, информацию об абонентском номере должника нельзя отнести к необходимым сведениям, которые могут быть запрошены судебным приставом-исполнителем у лиц, не являющихся участниками исполнительного производства.

Таким образом, правоприменительной практикой устраняются пробелы в законодательстве — в приведенном примере ввиду различия норм Федерального закона от 07.07.2003 г. № 126-ФЗ «О связи»²⁵ и Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»²⁶ в части полномочий судебных приставов. Возникшая проблема должна решаться не только судебной практикой, но и путем внесения соответствующих изменений в законодательство — в собственно текст законов с указанием на случаи и полномочия судебного пристава по аналогии со ст. 26 Федерального закона от 02.12.1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» или путем издания совместной инструкции в форме письма или приказа, детально регламентирующей порядок запроса и предоставления информации операторами связи по запросам судебных приставов.

Учитывая изложенное, под **информацией с ограниченным доступом** следует понимать **сведения, (сообщения, данные) независимо от формы их представления, в отношении которых в порядке, установленном действующим законодательством, введен тот или иной режим конфиденциальной информации, определяющий порядок предоставления доступа к этим сведениям и меры ответственности за нарушения, возникающие в процессе отнесения, хранения, предоставления и распространения таких сведений.**

Определяющей характеристикой информации с ограниченным доступом помимо общих характеристик, присущих любой информации (разнообразие, фиксация, наличие связи с потребителем) является **конфиденциальность**. Наличие у информации признака конфиденциальности вызывает к необходимости введения определенного режима доступа к такой информации.

²⁰ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 08.11.2006 г. № А А40-60699/06-92-314.

²¹ Материал опубликован в СПС «КонсультантПлюс».

²² Материал опубликован в СПС «КонсультантПлюс».

²³ Материал опубликован в СПС «КонсультантПлюс».

²⁴ Материал опубликован в СПС «КонсультантПлюс».

²⁵ СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895 с последующими изменениями.

²⁶ СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849 с последующими изменениями.



Библиография:

1. Бачило И.Л. Информационное право. — М.: Юрайт, 2012. — 576 с.
2. Виннер Н. Кибернетика и общество. — М., 1958. — 200 с.
3. Зверева Е.А. Правовое регулирование информационного обеспечения предпринимательской деятельности в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2007. — 43 с.
4. Ковалев Н.Н. Информационное право России: учеб. пособие. — М.: «Дашков и К», 2010. — 359 с.
5. Куняев Н.Н. Обеспечение национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере: правовой аспект. — М.: Юрлитинформ, 2012. — 336 с.
6. Кучеров И.И., Торшин А.В. Налоговая тайна: правовой режим защиты информации. — М.: «ЦентрЮрИнфоР», 2003. — 329 с.

References (transliteration):

1. Bachilo I.L. Informacionnoe pravo. — M.: Yurayt, 2012. — 576 s.
2. Vinner N. Kibernetika i obschestvo. — M., 1958. — 200 s.
3. Zvereva E.A. Pravovoe regulirovanie informacionnogo obespecheniya predprinimatel'skoy deyatel'nosti v Rossiyskoy Federacii: avtoref. dis ... d-ra yurid. nauk. — M., 2007. — 43 s.
4. Kovalev N.N. Informacionnoe pravo Rossii: ucheb. posobie. — M.: «Dashkov i K», 2010. — 359 s.
5. Kunyaev N.N. Obespechenie nacional'nyh interesov Rossiyskoy Federacii v informacionnoy sfere: pravovoy aspekt. — M.: Yurlitinform, 2012. — 336 s.
6. Kuchеров I.I., Torshin A.V. Nalogovaya tayna: pravovoy rezhim zaschity informacii. — M.: «CentrYurInfoR», 2003. — 329 s.

Материал получен редакцией 26 июня 2013 г.