

**Караваев Александр Александрович**

преподаватель кафедры административной деятельности ОВД

Воронежского института МВД России

(e-mail: ferrari49@yandex.ru)

## *О системе отнесения сведений к категории «конфиденциальных» в органах исполнительной власти*

В статье подвергается анализу система отнесения сведений к категории ограниченного распространения. Рассматриваются положения соответствующих перечней в органах исполнительной власти. Обозначается заключение об отсутствии единого системного подхода в части формирования их содержания. Формулируются нормативные предложения, имеющие цель упорядочить оборот и обеспечить защиту конфиденциальной информации.

**Ключевые слова:** конфиденциальная информация, информатизация, совершенствование административных норм, персональные данные, коммерческая тайна.

**A.A. Karavaev**, Lecturer of the Chair of Administrative Activity of the Law Enforcement Bodies of the Voronezh Institute of the Ministry of the Interior of Russia; e-mail: ferrari49@yandex.ru

### **About the system classifying information as confidential in the executive branch**

In the article is analyzed the system of classifying information in the category of limited distribution. We consider the situation corresponds to the list in the executive branch. Represented by the conclusion of the lack of a unified system approach in terms of the formation of their content. Regulatory proposals formulated with the goal to streamline traffic and to protect confidential information.

**Key words:** confidential information, informatization, improvement of administrative rules, personal data, trade secrets.

**Р**ассмотрение данного комплекса вопросов целесообразно начать с анализа содержания ряда актов, касающихся организации обращения и перечней сведений, относимых в органах внутренних дел к категории сведений ограниченного распространения. Но для этих актов в целом установлена пометка «Для служебного пользования», что делает невозможным их освещение в рамках данной статьи. Работы, предпринятые при проведении настоящего исследования, позволили обнаружить в открытых источниках значительное число перечней сведений конфиденциального характера административных ведомств федерального уровня.

Автор полагает, что анализ ряда положений этих актов позволит выявить тенденции в отнесении сведений к категории конфиденциальных, что поможет более четко представить себе направления совершенствования ведомственной нормативной базы.

Бесспорный научный интерес представляет собой «Перечень сведений конфиденциального характера органов федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации», утвержденный

приказом Минфина России от 5 января 2004 г. № 1 [1].

Обратим внимание на то, что речь идет не о служебной информации ограниченного распространения, а именно о сведениях конфиденциального характера как о более широкой категории, что и определяет содержание данного акта.

Перечень состоит из четырех разделов:

- 1) персональные данные;
- 2) сведения, связанные с исполнением функций, возложенных на органы федерального казначейства;
- 3) сведения по мобилизационной подготовке и гражданской обороне;
- 4) сведения по информатизации, организации связи и безопасности информации.

Раздел «Персональные данные» состоит из двух пунктов. Один из них является стандартным и перенесен из текста Указа Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188, на который сделана ссылка в разделе «Примечание», а второй сформулирован следующим образом:

«Сведения, содержащиеся в личных делах сотрудников или в анкетах, или в паспорте, или

в иных документах, позволяющие идентифицировать личность гражданина».

Таким образом, сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни граждан, которые могут быть представлены в любой форме отображения, юридически довольно корректно разграничены с документами, содержащими аналогичные сведения.

Еще более оригинальный подход предложен разработчиками данного акта при формулировании категорий конфиденциальной информации, объединенных во втором разделе Перечня. Например, п. 2.1 сформулирован следующим образом:

«Сведения организаций и предприятий, ставшие известными сотрудникам органов федерального казначейства при выполнении служебных обязанностей, которые этими предприятиями и организациями отнесены к конфиденциальным».

Из контекста данного положения следует, что если организация предупредила сотрудника казначейства о конфиденциальности информации, то он обязан соблюдать условия конфиденциальности. Несомненно, данное положение является актуальным для органов внутренних дел и должно быть включено в соответствующий перечень сведений конфиденциального характера.

Представляет интерес тот факт, что в качестве основания для данной нормы представлена ст. 727 ГК РФ, которая сформулирована в данном Кодексе следующим образом:

«Если сторона благодаря исполнению своего обязательства по договору подряда получила от другой стороны информацию о новых решениях и технических знаниях, в том числе не защищаемых законом, а также сведения, в отношении которых их обладателем установлен режим коммерческой тайны, сторона, получившая такую информацию, не вправе сообщать ее третьим лицам без согласия другой стороны».

По мнению автора, никаких договорных отношений между сотрудником федерального органа исполнительной власти и организацией, связанных с исполнением государственных функций, возникнуть не может, поэтому применение данного законодательного положения является вынужденным, связанным с дефицитом законодательного регулирования отношений в сфере оборота и защиты конфиденциальной информации.

В соответствии с принципом, описанным автором выше, согласно которому сведения в любой форме отображения обособляются от документированных сведений, сформулирован и п. 2.2 рассматриваемого Перечня:

«Сведения, содержащиеся в документах юридического дела бюджетополучателей и распорядителей бюджетных средств, имеющих лицевые счета в органах федерального казначейства, в “Книге регистрации лицевых счетов”, в карточке с образцами подписей и оттисками печатей распорядителей бюджетных средств».

Данная норма представляет определенный интерес и по той причине, что она в существенной мере схожа с банковской тайной, в режиме которой защищаются сведения о наличии и движении денежных средств по счетам банковской системы. Но дело здесь несколько сложнее, т.к. получателями бюджетных средств являются все без исключения органы государственной власти и организации, в том числе относящиеся к категории особо режимных, т.е. таких, сам факт существования которых легендируется. Из этого следуют дополнительные основания для признания вышеуказанной информации конфиденциальной.

Далее следует очень важная норма, которая должна быть предметом перечня сведений конфиденциального характера любого федерального органа исполнительной власти, а равно и любого другого органа публичной власти:

«Сведения, поступающие в органы федерального казначейства от сторонних организаций, отнесенные этими организациями в установленном порядке к конфиденциальным (налоговая тайна, таможенная тайна, конфиденциальные сведения Пенсионного фонда и т.п.)».

Факт признания такой информации конфиденциальной является одним из важнейших условий существования всей системы легального оборота таких сведений в органах публичной власти и, естественно, должен иметь следствием подпадание поступающих сведений под определенный защитительный режим.

Содержание следующего пункта несколько опровергает общее благоприятное впечатление от анализируемого Перечня. Пункт 2.5 относит к числу конфиденциальной информации «сведения, содержащиеся в документах с пометкой “Для служебного пользования”».

У данной нормы есть как бы два полюса — положительный и отрицательный. Первый

заключается в том, что сведения «Для служебного пользования» легально признаются конфиденциальной информацией, а не неким обособленным классом сведений, как это позиционируется, в МВД России. Второй заключается в том, что сведения «Для служебного пользования» приобщаются к некоему ряду конфиденциальной информации без акцента на то, что для этих сведений существует обособленный режим защиты, в связи с чем возникает резонный вопрос: а каковы контуры и содержание режима защиты сведений конфиденциального характера в органах федерального казначейства?

Как представляется автору, таких контуров не имеется, а имеется лишь факт признания сведений конфиденциальными.

Еще более запутанную ситуацию в части определения того, а что же, собственно, может относиться к сведениям «Для служебного пользования», создает следующий пункт рассматриваемого Перечня:

«Сведения об организации, состоянии или проводимых мероприятиях по мобилизационной подготовке или гражданской обороне в органах федерального казначейства, если такие сведения не отнесены в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну».

Сведения по мобилизационной работе являются во всех случаях сугубо служебными, и обычно в органах государственной власти, в том числе и в системе МВД России, присутствует четкая корреляция между перечнем сведений, составляющих государственную тайну (подлежащих засекречиванию), и перечнем сведений ограниченного распространения в части того, на каком уровне административного управления и какие сведения ограничиваются в доступе и распространении пометкой «Для служебного пользования», а на каком признаются сведениями, составляющими государственную тайну.

Примерно в том же ключе следует трактовать и блок защищаемых сведений, касающихся организации связи и безопасности информации. Например, сведения об организации разграничения доступа к информационным ресурсам органов федерального казначейства, паролям, закрытых ключах ЭЦП, ключах шифрования информации, которые не относятся к государственной тайне, признаются конфиденциальными. Это правильно, однако в каком режиме осуществляется оборот этих

сведений, каков административный механизм обеспечения персональной ответственности за их сохранность и исключение противоправного распространения?

Ответы на данный вопрос нормативные акты Федерального казначейства и Минфина России в целом, доступные для открытого ознакомления, не дают. Но ведь речь идет об очень важной для современных условий информации, связанной с обеспечением, в том числе, безопасного движения денежных средств в безналичной форме, предотвращения противоправных действий по отношению к ним.

Следует отметить, что для государственной финансовой системы данная ситуация является не уникальной – эту частично ошибочную логику воспринял и «Перечень сведений ограниченного доступа, не содержащих сведений, составляющих государственную тайну, (конфиденциального характера) Министерства финансов Российской Федерации», утвержденный приказом Минфина России от 17 июня 2014 г. № 162 [2]. Однако в данном акте имеются и положения, заслуживающие внимания с точки зрения ареала информации, относимой к категории конфиденциальной, в федеральных органах исполнительной власти. Например, данный акт совершенно справедливо относит к данной категории «сведения, содержащие персональные данные, обрабатываемые в Министерстве финансов Российской Федерации, в рамках реализации функций и полномочий федерального органа исполнительной власти».

Следующей нормой, которую до сего времени не восприняли ведомственные нормативные правовые акты, регулирующие отнесение сведений к категории конфиденциальной, являются «сведения о первичных статистических данных, содержащиеся в формах федерального статистического наблюдения, сбор и обработка которых осуществляется субъектами официального статистического учета в целях формирования официальной статистической информации в установленной сфере деятельности». Данное положение включено в Перечень Минфина России и имеет основанием нормы ст. 9 Федерального закона «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» [3], которая признает данный вид информации сведениями ограниченного доступа. Причем речь в указанном Законе идет не только о первичных статистических данных как

«документированной информации по формам федерального статистического наблюдения, получаемой от респондентов либо документируемой непосредственно в ходе федерального статистического наблюдения», но и об административных данных, под которыми понимается «документированная информация, получаемая федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и государственными организациями в связи с осуществлением ими разрешительных, регистрационных, контрольно-надзорных и других административных функций».

Данный важный класс информации, законодательно определенный как конфиденциальный, полностью упущен из поля зрения в органах внутренних дел, где таких сведений огромное количество [4, с. 65].

Далее, в рассматриваемый Перечень Минфина России включено, но, к сожалению, полностью упущено МВД России положение о том, что к категории конфиденциальной информации относятся «сведения, содержащиеся в заявках, поданных в форме электронных документов на участие в открытом конкурсе».

Данное положение вытекает из норм ст. 51 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [5]. Пункт 11 данной статьи содержит следующее положение:

«Заказчик, специализированная организация обеспечивают сохранность конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе, защищенность, неприкосновенность и конфиденциальность поданных в форме электронных документов заявок на участие в открытом конкурсе и обеспечивают рассмотрение содержания заявок на участие в открытом конкурсе только после вскрытия конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе или открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в открытом конкурсе в соответствии с настоящим Федеральным законом. Лица, осуществляющие хранение конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе, в том числе поданных в форме электронных документов заявок на участие в открытом конкурсе, не вправе допускать повреждение этих конвертов, осуществлять открытие доступа к таким заявкам до момента вскрытия конвертов с заявками на участие в

открытом конкурсе или открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в открытом конкурсе в соответствии с настоящим Федеральным законом».

Проведенный автором небольшой анализ показывает, что упорядочение отношений в части обособления конфиденциальной информации от остального информационного массива является велением времени. В качестве зарубежного опыта рассмотрим двухуровневую систему перечней сведений конфиденциального характера Республики Беларусь в соответствии с постановлением Совета министров Республики Беларусь от 12 августа 2014 г. № 783 [6].

Первый уровень здесь – общегосударственный перечень. Второй уровень – ведомственные перечни, которые не могут противоречить общегосударственному.

Общегосударственный Перечень утвержден, наряду с Положением о порядке ведения делопроизводства по документам, содержащим такую информацию, вышеуказанным постановлением и поделен на разделы, один из которых поименован как «Правоохранительная деятельность». Анализ ряда положений данного раздела поможет нам представить круг сведений, который в Белоруссии относят к категории конфиденциальных в данной области общественных отношений.

Собственно к деятельности милиции в данном государстве относятся только четыре пункта:

сведения, связанные с профессиональной деятельностью, разглашение которых может создать угрозу личной безопасности сотрудников правоохранительных органов и членов их семей, их имуществу;

сведения о силах, средствах, формах и методах ведения предварительного расследования;

сведения, содержащие результаты взаимодействия оперативных подразделений правоохранительных органов при выявлении (раскрытии) преступлений;

сведения о дислокации постов и маршрутов патрулирования нарядами ДПС ГАИ МВД.

Даже беглый взгляд на приведенные выше категории показывает тщетность попыток установления перечня сведений ограниченного распространения на общегосударственном уровне – при более детальном регулировании такой перечень получился бы слишком громоздким.

Таким образом, задача общегосударственного уровня правового регулирования заклю-

чается прежде всего в выработке научно обоснованных критериев отнесения сведений к данной категории, исключающих посягательства на права и свободы человека и гражданина, а затем в установлении общих, фундаментальных и единых рамок режима защиты такой информации с правом детализации отдельных методов и способов на уровне административных ведомств.

Первое из приведенных положений представляется автору важным для упорядочения оборота служебной информации в органах внутренних дел. Однако не все такие сведения могут быть предметом служебной тайны, существенная часть из них должна являться предметом государственной тайны, и на организационную связь между данными институтами применительно к указанным категориям сведений следовало бы сделать соответствующий акцент.

Вторая из приведенных категорий имеет в Российской Федерации собственное название – институт тайны предварительного расследования. В принципе, распространение на этот блок информации единого режима сведений ограниченного распространения, по мнению автора, носит позитивный характер, т.к. уголовно-процессуальным законодательством система реального ограничения доступа при обороте такой информации практически не устанавливается, отдавая все решения на ограничение в доступе на усмотрение лиц, осуществляющих предварительное расследование. Теперь Белоруссия вышла из этой неопределенности, а Россия в ней осталась.

Следующий из процитированных выше пунктов касается исключительно оперативной работы. В целом следует позитивно оценить стремление упорядочить оборот данной информации, но грань между служебной и государственной тайнами в данной сфере является очень тонкой, поэтому было бы правильным добавить «если эти сведения не составляют государственной тайны».

Таким образом, пометка «Для служебного пользования» будет предельно нижним уровнем для ограничения в доступе к такого рода информации.

Наконец, сведения о дислокации постов и карты маршрутов. Для инспекции безопасности дорожного движения это, конечно, важно, но не менее важным является обеспечение защиты такой информации и для патрульно-постовой службы, и для вневедомственной охраны. Во всяком случае, если данное положение распространять на российскую правовую почву, то следует поступать именно таким образом.

Проведенный анализ показывает в целом верный подход разработчиков белорусского перечня к регулированию данных отношений, однако он носит заведомо фрагментарный характер, что приводит автора настоящего исследования к убеждению в том, что необходимо разрабатывать развернутые ведомственные перечни, где по каждому направлению деятельности административного ведомства, определенному соответствующим положением о нем, устанавливать категории служебной информации, доступ к которым должен быть ограничен в режиме служебной тайны.

Завершая рассмотрение белорусского Перечня сведений ограниченного распространения в части правоохранительной деятельности, автор решил коснуться одной казусной позиции, а именно категории, согласно которой ограничивается распространение информации «об объемах отпуска хлебопродуктов спецпотребителям (исправительным учреждениям) в ассортименте». Для автора остается загадкой, почему вообще данная информация ограничивается в доступе и распространении и почему речь идет только о хлебопродуктах, но не о продуктах питания в целом. Это наглядный пример ничем не обоснованного ограничения в доступе к информации.

Проведенный небольшой сравнительный анализ показывает как несовершенство всей системы отнесения сведений к категории конфиденциальных в системе органов исполнительной власти, которой явно не хватает единой доктринальной платформы и должного законодательного регулирования, так и отсутствие какого-либо системного подхода к регулированию данных отношений, где ведомственное регулирование существенным образом отстает от развивающегося законодательного регулирования.

1. Перечень сведений конфиденциального характера органов федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации.

1. A list of confidential information of the federal treasury of the Ministry of Finance of the Russian Federation: order of the Ministry of Fi-

Федерации: приказ Минфина России от 5 янв. 2004 г. № 1. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». 2015.

2. Перечень сведений ограниченного доступа, не содержащих сведений, составляющих государственную тайну, (конфиденциального характера) Министерства финансов Российской Федерации: приказ Минфина России от 17 июня 2014 г. № 162. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс». 2015.

3. Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации: федер. закон от 29 нояб. 2007 г. № 282-ФЗ (в ред. от 23 июля 2013 г.) // Собр. законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 6043.

4. Рыдченко К.Д., Ильченко Л.К., Занин К.А. Административная деятельность ОВД в области обеспечения информационной безопасности: учеб. пособие. Воронеж.

5. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ (в ред. от 31 дек. 2014 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 1 янв. 2015 г.) // Собр. законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

6. О служебной информации ограниченного распространения: постановление Совета министров Республики Беларусь от 12 авг. 2014 г. № 783 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 16.08.2014, 5/39265.

nance of Russia of Jan. 5, 2004 № 1. Access from legal reference system «ConsultantPlus». 2015.

2. The list of information with limited access, do not contain information constituting a state secret (confidential) of the Ministry of Finance of the Russian Federation: order of the Ministry of Finance of Russia of June 17, 2014 № 162. Access from legal reference system «ConsultantPlus». 2015.

3. On official statistical accounting and state statistics system in the Russian Federation: fed. law of Nov. 29, 2007 № 282-FL (in ed. of July 23, 2013) // Coll. of legislation of the Russian Federation. 2007. № 49. Art. 6043.

4. Rydchenko K.D., Ilchenko L.K., Zanin K.A. Administrative activities bodies of internal affairs in the field of information security: study aid. Voronezh.

5. On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs: fed. law of Apr. 5, 2013 № 44-FL (in ed. of Dec. 31, 2014, with rev. and ext., joined in effect from Jan. 1, 2015) // Coll. of legislation of the Russian Federation. 2013. № 14. Art. 1652.

6. Overhead information of limited distribution: resolution of the Council of Ministers of the Republic of Belarus of Aug. 12, 2014 № 783 // National legal Internet-portal of the Republic of Belarus, 08/16/2014, at 5/39265.

## ИЗДАНИЯ КРАСНОДАРСКОГО УНИВЕРСИТЕТА МВД РОССИИ



**Соблюдение прав человека в деятельности сотрудников органов внутренних дел** : материалы III Всероссийской заочной конференции, 28 ноября 2014 г. / редкол.: О. В. Зиборов, В. А. Джемелинский, М. Е. Труфанов, А. С. Шиенкова, О. В. Шкеля. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2014. – 138 с.

В сборнике опубликованы материалы III Всероссийской заочной конференции «Соблюдение прав человека в деятельности сотрудников органов внутренних дел», состоявшейся в Краснодарском университете МВД России 28 ноября 2014 г.

Для практических работников правоприменительных структур, преподавателей, докторантов, адъюнктов, курсантов и слушателей образовательных организаций МВД России, аспирантов и студентов юридических вузов и факультетов.