

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ

© 2013 г. Наталия Николаевна Ковалева¹

Краткая аннотация: статья посвящена вопросам правового регулирования отношений, определяющих развитие информационного общества. Объектом исследования является в том числе процесс формирования, защиты и использования информационных ресурсов в условиях информатизации деятельности органов государственной власти.

Annotation: article is devoted questions of legal regulation of the relations defining development of an information society. Object of research is, including, process of formation, protection and use of information resources in the conditions of information of activity of public authorities.

Ключевые слова: государственное управление, информационные ресурсы, информационное общество, информационная сфера.

Key words: the government, information resources, information society, information sphere.

Прежде чем рассмотреть механизм государственного управления в информационной сфере, определим понятие последней.

На основе анализа ст. 3 Федерального закона “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” от 27 июля 2006 г.² можно сделать вывод, что информационная сфера – это сфера информации, информационных технологий и защиты информации.

Отсюда следует, что под информационной сферой понимается сфера деятельности, связанная с созданием, преобразованием, сохранением, распространением и потреблением всей совокупности информации, которая формирует основу управления обществом, в том числе основу государственного управления. Исходя из этого, попробуем инициировать более строгое рассмотрение механизмов государственного регулирования информационной сферой, определив ее через решение проблемы информатизации.

Важными условиями формирования гражданского общества являются: расширение участия граждан в управлении государством, усиление контроля за деятельностью всех ветвей власти, включение граждан в процесс принятия важных государственных решений. Определяющим условием общественной контрольной деятельности выступает открытость органов власти, поскольку

информация об их деятельности – предмет анализа и оценки общественности³.

Получение официальной информации есть способ увеличения прозрачности деятельности органов власти, и потому на государстве лежит долг: обеспечить систематический доступ граждан через электронные средства коммуникации ко всем документам, которые по закону являются общественным достоянием.

Актуальность заявленной темы в первую очередь определяется потребностями развития управленческих процессов в обществе на основе достижений научно-технического прогресса в области информатики и информационных технологий. Кроме того, с целью гармонизации социального пространства и обеспечения устойчивого развития общества необходимы укрепление государственности и преодоление кризиса государственного управления в условиях изменения приоритетных социально-экономических и геополитических факторов, развитие законодательного обеспечения информационных отношений в обществе и совершенствование информационного обеспечения в сфере государственного управления.

К сожалению, в России не обеспечиваются в полном объеме сохранность, эффективное использование и развитие информационных ресурсов в единой системе органов государственной власти, не удовлетворяются полноценно информационные потребности различных органов управления

¹ Доцент кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук (E-mail: kovaleva.natalia@mail.ru).

² См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3448; 2010. № 31. Ст. 4196; 2011. № 15. Ст. 2038.

³ См.: Малько А.В., Исаков Н.В., Субочев В.В. Правовая политика в регулировании лоббизма. Саратов, 2003. С. 56.

и других субъектов на федеральном, субъектном и местном уровнях. Недостаточно уделяется внимания созданию необходимых организационных структур и нормативно-правовой базы для формирования и проведения эффективной государственной политики в информационной сфере.

В данной работе предпринята попытка обоснования развития информационного подхода в государственном управлении на основе создания современной системы формирования, защиты и использования информационных ресурсов; определения правовых и организационно-управленческих механизмов создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей различных субъектов права и управления; раскрытия инновационного потенциала информатизации государственного управления; установления приоритетов государственной политики в информационной сфере, которая, являясь системообразующим фактором жизни общества, активно влияет на состояние политической, экономической, оборонной и других функций государства.

Как отмечает Ю.Г. Просвирнин⁴, распределение и использование информации для удовлетворения социальных потребностей – едва ли не главная задача государства на любом этапе развития. Возрастание роли информации обосновывает более четкое выделение *информационной функции государства*.

В современной теории государства отсутствует единое научное название рассматриваемой функции. Исследователями приводятся следующие ее обозначения: “информационная”⁵, “информационно-коммуникативная”⁶, “функция информационного обслуживания”⁷, “функция информационного обеспечения”⁸ и др.

⁴ См.: Просвирнин Ю. Г. Информационная функция государства // Журнал рос. права. 2002. № 3. С. 29–35.

⁵ Там же; Его же. Теоретико-правовые аспекты информатизации в современном Российском государстве. Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2002. С. 3, 40–47 и др.; Талатина Э.В. К вопросу об информационной функции государства // Информационное общество. 2002. № 1. С. 21.

⁶ Никодимов И.Ю. Информационно-коммуникативная функция государства и механизм ее реализации в современной России: теоретический и сравнительно-правовой анализ. Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2001. С. 106, 109, 148 и др.

⁷ Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 2000. С. 152, 153, 239.

⁸ Монахов Н.В. Государственно-правовые вопросы информационного обслуживания граждан в СССР: конституционный аспект. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1983. С. 29.

На наш взгляд, следует согласиться с Н.Н. Федосеевой, что целесообразнее использовать самое нейтральное из указанных наименований и обозначать рассматриваемое направление государственной деятельности информационной функцией⁹.

Важнейшими сферами приложения информационной функции государства являются также расширение использования документов в электронной форме; получение необходимой информации из банков данных в информационных сетях; государственная поддержка развития социально значимой информации, которая нужна не только органам государства и местного самоуправления, но и населению (в целях обеспечения конституционного права граждан на информацию).

Именно реализация этой функции позволяет определять цели и разрабатывать государственную политику по отношению к глобальным информационным сетям (таким как Интернет), другим новым информационным технологиям; способствует формированию информационного общества в России.

На современном этапе развития общества информационная функция государства состоит прежде всего в том, чтобы способствовать формированию информационного общества, повышению качества жизни населения путем всемерного внедрения информационных технологий в жизнь общества и государства при одновременном создании условий для полноценной защиты прав всех субъектов, участвующих в осуществлении информационной политики.

Информационная функция государства обеспечивается, в частности, при реализации государственной информационной и информационно-правовой политики. Следует отличать информационно-правовую политику от государственной информационной политики.

Информационно-правовая политика – особая форма выражения государственной информационной политики, деятельность уполномоченных субъектов по созданию эффективного механизма правового регулирования процесса информатизации, а также средство закрепления и осуществления политического курса страны в деле становления информационного общества.

Информационно-правовая политика – один из видов правовой политики как родового интегративного понятия, поэтому ее суть тесно связана

⁹ Федосеева Н.Н. Информационная функция современного Российского государства // Юрист. 2007. № 6. С. 33–41.

с определением правовой политики вообще. Иными словами, любое определение информационно-правовой политики не должно расходиться с общим представлением правовой политики, которая в наиболее абстрактном виде интерпретируется, по мнению Н.И. Матузова, “как комплекс целей, мер, задач, программ, установок, реализуемых в сфере действия права и посредством права”¹⁰.

Еще в 1998 г. В.М. Бояр подчеркивал, что информационно-правовая политика призвана обеспечить переход к информационному обществу на основе формирования информационной культуры как свода правил поведения, вписывающихся в мировую гуманистическую культуру человечества¹¹.

В свою очередь, Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации¹² определяет, что целью формирования и развития информационного общества в нашем государстве являются повышение качества жизни граждан, обеспечение конкурентоспособности России, развитие экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества, совершенствование системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий.

В рамках государственной информационной политики заложены основы для решения таких задач, как формирование единого информационного пространства России и ее вхождение в мировое информационное пространство, обеспечение информационной безопасности личности, общества и государства, формирование демократически ориентированного массового сознания, становление отрасли информационных услуг, расширение правового поля регулирования общественных отношений, в том числе связанных с получением, распространением и использованием информации.

А.В. Манойло и Г.П. Сухомлинова отмечают, что государственная информационная политика реализуется через установленные российским законодательством меры, процедуры и технологии информационного воздействия на индивидуальное и массовое сознание граждан, отдельных

социальных групп, социальных систем и всего общества в целом¹³.

Если исходить из того, что первоочередными мероприятиями государственной информационной политики, по мнению Д.И. Капустина, должны быть: анализ процессов развития информационной сферы, совершенствование законодательства, разработка концепции формирования и развития информационного законодательства, повышение информационно-правовой культуры общества¹⁴, то следует признать, что только синтез в практике реализации информационно-правовой политики и государственной информационной политики обеспечит значительные социально-экономические изменения в российском обществе, информатизацию управленческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, бурное развитие международных экономических отношений, осуществляемых с использованием глобальных компьютерных сетей.

В связи с ликвидацией в декабре 2011 г.¹⁵ Комитета Государственной Думы по информационной политике особую остроту приобретает необходимость разработки Концепции информационно-правовой политики, которая должна содержать следующие цели и задачи: соблюдение конституционных прав и свобод в области получения и пользования информацией, сохранение и укрепление духовно-нравственных ценностей общества, культурного и научного потенциала страны; информационное обеспечение государственной политики Российской Федерации, связанное с доведением до российской и международной общественности достоверной информации о государственной политике Российской Федерации, ее официальной позиции по политическим и социально значимым событиям российской и международной жизни, с обеспечением доступа граждан к открытым государственным информационным ресурсам; развитие современных информационных технологий, отечественной

¹⁰ Российская правовая политика. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2003. С. 77.

¹¹ См.: Бояр В.М. Информационно-правовая политика и безопасность России: теоретико-правовой аспект. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. СПб., 1998. С. 7.

¹² См.: Росс. газ. 2008. 16 февр.

¹³ См.: Манойло А.В. Государственная информационная политика в особых условиях. М., 2003. С. 122; Сухомлинова Г.П. Государственная информационная политика – понятие и общие закономерности // Проблемы государственной информационной политики. М., 1997. С. 12–14.

¹⁴ См. подробнее: Капустин Д.И. Вопросы правовой защиты средств массовой информации в сети Интернет в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007. С. 13–15.

¹⁵ См.: постановление Государственной Думы ФС РФ “О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” от 21 декабря 2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 52. Ст. 7558.

индустрии информации, в том числе индустрии средств информатизации, телекоммуникации и связи, обеспечение потребностей внутреннего рынка ее продукцией и выход этой продукции на мировой рынок, а также обеспечение накопления, сохранности и эффективного использования отечественных информационных ресурсов; защита информационных ресурсов от несанкционированного доступа, обеспечение безопасности информационных и телекоммуникационных систем, как уже развернутых, так и создаваемых на территории России.

В 1995 г. уже была разработана Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов, одобренная решением Президента РФ Пр-1694 23 ноября 1995 г.¹⁶ Однако она не отражала всех аспектов информационно-правовой политики и носила в значительной степени декларативный характер.

7 февраля 2008 г. Президентом РФ была утверждена Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, в которой закрепляются цель, задачи, принципы и основные направления государственной политики в области использования и развития информационных и телекоммуникационных технологий, науки, образования и культуры для продвижения страны по пути формирования и развития информационного общества. Настоящая Стратегия является основой для подготовки и уточнения доктринальных, концептуальных, программных и иных документов, определяющих цели и направления деятельности органов государственной власти, а также принципы и механизмы их взаимодействия с организациями и гражданами в области развития информационного общества в Российской Федерации. Следует обратить внимание, что данный документ содержит контрольные значения показателей развития информационного общества в Российской Федерации на период до 2015 г., которые, в свою очередь, вошли в состав показателей Государственной программы “Информационное общество (2011–2020 годы)”, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г.¹⁷ Таким образом, данные документы есть юридическое выражение информационно-правовой политики на современном этапе развития общественных отношений.

В значительной мере на правовое регулирование процесса информатизации и реализацию информационно-правовой политики повлияла административная реформа.

В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г.¹⁸, обозначаются цели и задачи, в частности повышение качества и доступности государственных услуг, эффективности деятельности органов исполнительной власти. Для достижения этих целей в 2008 г. на федеральном уровне и в регионах страны осуществлялись разработка и внедрение основных стандартов государственных услуг и административных регламентов (в том числе электронных административных регламентов) в органах исполнительной власти. К 2010 г. предполагалось оказание практически всех государственных услуг в электронной форме, чего, однако, пока не произошло, хотя многое в этом направлении сделано. Электронные административные регламенты, впервые упомянутые в рассматриваемой Концепции, представляют собой абсолютно новый класс информационных систем с точки зрения права.

В рамках указанной Концепции административной реформы была проведена большая работа по созданию и внедрению электронных административных регламентов, которые регулируют исполнение государственных услуг в электронной форме, т.е. электронных государственных услуг. В целом опыт был признан удачным, о чем говорит распоряжение Правительства РФ “О перечне государственных услуг и (или) функций, осуществляемых с использованием информационных и телекоммуникационных технологий (в том числе в электронном виде)” от 25 июня 2009 г.¹⁹, предписывающее обязательный переход на электронную форму для 46 видов основных государственных услуг к началу 2011 г.

Порядок реализации государственных услуг – пример классической административной процедуры. Для нормативного акта, регулирующего порядок действий субъектов права в рамках такой процедуры, закрепилось название “административный регламент”²⁰. Если административный

¹⁶ См.: НТЦ “Информрегистр”. М., 1996.

¹⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 46. Ст. 6026; 2011. № 22. Ст. 3173; № 51. Ст. 7543; 2012. № 4. Ст. 514.

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

¹⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 26. Ст. 3259.

²⁰ См.: постановление Правительства РФ “О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)” от 11 ноября 2005 г. // Собрание законодательства РФ. 2005. № 47. Ст. 4933; 2007. № 50. Ст. 6285; 2008. № 18. Ст. 2063.

регламент представляет собой алгоритм исполнения органом административной власти возложенных на него полномочий, *то электронный административный регламент – автоматизированную информационную систему, реализующую этот алгоритм на основе программных средств и информационных технологий*. Такого взгляда на природу электронных административных регламентов, в частности, придерживается А.В. Данилин: “Под системой электронных административных регламентов понимается реализация процедурных прав и обязанностей ведомств и отдельных должностных лиц на основе современных информационных технологий”²¹.

Наиболее удачное определение электронных административных регламентов, по мнению Р.В. Амелина и К.В. Давыдова²², приведено в законопроекте “Об административных регламентах в исполнительных органах государственной власти в Российской Федерации”²³: “Электронный административный регламент – реализация административного регламента с использованием информационно-коммуникационных технологий при условии обязательного обеспечения *юридической значимости* автоматических и автоматизированных административных процедур, в том числе в случае отсутствия непосредственного взаимодействия участников административного регламента”. Следует, однако, отметить, что соответствующий федеральный закон так и не был издан, поэтому легитимным является лишь упрощенное определение из ГОСТа Р 52294–2004 “Информационная технология. Управление организацией. Электронный регламент административной и служебной деятельности. Основные положения”, утвержденного Постановлением Госстандарта РФ от 29 декабря 2004 г.: “Электронный регламент административной и служебной деятельности – регламент административной и служебной деятельности, реализованный с применением информационно-коммуникационных технологий”.

²¹ Данилин А.В. Электронные государственные услуги и административные регламенты. От политической задачи к архитектуре “электронного правительства”. М., 2004. С. 18.

²² Амелин Р.В. Правовые аспекты разработки и применения автоматизированных информационных систем в государственном и муниципальном управлении. Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 67; Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / Под ред. Ю.Н. Старилова. М., 2010. С. 305.

²³ Официальный сайт фонда “Центр стратегических разработок” // http://www.csr.ru/normotvor/original_42.stm (Дата обращения: 10.02.2011 г.).

Административная реформа, обусловившая новые направления развития государственного управления, способствовала появлению большого количества нормативных актов, регулировавших процесс информатизации в России.

Представляется целесообразным определить некоторые важные этапы формирования правового регулирования процесса информатизации в Российской Федерации. Начало этого процесса – первый этап – можно обозначить в 60–70-е годы XX в., когда впервые планомерно и последовательно стали внедрять автоматизированные системы управления в государственный механизм.

Следующий этап – 90-е годы XX в., выразившиеся в появлении первых последствий развития сети Интернет, – создал основу для появления первых в постсоветское время нормативных документов, направленных на информатизацию государственного управления. Следует отметить, что с этого времени скорость развития правового регулирования процесса информатизации в России развивалась в геометрической прогрессии.

Начало XXI в. (примерно до 2005 г.) сформировало новый вызов государственному управлению в виде идеи создания информационного общества, что стало следующим толчком развития правового регулирования процесса информатизации в России. Этот период характеризовался появлением основных концептуальных положений процесса информатизации, а также стал основой для следующего этапа (2006–2010 гг.) – этапа реализации концептуальных положений в федеральных, региональных и муниципальных программах. В эти годы особенно ярко проявились последствия чрезмерного “суверенитета” субъектов Федерации, что явилось основным препятствием для развития процессов информатизации в России.

В 2010 г. была принята Государственная программа Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 годы)”, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г., которая (начиная с 2011 г.) положила начало новому этапу – этапу организации взаимодействия органов власти с обществом и друг с другом на основе информационных технологий. Предполагается, что к 2020 г. общество получит широкий спектр возможностей использования информационных технологий в производственных, научных, образовательных и социальных целях. Эти возможности будут доступны для любого гражданина вне зависимости от его возраста, состояния здоровья, региона проживания и любых других характеристик. Возможности использования информационных технологий будут обеспе-

чиваться за счет создания соответствующей инфраструктуры, обеспечения цифрового контента и подготовки пользователей.

Все нормативные акты, регулирующие процесс информатизации, реализуются в рамках информационного пространства России, так же как и все остальные принимаемые нормативные акты. Однако правовое обеспечение информационных процессов играет большую роль в ряду согласованных скоординированных действий всех участников информационного пространства в ходе его формирования.

Единое информационное пространство можно представить как электронную модель жизнедеятельности социума, отражающую связи между различными субъектами и позволяющую оперировать их информационными аналогами на основе (гарантированных) правовых норм с использованием совместимых технических и технологических средств коммуникации. Во всех составляющих его элементах, на всех этапах развития государственная поддержка прогрессивных тенденций всегда была и остается решающим фактором.

А.Э. Калинина определяет понятие “информационное пространство” как форму существования и интеграции предметно ориентированных информационных систем, характеризующуюся иерархичностью, структурностью, протяженностью и дифференцированностью, что позволяет в рамках функционального и эволюционного подходов охарактеризовать данное пространство в виде модельных представлений и информационного отражения взаимодействия субъектов хозяйственной системы региона²⁴.

Информационное пространство как способ существования информационных систем имеет свои собственные структурные характеристики. Г.Г. Почепцов считает, что нет никакой аналогии в типе контроля между физическим и информационным пространством: физическое пространство имеет четкие пределы, чего нельзя сказать об информационных сегментах. С одной стороны, информационное пространство безгранично, мы можем добавлять в него все новые и новые сообщения. С другой – оно может вбирать в себя альтернативные и несовместимые друг с другом объекты, что невозможно для варианта физиче-

ского пространства²⁵. По мнению Н.Ю. Кликушиной, различаются информационные пространства отдельного индивида, группы, общества в целом, какой-либо организации, информационных сетей и т.д., в соответствии с этим создаются различные варианты информационных технологий²⁶. Такие подходы к определению информационного пространства дают основания сделать вывод о том, что подобное явление более точно было бы определить как информационную среду, так как понятие “информационное пространство” в юридическом смысле – довольно условная категория, которая может существовать с точки зрения единых правил регулирования поведения в информационной сфере.

Основными элементами, составляющими структуру информационного пространства, являются субъекты и объекты информационного воздействия. А так как информационная среда есть база управленческого воздействия в информационной сфере, то можно выделить объекты и субъекты государственного управления в этой сфере.

Основные субъекты управления в информационной сфере – органы государственной власти и управления (прежде всего структуры, вступающие в активную коммуникацию с населением, – службы по связям с общественностью и подразделения, реализующие концепцию электронного правительства), государственные и негосударственные средства массового информирования, а также негосударственные общественно-политические объединения, чья информационная и коммуникативная деятельность отвечает официально декларируемым национальным интересам.

При планировании и реализации управляющих воздействий на элементы и сегменты информационной среды общества в рамках государственной информационной политики используется систематизация объектов управления, позволяющая распределить виды, формы, характер и средства управления. В общем случае такая систематизация может быть проведена следующим образом.

1. Объекты, имеющие материально-техническую природу, – вся информационно-телекоммуникационная инфраструктура общества.

2. Объекты, имеющие виртуальную/виртуально-материальную природу, – информация, цир-

²⁴ См.: Калинина А.Э. Развитие информационного пространства региональной хозяйственной системы. Волгоград, 2005. С. 14–26; *Ее же*. Основные теоретические положения развития информационного пространства хозяйственной системы // http://www.volsu.ru/s_co№f/tez_hm/062.htm (Дата обращения: 13.02.2011 г.).

²⁵ См.: Почепцов Г.Г. Информационные войны. М., Киев, 2000. С. 380.

²⁶ См.: Кликушина Н.Ю. К вопросу манипуляции общественным сознанием в рамках информационного пространства // http://imek.org/files/теле2_секция3_0.pdf (Дата обращения: 13.02.2011 г.).

кулирующая в информационном пространстве общества, и его информационные ресурсы.

3. Объекты, имеющие человеческую природу, – люди и их сообщества²⁷.

Один из наиболее важных элементов информационной среды – информационные ресурсы.

Следует отметить, что информационные ресурсы являются многоаспектным объектом правового регулирования, имеющим особое значение для формирования полноценного и эффективного государственного управления. Однако существующие информационные ресурсы Российской Федерации не обладают структурной полнотой, затруднена их оценка имущественной принадлежности, имеет место тенденция снижения доли государства в некоторых видах информационных ресурсов, снижена роль органов государственной власти в создании системы массового информационного обслуживания. В условиях развития федеративных отношений и децентрализации функций управления деятельность по формированию информационных ресурсов также затруднена из-за отсутствия разграничения полномочий между Федерацией и субъектами Федерации по распоряжению информационными ресурсами совместного ведения. Кроме того, для эффективного использования правового потенциала информационных ресурсов в части реализации конституционных прав и обязанностей юридических лиц и граждан в информационной сфере нужно создание современной системы формирования, защиты и использования информационных ресурсов в Российской Федерации, для установления правового режима которых необходимо последовательное организационно-правовое совершение определенных действий, ибо нарушение порядка их выполнения может повлечь за собой неадекватность правовых норм существующей действительности.

Режим информационных ресурсов устанавливается с тем, чтобы дать возможность их собственнику распоряжаться ими по своему усмотрению: предоставлять в пользование другим лицам, продавать, дарить, менять, получать определенную выгоду от использования, а также ограничивать доступ к ним.

В рамках информационного права и информационного законодательства выделяют правовой режим массовой информации, электронного документа, архивной информации и т.п.

В науке информационного права выделяют также льготный и ограничительный правовые режимы²⁸. Для льготного информационного режима характерны возрастание дозволений, убывание запретов и обязываний, для ограничительного – возрастание запретов и обязываний, убывание дозволений. В связи с этим хочется вспомнить Федеральный закон “Об информации, информатизации и информационных технологиях” от 20 февраля 1995 г.²⁹, который являлся выражением льготного информационного режима.

По нашему мнению, режимы информационных ресурсов целесообразнее разделить по доступности, а именно: режим свободного доступа, включающий в себя режим информационных ресурсов, отнесенных к общественному достоянию; режим массовой информации; режим исключительных прав на объекты информационных ресурсов; режим “одного окна” и т.п.; режим ограниченного доступа включает в себя режим информации, отнесенной к государственной тайне, и режим конфиденциальной информации, который, в свою очередь, делится на разновидности по категориям тайн³⁰.

Кроме того, режимы информационных ресурсов можно разделить по форме выражения, а именно: режим документированной информации и режим электронного документа. Особое место среди правовых режимов информационных ресурсов занимает так называемый режим “одного окна”.

То же самое относится и к режиму конфиденциальной информации. На основе анализа ст. 9 Федерального закона “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” от 27 июля 2006 г.³¹ можно выделить следующие виды конфиденциальной информации: коммерческая тайна, профессиональная тайна, персональные данные, служебная тайна. В русском языке термин “тайна” обозначает “нечто скрываемое от других, известное не всем, секрет”³².

В нормативно-правовых актах тайна определяется в качестве сведений, например, при определении государственной, аудиторской, врачебной

²⁸ См.: *Городов О.А.* Информационное право. Учеб. М., 2009. С. 56.

²⁹ См.: *Собрание законодательства РФ.* 1995. № 8. Ст. 609; 2003. № 2. Ст. 167 (Утратил силу).

³⁰ См.: *Ковалева Н.Н.* Информационное право России. Учебн. пос. М., 2009. С. 95–97.

³¹ См.: *Собрание законодательства РФ.* 2006. № 31 (Ч. I). Ст. 3448; 2010. № 31. Ст. 4196; 2011. № 15. Ст. 2038.

³² Толковый словарь русского языка / Отв. ред. Н.Ю. Шведова. М., 2007. С. 968.

²⁷ См.: *Манойло А.В.* Указ. соч. С. 94 – 97.

и других видов тайн. Так, Указ Президента РФ “Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера” от 6 марта 1997 г.³³ все пункты перечня обозначает через термин “сведения”, в названии перечня также используется этот термин. Таким образом, под тайной понимают сведения, которые неизвестны или должны быть неизвестны третьим лицам.

Следует отметить, что сведения, составляющие тайну, являются информацией только для тех лиц, которые имеют к ним доступ, для третьих лиц тайна не будет являться информацией. Иначе говоря, закрытая информация для ее обладателя – не тайна, но и для третьих лиц – не информация. Отмеченное позволяет сделать вывод, что тайна – это не информация, но правовой режим информации. Информация не может составлять тайну, как это зафиксировано в ряде нормативных актов. Она может находиться в тайне, т.е. в особом правовом режиме. Поэтому персональные данные, коммерческая, профессиональная, служебная, государственная тайны – это специальные правовые режимы информации (подрежимы).

По мнению С.Н. Шевердяева, типы конфиденциальной информации в сокращенном и скорректированном виде могут быть представлены следующим образом: тайна частной жизни, судопроизводства, служебная, профессиональная, коммерческая, изобретательская тайны³⁴.

И.В. Строганова предлагает классифицировать конфиденциальную информацию в зависимости от ее характера и назначения на пять основных видов: коммерческая тайна, банковская тайна, профессиональная тайна, персональные данные, служебная тайна³⁵.

Как можно заметить, разновидности конфиденциальной информации выделяются по-разному, некоторые выделяют до 40 видов тайн³⁶. Тем не менее все единодушны в обязательном выделении такой разновидности конфиденциальной

информации, как служебная тайна. Именно эта категория информации с ограниченным доступом вызывает наибольшие споры в юридической науке.

Рассуждая о правовом режиме конфиденциальной информации, С.Н. Шевердяев высказывает мысль о том, что вся информация, которая находится в распоряжении органов власти, может подпадать под общую разновидность конфиденциальной информации – служебную тайну³⁷. По мнению А. Гаврилова, служебная тайна – это информация, которая стала доступна гражданину при исполнении им своих служебных (трудовых) обязанностей³⁸. При этом не имеет значения, в какой организации (государственной или негосударственной) работает гражданин. Что касается содержания служебной информации, то Л.Б. Сетдарова относит к ней врачебную, банковскую, техническую, адвокатскую тайны³⁹.

В настоящее время легальное определение служебной тайны отсутствует. Ранее правовой режим был урегулирован в ст. 139 Гражданского кодекса РФ. Однако норма данной статьи утратила силу с 1 января 2008 г. в связи с введением в действие ч. 4 ГК РФ.

Между тем урегулирование обоих типов тайн в ГК РФ вызывало сомнение цивилистов в правомерности распространения условий охраны коммерческой тайны на служебную информацию. Различны основания, по которым сведения, относящиеся к служебной тайне, и сведения, составляющие коммерческую тайну, признаются конфиденциальными. Сохранение в тайне служебной информации не обусловлено ее коммерческой ценностью (хотя такая информация и может содержать сведения коммерческого характера). Служебная тайна не может быть объектом гражданского оборота. Запрещение ее разглашать, как правило, основывается на законодательстве, регламентирующем отдельные виды деятельности, затрагивающей в том числе сферу частной жизни гражданина (см., например, ст. 33 Федерального закона “Об организации страхового дела в Российской Федерации” от 27 ноября 1992 г.⁴⁰, ст. 63 Федерального закона “О связи”

³³ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 10. Ст. 1127; 2005. № 39. Ст. 3925.

³⁴ См.: Шевердяев С.Н. Конституционно-правовой режим информации ограниченного доступа // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 1. С. 23.

³⁵ См.: Строганова И.В. Правовой режим конфиденциальной информации (Гражданско-правовой аспект). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 10.

³⁶ См.: Шевердяев С.Н. Указ. соч. С. 24; Гришмановский Д.Ю. Банковская тайна и проблемы доступа к ней органов расследования // Антология научной мысли. К 10-летию Российской академии правосудия. Сб. статей / Отв. ред. В.В. Ершов, Н.А. Тузов. М., 2008. С. 193–197; Мозолин В.П., Петровичева Ю.П. Информация и право // Журнал рос. права. 2004. № 8. С. 58.

³⁷ См.: Шевердяев С.Н. Указ. соч. С. 24.

³⁸ См.: Гаврилов А. К вопросу об охране коммерческой, служебной и личной тайны. Гражданско-правовые аспекты // Хозяйство и право. 2003. № 5. С. 28.

³⁹ См.: Сетдарова Л.Б. Проблемы правового регулирования коммерческой и служебной тайны в трудовых правоотношениях // Юрист. 2004. № 9. С. 43–45.

⁴⁰ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 2. Ст. 56; Собрание законодательства РФ. 1998. № 1. Ст. 4; 1999. № 47. Ст. 5622; 2002. № 18.

от 7 июля 2003 г.⁴¹). Определенные категории работников, занимающихся такой деятельностью, обязаны сохранять втайне сведения, к которым они имеют доступ в связи с выполняемой работой (банковские служащие, работники связи, налоговые инспекторы, страховые агенты, врачи и др.)⁴².

Кроме того, Федеральным законом “О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 27 июля 2010 г.⁴³ инсайдерская информация может составлять коммерческую, служебную, банковскую тайну, тайну связи и иную охраняемую законом тайну, т.е. коммерческая, служебная, банковская тайны являются самостоятельными видами тайн.

По нашему мнению, *служебная тайна – это правовой режим защищаемой законом конфиденциальной информации, ставшей известной служащим в государственных органах или органах местного самоуправления на законных основаниях в силу исполнения ими служебных обязанностей, а также служебной информации о деятельности самого органа, за исключением той информации о деятельности органа власти, доступ к которой не может быть ограничен в соответствии с законом.*

Следует отличать от служебной тайны тайну профессиональную. С нашей точки зрения, *профессиональная тайна – это правовой режим защищаемой законом конфиденциальной информации, доверенной или ставшей известной лицу (держателю информации) исключительно в силу исполнения им профессиональных обязанностей, не связанная с государственной или муниципальной службами.* Распространение этой информации может нанести ущерб доверителю, но при

этом такая информация не является государственной или коммерческой тайной.

Итак, на основании вышеизложенного можно утверждать, что проблемы формирования и реализации государственного управления в информационной сфере – важнейший фактор развития современного общества и государства.

Систематизация, упорядочение и дальнейшее развитие информационного законодательства – первостепенные задачи государственной политики в информационной сфере на федеральном уровне.

Основными сферами приложения информационной функции государства являются также расширение использования документов в электронной форме; получение необходимой информации из банков данных в информационных сетях; государственная поддержка развития социально значимой информации, которая нужна не только органам государства и местного самоуправления, но и населению (в целях обеспечения конституционного права граждан на информацию).

Именно реализация этой функции позволяет определять цели и разрабатывать государственную политику по отношению к глобальным информационным сетям, таким как Интернет, другим новым информационным технологиям; способствует формированию информационного общества в России.

Следует отметить, что формирование целостного информационного пространства России и информационного общества – одна из главных задач при осуществлении государственной информационной политики.

Информатизация деятельности органов государственной власти на основе внедрения в управленческую практику новейших информационных технологий обеспечивает надежную информационную безопасность государственного управления, качественное повышение уровня информационно-аналитического и документационного обеспечения деятельности органов государственной власти, создание объективных условий для рационального использования материальных, финансовых и социальных ресурсов на основе повышения уровня объективизации и объективации государственного управления.

Ст. 1721; 2004. № 26. Ст. 2607; 2005. № 30 (Ч. I). Ст. 3101; 2007. № 46. Ст. 5552; 2009. № 44. Ст. 5172.

⁴¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 28. Ст. 2895; 2008. № 18. Ст. 1941; 2009. № 29. Ст. 3625; 2010. № 7. Ст. 705.

⁴² См., например: комментарий к ст. 139 ГК РФ // В кн.: Комментарий к Гражданскому кодексу РФ, части первой (Постатейный) / Отв. ред. О.Н. Садилов. М., 2005; Комментарий к Закону “О коммерческой тайне”. Охрана интеллектуальной собственности в России. Сб. законов, международных договоров, правил Роспатента с комментариями / Отв. ред. Л.А. Трахтенгерц, научн. ред. В.М. Жуйков. М., 2005.

⁴³ См.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4193.