

УДК 004.56

*Г.Г. Камалова***ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИНФОРМАЦИИ ОГРАНИЧЕННОГО ДОСТУПА:  
ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПОНЯТИЙНОГО АППАРАТА**

Рассматривается совокупность норм законодательства Российской Федерации, регулирующих отношения в сфере охраны конфиденциальности информации ограниченного доступа. Ограничение доступа представляет собой принятие правовых, организационных и технических мер, направленных на исключение возможности доступа к сведениям. Одной из важнейших проблем правовой охраны информации ограниченного доступа является то, что в действующем российском законодательстве и исследованиях специалистов отсутствует единство в понимании феномена информации ограниченного доступа. Положение усугубляется отсутствием единообразия в содержательной трактовке и использовании взаимосвязанных понятий «тайна», «секрет», «конфиденциальная информация» и других. Информация ограниченного доступа может интерпретироваться либо как специальный правовой режим информации, либо как сведения, обладающие свойством конфиденциальности или секретности. В целях конкретизации системы используемых в информационном законодательстве понятий автор проводит этимологический анализ приведенных понятий, а также последовательный содержательный анализ особенностей их использования в текстах нормативно-правовых актов. Автором изучены позиции специалистов по исследуемому вопросу. Результатом анализа явилось выделение пробелов и коллизий национального информационного законодательства в аспекте используемой системы понятий и терминов при охране информации ограниченного доступа. Предлагается авторский подход к системе рассматриваемых понятий.

*Ключевые слова:* информационное право, правовой режим информации, информация ограниченного доступа, тайна, конфиденциальность, термин, понятие.

Право доступа к информации является важнейшей гарантией реализации прав и свобод. Доступ к информации трактуется как возможность получения носителей информации, ознакомления с их содержанием и использования. Ограничение доступа представляет собой принятие правовых, организационных и технических мер, направленных на исключение данной возможности.

В действующем законодательстве специалисты насчитывают от двадцати до ста разновидностей информации ограниченного доступа. В их наименованиях законодатель активно использует, помимо «информация ограниченного доступа», слова «тайна», «секрет», а также «секретная» и «конфиденциальная», «конфиденциальность». Указанные понятия не определены законодательно. Отсутствует единство взглядов специалистов и ученых на используемую терминологию в области охраны информации ограниченного доступа и ее систематизацию. Парными к названным понятиям обычно выступают «общедоступная информация», «открытые сведения (данные)», «публичная информация» и другие аналогичные.

Система категорий, терминов и понятий информационного права играет важнейшую роль. Отсутствие ориентиров в разграничении используемых терминов и понятий ведет к пробельности и коллизиям правового регулирования в вопросах ограничения доступа к информации, что в свою очередь создает проблемы правореализации. Возникает вопрос о соотношении совокупности взаимосвязанных терминов и понятий, возможности и пределов применения каждого, их взаимозаменяемости, сходства и различия. Последовательный анализ рассматриваемых терминов и понятий позволит в определенной степени конкретизировать используемые правовые конструкции.

Нормы Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» позволяют выделить категории «общедоступная информация» и «информация ограниченного доступа». В пункте 2 ст. 5 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>1</sup> информация ограниченного доступа характеризуется как информация, доступ к которой ограничен федеральными законами, что указывает на несколько взаимосвязанных характеристик – это вид информации и имеется ограничение доступа для предупреждения и предотвращения возможных негативных последствий, которые потенциально или реально наносят угрозы общественно значимым и охраняемым частным интересам.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства РФ. 31.07.2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

Конкретизацию информационно-правовых феноменов необходимо начинать с последовательного анализа их смысла. Результаты этимологического анализа свидетельствуют о близком и во многом синонимичном значении используемой законодателем совокупности понятий.

Слово «тайна» имеет общеславянское происхождение. В современном русском языке имеется близкородственное слово «таить», используемое в смысле скрывать что-либо [1. С. 11]. Тайна в русском языке понимается, во-первых, как объективная тайна, то есть нечто непознанное и неразгаданное, нечто не ставшее известным или не доступное, или неизвестные причины явлений и процессов, во-вторых, как субъективная тайна, то есть сведения, известные только ограниченному кругу лиц, скрываемые от иных лиц. Сказанное позволяет выделять абсолютную (объективную) и относительную (субъективную) тайны как правовые категории [2. С. 30].

Относительные (субъективные) тайны возникают в силу ограничения доступа к информации физическим, юридическим лицом и государством в случаях, предусмотренных федеральным законом. Правовой режим информации ограниченного доступа в основном охраняет субъективные тайны. Вместе с тем конституционно закреплено право на личную тайну, которая может охраняться как в аспекте сведений, скрываемых лицом от всех и не включенных в общественные отношения (объективная тайна), так и личных сведений, известных определенным лицам (субъективная тайна).

В законодательстве «тайна» используется при регулировании разнородных общественных отношений, направленных на ограничение доступа к информации, либо с добавлением характеристик обладателя, ограничившего доступ (государственная тайна), либо сферы применения (коммерческая тайна, аудиторская тайна и др.). Его использование наиболее характерно в наименовании традиционных видов и основных классов информации ограниченного доступа. При расширительном толковании специалисты нередко применяют термин «тайна» ко всей совокупности разновидностей информации ограниченного доступа вне зависимости от законодательного наименования. С целью отделить тайны, охраняемые правом, от иных тайн специалистами вводится термин «правовая тайна» [3].

В правовой литературе наблюдается разнообразие в подходе к термину «тайна». Рассматривая личные тайны И.Л. Петрухин понятие «тайна» непосредственно связывает с понятием «неприкосновенность», отмечая, что «разница между этими понятиями относительна: неприкосновенное содержится в тайне, и наоборот, тайное неприкосновенно» [4. С. 15]. А.А. Дворников тайну определяет через установленную нормативно-правовыми актами конфиденциальность информации, нарушение которой может повлечь причинение ущерба охраняемым законом интересам и наступление юридической ответственности. Конфиденциальность информации выделяется им в качестве отличительного свойства тайны, обращение которой ограничено и регламентировано законодательством и иными нормативными правовыми актами [5. С. 6]. М.Ю. Мартышин, рассматривая тайну в качестве объекта конституционно-правового правового регулирования, определяет ее как «систему общественных отношений, возникающих по поводу информации, обладающей свойством конфиденциальности или ограниченного доступа, незаконное получение, использование, разглашение которой влечет наступление общественно-опасных последствий; выражающей разумный компромисс между правом на информацию и правом на неприкосновенность частной жизни, интересами безопасности общества и государства; регулируемую специфическими средствами и методами воздействия, закрепленными в Конституции Российской Федерации и действующем законодательстве Российской Федерации» [6].

Приведенные примеры демонстрируют определение специалистами тайны через систему взаимосвязанных понятий «конфиденциальность», «неприкосновенность» и «информация ограниченного доступа». Тайна может рассматриваться как система общественных отношений, правовой режим, сведения. Все рассмотренные позиции выражают разные аспекты правового понятия «тайна». Тайна как правовое понятие выступает обобщающим понятием, характеризующим традиционные классы и виды правовых режимов информации ограниченного доступа, в отношении объекта которых (совокупности охраняемых сведений) введена обязанность ознакомленных (допущенных) лиц соблюдать ограничения распространения и предоставления сведений в целях охраны общественно значимых интересов физических, юридических лиц и государства.

Лексически близкое слово «секрет» используется в русском языке, начиная со времен Петра I, и имеет польское или французское происхождение, основанное на латинском *secretus* – отделенный, скрытый, тайна [7. С. 593]. Секрет понимается как сведения, не подлежащие разглашению, скрываемые от других. «Секрет» и «секретный» традиционно в большей мере применяются в сфере охраны государственно значимой информации ограниченного доступа (государственные секреты). В законодательстве о государственной тайне активно используются словосочетания: степени секретности,

грифы секретности, засекречивание и рассекречивание сведений и их носителей и иные. При охране государственной тайны используется понятие «режим секретности», которое определяется как комплекс предусмотренных нормативно-правовыми актами мер по ограничению доступа к определенным сведениям [8. С. 6]. Режим секретности в правоприменительной практике прочно ассоциируется с режимом государственной тайны. Однако в действующем законодательстве России однозначной связи государственной тайны и понятия «секретная информация» не установлено. Для сравнения законодатель Украины в Законе Украины «О государственной тайне»<sup>2</sup> устанавливает синонимичность понятий «государственная тайна» и «секретная информация» (ч. 1. ст. 1).

Российский законодатель, наряду с вышеизложенным, ввел понятие «секрет производства», тем самым допустив наличие «секрета» в частно-правовых отношениях и нивелиров различия в использовании понятий «тайна» и «секрет». Таким образом, в отношении понятий «тайна» и «секрет» могут быть сделаны следующие выводы: они пришли в русский язык из разных языков; оба могут быть использованы при регулировании ограничения доступа к информации в частно-правовых и публично-правовых отношениях; в аспекте охраны субъективной правовой тайны во многих случаях возможно их фактическое синонимическое использование. Главным различием понятий «тайна» и «секрет» является возможность использования первого из них как общей характеристики охраняемых правом традиционных видов информации ограниченного доступа («правовая тайна»).

Словосочетание «конфиденциальная информация» в последние два десятилетия стало неотъемлемой частью юридической лексики. Слово «конфиденциальность» произошло от латинского слова *confidentia* и означает доверительный, секретный, не подлежащий огласке [9. С. 160]. Таким образом, основное значение слова «конфиденциальность» – режим доверительных сведений, то есть сведений, доверенных одним лицом другому.

Под конфиденциальностью в ст. 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» понимается «обязательное для выполнения лицом, получившим доступ к определенной информации, требование не передавать такую информацию третьим лицам без согласия её обладателя». Как справедливо отмечает Е.К. Волчинская, законодательное определение конфиденциальности представляется не совсем точным, так как требование передачи или распространения информации, находящейся в режиме конфиденциальности, может быть установлено вопреки воле обладателя информации [10]. Действительно, конфиденциальность сведений может быть введена на основании норм законодательства. Следовательно, под конфиденциальными сведениями понимается информация ограниченного доступа, доверенная лицу, который обязан ограничивать доступ к сведениям лиц, не являющихся участниками отношений, а под конфиденциальностью – обязанность (требование) обеспечения ограничения доступа к доверенным сведениям, которая установлена федеральным законом или обладателем в случаях, предусмотренных законом.

Д.И. Крутикова пишет, что «конфиденциальность информации – это правовой режим информации ограниченного доступа, имеющий производный характер, установленный на основании закона или договора и предусматривающий ограничение доступа, запрет на передачу третьим лицам без согласия обладателя информации, запрет на распространении информации, возможность по общему правилу обладателя информации самостоятельно решать вопрос о сохранении данного режима за исключением случаев, установленных законом или договором» [11. С. 10]. Представляется, что Д.И. Крутикова верно делает акцент на производном характере ограничения доступа при установлении конфиденциальности сведений. Кроме того, законодательство устанавливает, что конфиденциальность выступает требованием по отношению к ознакомленному (допущенному) к сведениям лицу, то есть его обязанностью по соблюдению определенного порядка обращения со сведениями.

Изначально в законодательстве России словосочетание «конфиденциальная информация» использовалось при регулировании частно-правовой сферы<sup>3</sup>. Основы деления информации ограниченного доступа на секретную и конфиденциальную были заложены законом 1995 г. В настоящее время подобное разграничение представляется некорректным. Законодатель свойство конфиденциальности распространил на всю информацию ограниченного доступа. Таким образом, термин «конфиденциальность» в настоящее время применим к любым классам и видам тайн, а также иной к информации ограниченного доступа или распространения которой предусмотрено законодательством. Режим конфиденциальности

<sup>2</sup> Закон Украины от 21.01.94 № 3856-ХІІ «Про державну таємницю» (ред. от 02.07.2015) // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3855-12> (дата обращения: 15.01.2016).

<sup>3</sup> См. напр.: Постановление Совета Министров СССР от 16.08.1990 № 835 «О мерах по демополизации народного хозяйства» // Собрание постановлений СССР. 1990. № 24. Ст. 114.

установлен в качестве родового по отношению к режиму секретности, что не препятствует использованию последнего как более узкого в отношении сведений, отнесенных к государственной тайне.

В части использования понятия «конфиденциальная информация» при регулировании частных правовых отношений законодатель также не последователен. Так, ст. 12 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>4</sup>, рассматривая сведения, составляющие государственную тайну в сфере оперативно-розыскной деятельности, говорит о лицах, оказывающих содействие оперативно-розыскным органам на конфиденциальной основе. Аналогичны положения ст. 19. Федерального закона «О внешней разведке»<sup>5</sup> и ст. 7 Федерального закона «О федеральной службе безопасности»<sup>6</sup>. В сфере разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности традиционно слово «конфидент» употребляется по отношению к лицам, работающим и добывающим информацию на негласной основе. Данные о них отнесены к государственной тайне. Таким образом, конфиденциальность сведений как понятие активно используется и при охране государственной тайны.

Конфиденциальная информация специалистами иногда определяется на основе метода исключения. Так, предлагается под конфиденциальной информацией понимать «сведения, определенные федеральным законом, не относящиеся к государственной, коммерческой и служебной тайне, пользователь которых обеспечивает их защиту при обработке хранении и передаче сертифицированными средствами защиты» [12. С. 16]. Таким образом, необоснованно сужая понятие, он сводит конфиденциальную информацию к профессиональной тайне, личной и семейной тайне, персональным данным. Возможно, в состав конфиденциальной информации Ф.А. Абаев включает также сведения, доступ к которым ограничен без введения определенного правового режима тайны.

Помимо рассмотренных выше, законодателем при характеристике процессов, происходящих непублично, нередко используются слова «негласность» и «негласно». Так, негласность нашла отражение в нормах федеральных законов «Об оперативно-розыскной деятельности», «О федеральной службе безопасности», «О противодействии терроризму»<sup>7</sup>, «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства»<sup>8</sup>, «О государственной защите»<sup>9</sup>, «О внешней разведке» и других. Словарями «негласный» толкуется как не подлежащий оглашению, тайный и секретный [13]. В законодательстве устанавливается возможность осуществления уполномоченными государственными органами оперативно-розыскной, разведывательной и контрразведывательной деятельности гласно и негласно, на принципах конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств. Законодатель в Федеральном законе «О федеральной службе безопасности», регулируя привлечение отдельных лиц к содействию на гласной и негласной основе, последнюю использует как синоним сотрудничества на конфиденциальной основе.

Первоначально создается впечатление об использовании негласности в системе определенных видов деятельности государственных органов специальной компетенции. Вместе с тем ст. 1054 Гражданского кодекса РФ<sup>10</sup> предусматривает возможность негласного товарищества, существование которого не раскрывается для третьих лиц, тем самым обнаруживая возможность проникновения феномена «негласности» в частно-правовую сферу.

Для полноты анализа и его объективности следует обратить внимание на то, что при характеристике информации ограниченного доступа законодателем не всегда используется словесное обозначение вводимого правового режима. В законодательстве широко представлены разновидности информа-

<sup>4</sup> Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. Ст. 3349.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 10.01.1996 № 5-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О внешней разведке» // Собрание законодательства РФ. 15.01.1996. № 3. Ст. 143.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 3.04.1995 № 40-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О федеральной службе безопасности» // Собрание законодательства РФ. 10.04.1995. № 15. Ст. 1269.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О противодействии терроризму» // Собрание законодательства РФ. 13.03.2006. № 11. Ст. 1146.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О государственной охране» // Собрание законодательства РФ. 27.05.1996. № 22. Ст. 2594.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 20.08.2004 № 119-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» // Собрание законодательства РФ. 23.08.2004. № 34. Ст. 3534.

<sup>10</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 29.06.2015) // Собрание законодательства РФ. 29.01.1996. № 5. Ст. 410.

ции ограниченного доступа, в наименовании которых «тайна», «секрет» и иные не используются (данные предварительного расследования, кредитные истории, инсайдерская информация и другие). Кроме того, во многих случаях законодатель ограничивается констатацией ограничения доступа или указанием субъектов, обладающих правом доступа. Так, согласно п. 1 ст. 91 Федерального закона «Об акционерных обществах»<sup>11</sup> к документам бухгалтерского учета и протоколам заседания коллегиального исполнительного органа общества имеют право доступа акционер (-ы), имеющие в совокупности не менее 25 % голосующих акций, а в случае использования в отношении общества специального права на участие Российской Федерации, субъекта России или муниципального образования в управлении обществом такое общество обеспечивает перечисленным субъектам доступ ко всем своим документам. Ограничивая доступ к информации по субъекту доступа, законодатель не определяет вид информации ограниченного доступа и иные аспекты правового режима, то есть ограничение доступа к сведениям законодательно установлено, но не отмечается их конфиденциальность или относимость к какой-либо тайне и секрету. Следует согласиться, что «существующие в праве разновидности ограничения доступа к информации многообразны и не всегда могут быть представлены в качестве тайны» [14. С. 141].

Законодателем рассматриваемые понятия «информация ограниченного доступа», «тайна», «конфиденциальность», «конфиденциальная информация», «негласность» часто используются в нормативном регулировании некорректно и непоследовательно. Так, п. 2 ст. 15 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>12</sup> сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые муниципальным служащим в соответствии с законом, относит к сведениям конфиденциального характера, если федеральными законами они не отнесены к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну. Очевидно, совместное использование в законодательном акте словосочетаний «конфиденциальная информация» и «иная охраняемая федеральными законами тайна» вызывает множество вопросов и позволяет сделать вывод, что если вид тайны в отношении сведений, к которым ограничен доступ не определен, то можно говорить об общей конфиденциальности сведений.

В тексте правовых актов при наличии русскоязычных аналогов без особой необходимости часто используются термины иностранного происхождения. Вместе с тем не только слово «тайна», но и «секрет», «конфиденциальность» используются в русском языке и российской правовой практике длительное время. Поэтому требуется найти место для каждого из них в общей системе. Т.В. Губаева справедливо указывает, что «язык правовых норм ориентирован на упорядоченное применение терминов, их определение и пояснение..., между отдельными терминами устанавливаются ... логические отношения и связи, обусловленные системностью действующего законодательства и единством его понятийной структуры» [15. С. 35].

Смещение понятий при их использовании в процессе законотворчества и правоприменительной практики связано с отсутствием единой теоретической концепции, системно раскрывающей модель правовой охраны информации ограниченного доступа во всех ее проявлениях, и специализированного федерального закона, а также независимого органа, который должен проводить государственную информационную политику в данной области.

Следует различать нормативно-правовые и доктринально-юридические термины, отличающиеся способами формирования и употребления. В нормативно-правовых актах должны фиксироваться не все правовые термины, а только необходимые для единообразного толкования и правоприменения. Термины, используемые в законодательстве, традиционно разделяют на общеупотребительные, специальные технические и специальные юридические. Общеупотребительные термины применяются в законодательстве в том же значении, что и в обыденной сфере и не требуют законодательной дефиниции. Специальные технические термины развиваются в определенных сферах знания (медицине, технике). Терминология законодательства, регулирующего отношения в сфере охраны информации ограниченного доступа, в настоящее время тяготеет к общеупотребительной, в то время как должна быть специальной юридической.

Ограничение доступа к информации осуществляется субъектом исходя из собственных интересов, состоящих в реализации прав, свобод и обеспечении собственной безопасности. Оно может осуществляться в целях обеспечения безопасности государства, физических и юридических лиц, а также

<sup>11</sup> Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об акционерных обществах» // Собрание законодательства РФ. 01.01.1996. № 1. Ст. 1.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.03.2007. № 10. Ст. 1152.

их объединений. Следует учитывать, что не всякая информация, в отношении которой у ее обладателя возникает потребность и необходимость сохранения в тайне (секрете), охраняется правом в специальном правовом режиме информации ограниченного доступа. Основой обеспечения тайны могут выступать морально-этические нормы, принятые в обществе. В.Н. Сериков предлагает именовать такие секреты общественно-бытовыми [16. С. 124].

Среди специалистов сложилось два основных подхода к определению информации ограниченного доступа: как совокупности сведений (содержательный) и как специального правового режима информации. Думается, что данные подходы не являются антагонистическими и информация ограниченного доступа представляет собой единство совокупности охраняемых сведений и установленного в отношении них правового режима.

Выделяют общие и специальные правовые режимы информации, правовой режим информации ограниченного доступа относится к последним [17. С. 17; 18. С. 7]. Потребности в обеспечении национальной безопасности в различных сферах могут являться основанием для выделения особой группы правовых режимов информации, которым свойственны специфические черты и определенная совокупность средств правового регулирования, специфический порядок финансово-материального, информационного, кадрового и иного обеспечения [19]. Специальный правовой режим, являясь разновидностью правового режима и комплексным межотраслевым системным образованием, определяется как «установленный специальным законодательством порядок регулирования, отличающийся высокой степенью определенности и четкости правового воздействия, заключающийся в особом сочетании юридических свойств, состоящих в дополнительных правах, запретах или обязываниях, направленных на упорядочение специфических процессов, явлений и отношений» [20. С. 10].

Для характеристики тайн, имеющих правовой режим, Ю.С. Пилипенко вводит понятие «правовая тайна». Элементами правовой тайны, по его мнению, выступают: субъект (человек, организация, государство), закрывающий доступ к ней; предмет (содержание информации); объект (совокупность интересов или благ, которым может быть нанесен ущерб в результате несанкционированного доступа к предмету тайны) [3. С. 16]. На наш взгляд, перечень выделенных элементов тайны является не полным, так как не охватывает специфики механизма охраны правового режима. И.Л. Бачило используя понятие «правовой режим ограничения свободного доступа», включает в него:

- 1) совокупность норм федеральных законов, устанавливающих степень ограничения доступа к конкретному виду информационных объектов;
- 2) признаки отделения от других категорий ограниченного доступа;
- 3) порядок оформления принадлежности информационных объектов к конкретной категории ограниченного доступа;
- 4) права и обязанности субъектов, которые ответственны за соблюдение режима формирования и использования баз данных, информационных систем или отдельных документов, содержащих сведения, отнесенные к категории информации ограниченного доступа [21. С. 178].

С целью оптимизации использования категории «правовой режим информации ограниченного доступа» следует выработать и использовать единые элементы. Л.К. Терещенко к элементам правового режима информации относит: цель правового режима, объект режима (совокупность охраняемых сведений), статус субъекта правового режима, механизм охраны правового режима – комплекс средств юридического воздействия. Позиция, высказанная Л.К. Терещенко о компонентах правового режима информации, видится наиболее объективной, оптимальной и применимой в качестве основы анализа.

Основной целью специальных правовых режимов информации ограниченного доступа является обеспечение информационной безопасности различных субъектов: государственная тайна – интересы безопасности государства; служебная тайна – интересы безопасности государственного управления; коммерческая тайна – интересы безопасности субъектов экономической деятельности; профессиональная тайна – интересы безопасности лиц, обращающихся за определенными видами профессиональной помощи, и системы профессиональной деятельности; информация ограниченного доступа личного характера – права, свободы и интересы обеспечения безопасности физических лиц. В данном аспекте правовой режим информации ограниченного доступа выступает элементом правового обеспечения информационной безопасности.

Предметом охраны в правовом режиме тайны выступают общественно значимые интересы вышеуказанных субъектов. Носитель правового режима (объект режима) – сведения ограниченного доступа. Как отмечает Л.К. Терещенко, «правовой режим может вводиться как на вновь созданную информацию, так и на уже существующую. Но ни при каких обстоятельствах режим не может быть

безобъектным» [17]. Специалисты в большинстве случаев определяют тайну через сведения, то есть объект режима. Дефиниции часто обусловлены идеями, преобладающими в определенный период развития законодательства, а также избытком законодательных норм-дефиниций тайн, определяемых через охраняемые сведения.

Специфика видов информации ограниченного доступа может определяться особенностями статуса субъектов правового режима, что наиболее характерно для правовых режимов служебной и профессиональной тайны. Комплекс средств юридического воздействия составляют юридические способы и средства регулирования режима. К основным способам регулирующего воздействия относятся дозволение, запрещение, позитивное обязывание. Все перечисленные способы применимы для обеспечения режима информации.

Характер правоотношений в сфере сбора, обработки, использования и предоставления сведений, составляющих тайну, может быть публично-правовой и частно-правовой. В публично-правовом режиме преобладают императивные методы регулирования, выражающиеся в детальном регулировании формирования объекта режима (порядка отнесения сведений к тайне и снятия конфиденциальности), порядок обеспечения их конфиденциальности – совокупность режимных мероприятий, ответственности за неправомерные действия. В частно-правовых режимах тайны преобладают диспозитивные методы правового регулирования, определяются критерии отнесения сведений к тайне, критерии достаточности мер охраны конфиденциальности и иные пределы осуществления права на тайну.

Ограничение доступа к информации в различных контекстах фигурирует в большом числе российских законов. Однако регламентации режимных мер уделяется недостаточное внимание. Лишь некоторые акты законодательного уровня содержат характеристику совокупности мер, направленных на обеспечение режима. Традиционно при рассмотрении правовых режимов информации ограниченного доступа комплекс вводимых мер сводят к важнейшей составляющей – к режиму доступа к сведениям. Вместе с тем характеристика правового режима требует решения и других вопросов: порядок ее сбора, хранения, распространения, уничтожения [17. С. 16].

Федеральный закон «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации»<sup>13</sup>, устанавливая правовой режим служебной тайны в отношении дактилоскопической информации, определяет следующее: цель использования информации; требования к хранению, доступу, использованию и уничтожению сведений; органы, осуществляющие сбор и обеспечение сохранности сведений; сроки хранения сведений и условия прекращения режима; субъектов, имеющих право на получение и использование дактилоскопической информации.

Заканчивая анализ проблем формирования понятийного аппарата в сфере правовой охраны информации ограниченного доступа, подведем некоторые итоги. Полагаем, что основные и базовые положения законодательства об информации ограниченного доступа должны найти свое отражение в специальном федеральном законе. Информация ограниченного доступа является родовым по отношению к взаимосвязанным понятиям «тайна», «конфиденциальная информация», «секрет» и другим.

Под информацией ограниченного доступа необходимо понимать специальный правовой режим информации, доступ к которой ограничен федеральным законом или обладателем в случаях, предусмотренных федеральным законом в общественно значимых целях. «Тайна» выступает видовой характеристикой информации ограниченного доступа и применяется по отношению к наиболее традиционным разновидностям информации ограниченного доступа. «Секрет» является близким по отношению к предыдущему понятию и, как правило, используется в качестве обобщающего понятия по отношению к государственным секретам, включая государственную тайну. «Конфиденциальность» может рассматриваться как свойство информации ограниченного доступа, предоставленной одним лицом другому, а также как требование не разглашать и не передавать сведения третьим лицам в отношении ознакомленного (допущенного) лица.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Фасмер М. Этимологический словарь русского языка: в 4 т. / пер. с нем. и доп. О.Н. Трубачева. М.: Прогресс, 1987. Т. 4. 864 с.
2. Юрченко И.А. Информация конфиденциального характера как предмет уголовно-правовой охраны: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 280 с.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 25.07.1998 № 128-ФЗ (в ред. от 24.11.2014) «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3806.

3. Пилипенко Ю.С. Адвокатская тайна: теория и практика реализации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2009. 56 с.
4. Петрухин И.Л. Личные тайны (человек и власть). М.: Ин-т гос-ва и права РАН, 1998. 232 с.
5. Дворников А.А. Уголовно-правовая охрана государственной и служебной тайны в органах внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007. 23 с.
6. Мартышин М.Ю. Государственная тайна как объект конституционно-правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 25 с.
7. Фасмер М. Этимологический словарь русского языка: в 4 т. / пер. с нем. и доп. О.Н. Трубачева. М.: Прогресс, 1987. Т. 3. 832 с.
8. Корсун Р.В. Правовой институт государственной тайны и его отражение в законодательстве государств, входящих в СНГ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 28 с.
9. Словарь иностранных слов: актуальная лексика, толкования, этимология / под ред. Н.С. Арапова, Р.С. Кимярова и др. М., 1999. 335 с.
10. Волчинская Е. К. Нотариальная тайна и режимы конфиденциальности // Нотариальный вестник. 2013. № 4. С. 27-39.
11. Крутикова Д.И. Правовой режим информации ограниченного доступа в банковской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 159 с.
12. Абаев Ф.А. Правовое регулирование отношений по защите персональных данных работника в трудовом праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 26 с.
13. Толковый словарь русского языка / под ред. Т. Ф. Ефремовой. URL: <http://www.slovopedia.com/15/208/1574892.html> (дата обращения: 15.08. 2013).
14. Авдеева М.В., Пиджаков А.Ю. «Тайна» как правовое понятие // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 4 (30). С. 137-143.
15. Губаева Т.В. Язык и право. Искусство владения словом в профессиональной юридической деятельности. М.: Норма, 2004. 160 с.
16. Сериков В.Н. О тайнах государственных и негосударственных // Право и безопасность. 2011. № 3-4. С. 122-126.
17. Терещенко Л.К. Правовой режим информации: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2011. 415 с.
18. Братановский С.Н. Сущность и виды специальных правовых режимов информации // Гражданин и право. 2012. № 9. С. 3-17.
19. Соколова О.С. Административно-правовые режимы конфиденциальной информации в системе специальных административно-правовых режимов // Современное право. 2005. № 8. С. 40-45.
20. Лиманская А.П. Специальные правовые режимы: общетеоретический анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. 30 с.
21. Бачило И.Л. Информационное право: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2016. 437 с.

Поступила в редакцию 11.04.16

*G.G. Kamalova*

#### **LEGAL REGIME OF RESTRICTED ACCESS INFORMATION: ISSUES OF FORMATION OF CONCEPTUAL APPARATUS**

The subject of the research is a set of rules of the Russian Federation laws regulating relations in the sphere of protection of restricted information. Limited access is the adoption of legal, organizational and technical measures aimed at removing the possibility of access to information. One of the major problems of legal protection of restricted information is that in the current Russian legislation and researches of professionals there is no unity in understanding the phenomenon of limited access information in the interrelated concepts of "secret", "confidential information" and others. Information of restricted access can be interpreted either as a special legal regime of information or as information having the property of privacy or secrecy. In order to concretize the system of concepts used by information legislation the author conducts an etymological analysis of these concepts and their use in the texts of legal acts. The author discusses the positions of experts on the subject under study. The result of the analysis is the identification of gaps and conflicts of national information legislation in the aspect of the existing system of concepts and terms at the protection of limited access data. The author's approach to the system of these concepts is given.

*Keywords:* information law, legal information mode, information of limited access, secret, confidentiality, term, concept.

Камалова Гульфия Гафиятовна,  
кандидат юридических наук, доцент  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»  
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)  
E-mail: [gulfia.kamalova@gmail.com](mailto:gulfia.kamalova@gmail.com)

Kamalova G.G.  
Candidate of Law, Associate Professor  
Udmurt State University  
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034  
E-mail: [gulfia.kamalova@gmail.com](mailto:gulfia.kamalova@gmail.com)