

## ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНФИДЕНЦИАЛЬНОСТИ ИНФОРМАЦИИ В ЦИФРОВУЮ ЭПОХУ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ИНСТИТУЦИАЛИЗАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

© 2019 г. Г. Г. Камалова

*Удмуртский государственный университет, Ижевск*

*E-mail: gulfia.kamalova@gmail.com*

Поступила в редакцию 13.07.2018 г.

В статье обосновывается сущность совокупности правовых норм, направленных на обеспечение конфиденциальности информации как правового института в системе информационного права. Анализируется состояние массива соответствующих информационно-правовых норм и делается вывод, что он образует сложное и крупное относительно обособленное объединение, являющееся в условиях развития цифровых технологий необходимым компонентом обеспечения открытости в глобальном информационном обществе. Высказана позиция, что отсутствие легально выделенных общих положений, ассоциации общих норм, сформированных как общий институт или их группа, не позволяет определять выделенную совокупность норм как подотрасль информационного права.

**Ключевые слова:** информационное право, система права, подотрасль права, институт права, обособление, информационная безопасность, информация ограниченного доступа, конфиденциальность, охраняемая законом тайна, секрет.

DOI: 10.31857/S013207690005260-8

Информационное право – молодая по меркам истории и динамично прогрессирующая отрасль законодательства и права, чье формирование произошло под влиянием понимания информации как важнейшего ресурса социального и экономического развития, развития цифровых технологий, потребностей обеспечения информационной безопасности и ряда иных факторов<sup>1</sup>. При этом, как верно отмечено Т.А. Поляковой, роль информационного права как развивающейся комплексной отрасли в системе российского права неуклонно возрастает<sup>2</sup>. Постепенно происходят углубление его теоретико-методологических основ и развитие структурных элементов системы, где в последнее время значимое место приобретают формирование и обособление подотраслей, традиционно характерны для сложных по составу отраслей права.

В информационном праве традиционно в составе его подотраслей указывают медиа-право (право средств массовой информации),

коммуникационное право, библиотечное право, архивное право, правовое обеспечение информационной безопасности. Однако единства взглядов на их состав в научном сообществе нет.

Правовые институты играют ключевую роль в становлении этой отрасли права. И.Л. Бачило писала: «Информационное право как молодая отрасль в системе российского права первоначально формировалось с ориентацией на институты-предметы, выделяя темы субъектов информационного права, информацию как предмет правового регулирования»<sup>3</sup>. К числу институтов этой отрасли она относит институты права на информацию, правового режима информационных ресурсов, документирования и документированной информации, права собственности и исключительных прав субъектов в информационной сфере, информационных технологий и коммуникационных сетей, информационных систем, обеспечения информационной безопасности и иные. И.М. Рассолов в состав информационно-правовых институтов включает право средств массовой информации, интернет-право, институт информационной безопасности, интеллектуальной собственности в информационной сфере, права на программы для

<sup>1</sup> См.: Полякова Т.А., Минбалева А.В., Кроткова Н.В. Формирование системы информационного права как научного направления: этапы развития и перспективы // Государство и право. 2019. № 2. С. 80–92. DOI: 10.31857/S013207690003854-1

<sup>2</sup> См.: Полякова Т.А. Базовые принципы как основные начала правового обеспечения информационной безопасности // Труды ИГП РАН. 2016. № 3 (55). С. 18.

<sup>3</sup> Бачило И.Л. Информационное право: учеб. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2016. С. 99. Сер.: Авторский учебник.

ЭВМ и базы данных, государственной тайны и др.<sup>4</sup>. Основываясь на теоретико-правовых положениях, А.В. Морозов и Т.А. Полякова в своем монографическом исследовании, различая институт в системе права и институт законодательства, в системе законодательства в области информационной безопасности выделяют следующие наиболее развитые правовые институты: права на информацию, режима информационных систем, средств массовой информации, информации ограниченного доступа, персональных данных, электронной подписи и др.<sup>5</sup>. Правовой институт информации ограниченного доступа в системе информационного права признают и иные специалисты.

Таким образом, не углубляясь в дальнейшее перечисление существующих позиций, можно утверждать, что мнения специалистов о составе институтов информационного права определено различаются, что позволяет говорить о потребности в дальнейшем изучении и обосновании его системы.

Развитие исследований правоотношений в информационной сфере в условиях глобального информационного общества неразрывно связано с теоретико-методологическим анализом взаимосвязи и взаимообусловленности дихотомии правовых институтов общедоступной информации и конфиденциальности информации. При этом в правовой науке отсутствует единство по определению места и сущности совокупности информационно-правовых норм, регулирующих ограничение доступа к информации и обеспечение конфиденциальности сведений в системе информационного права. Большинство исследователей отмечают сформированность этого правового института<sup>6</sup>. Однако Ю.В. Пономаревой высказана требующая анализа позиция о наличии соответствующей подотрасли информационного права<sup>7</sup>.

Анализ российского законодательства по состоянию на начало 2019 г. позволяет установить, что «информация ограниченного доступа», «конфиденциальность информации» и иные взаимосвязанные термины употребляются почти в 6 тыс.

<sup>4</sup> См.: Информационное право: учеб. для бакалавров / отв. ред. И.М. Рассолов. М., 2013. С. 93.

<sup>5</sup> См.: Морозов А.В., Полякова Т.А. Организационно-правовое обеспечение информационной безопасности. М., 2013. С. 59, 60.

<sup>6</sup> См., напр.: Алексеев Г.В. Классификация информационных правоотношений // Информационное право. 2008. № 3 (14). С. 10; Болтенкова Л.Ф., Ворошилин И.А. Принцип федерализма в институте обеспечения права на тайну // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2012. № 2. С. 121.

<sup>7</sup> См.: Минбалева А.В., Пономарева Ю.В. Модели правового регулирования служебной тайны // Информационное право. 2017. № 4. С. 5.

действующих нормативных правовых актов, из которых более 300 – действующие федеральные законы. Специалисты насчитывают различное число охраняемых федеральным законом тайн – от 30 до 90<sup>8</sup>, что позволяет говорить о необходимости построения согласованной модели их системы.

Первоначально в законодательстве получил закрепление подход, где под тайной понимаются сведения, защищаемые от несанкционированного доступа и (или) распространения. Сейчас нередко отмечается очевидность недостатков этого подхода, главный из которых – возможность смешения различных тайн<sup>9</sup>. Информация ограниченного доступа все чаще рассматривается на основе категории специального правового режима, т.е. как подсистема правового режима информации и режима ограничения прав и свобод.

Хотя обеспечение информационной открытости и транспарентности – важнейшая цель демократического государства и общества, право доступа к информации не абсолютно и реализуется исключительно во взаимодействии с правом на информационную и иную безопасность субъектов. В этой связи Л.К. Терещенко пишет: «Всегда останутся виды информации, доступ к которым будет ограничен... сохранит свою значимость общее правило: открытость не может быть абсолютной, но она должна быть необходимой и достаточной»<sup>10</sup>. Право доступа к информации не может противопоставляться иным конституционно признанным правам, свободам и законным интересам.

Общедоступная информация и информация ограниченного доступа диалектически взаимосвязаны – существуют в неразрывной связи и одновременно противоречии. Их соотношение меняется в ходе эволюции общественных отношений, на что влияет множество факторов, в том числе существующий режим и его демократичность, уровень правосознания населения, базовые принципы правового регулирования и состояние правоотношений в информационной сфере. Е.К. Волчинская верно отмечает, что информация ограниченного

<sup>8</sup> См., напр.: Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: учеб. / под ред. Б.Н. Топорнина. СПб., 2001. С. 481; Городов О.А. Информационное право: учеб. для бакалавров. М., 2014. С. 62; Перечень нормативных актов, относящих сведения к категории ограниченного доступа. Информация подготовлена специалистами АО «КонсультантПлюс» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=93980#0> (дата обращения: 16.05.2018); и др.

<sup>9</sup> См.: Организационное и правовое обеспечение информационной безопасности: учеб. и практикум для бакалавриата и магистратуры / под ред. Т.А. Поляковой, А.А. Стрельцова. М., 2016. С. 160.

<sup>10</sup> Терещенко Л.К. Доступ к информации: правовые гарантии // Журнал рос. права. 2010. № 10. С. 46–53.

доступа является важнейшим институтом демократического общества, сочетающим в себе защиту прав граждан на доступ к информации и прав различных лиц на ограничение этого права<sup>11</sup>.

Возможно предположить, что по мере развития информационного общества значимость правового регулирования ограничения доступа к информации будет возрастать. Недемократические тоталитарные режимы XX в. не требовали развитых правовых институтов охраняемых законом тайн, так как регулирование в информационной сфере осуществлялось по принципу: «запрещено всё, кроме того, что разрешено». Важное значение приобретала цензура как процедура дозволения публикации, оглашения и иного распространения информации. В таких условиях правовая охрана тайн зачастую сводилась к ответственности за нарушение режима, т.е. детального регулирования состава охраняемой законом информации ограниченного доступа и особенностей обеспечения конфиденциальности информации не требовалось.

Переход к идеям открытости, развитие информационного общества, повсеместное внедрение цифровых технологий, интеграция и глобализация привели к реализации принципа: «разрешено всё, кроме того, что запрещено», что требует определения круга охраняемых законом тайн, их дифференциации и конкретизации требований в отношении каждой, что является принципиально иной правовой моделью правового обеспечения конфиденциальности сведений. Таким образом, в современных условиях ключевое значение приобретает правовое регулирование всех существующих в целях охраны прав, свобод и законных интересов ограничений конституционно закрепленного права на получение информации, что делает институт конфиденциальности информации инверсным, но одновременно взаимодополняющим к правовому институту общедоступной информации.

На сегодня можно утверждать, что сформировался относительно устойчивый и обособленный блок норм права, которые регулируют отношения по обеспечению конфиденциальности сведений, — правовой институт информации ограниченного доступа. Для обоснования и анализа обратимся к выделяемым в теории права признакам правового института.

Отличительной особенностью любого правового института права является то, что он регулирует не весь массив общественных отношений, а только «различные стороны, особенности одного

типичного общественного отношения»<sup>12</sup>. Теоретики Н.И. Матузов и А.В. Малько отмечают, что правовой институт является первичной правовой общностью и каждая отрасль имеет множество правовых институтов. Они характеризуют институт права как сравнительно небольшую, устойчивую группу норм права, регулирующих определенный вид общественных отношений<sup>13</sup>, каковым в нашем случае выступает общественное отношение в связи с ограничением доступа к информации для защиты прав, свобод и законных интересов. Ж.-Л. Бержель, определяя юридический институт, отмечал общую цель входящего в него комплекса юридических правил<sup>14</sup>.

Для совокупности норм права, осуществляющих регулирование ограничения доступа к информации, характерны специфические признаки института права, которыми, по мнению теоретика права С.С. Алексеева, являются законодательная обособленность, однородность фактического содержания и юридическое единство правовых норм<sup>15</sup>. Теоретик В.М. Сырых в качестве юридических критериев обособления массива норм права в правовой институт дополнительно выделяет полноту регулирования определенной группы общественных отношений, обособление норм права, образующих институт права в соответствующих структурных частях нормативно правовых актов<sup>16</sup>. Г.В. Мальцев, обобщая характеристики правового института, отмечает, что он представляет собой группу взаимосвязанных предметов регулирования правовых норм, объединяющих сходные, однородные и сопоставимые общественные отношения, составляющие некоторое обособленное единство; правовой институт оказывает на общественные отношения совокупное регулятивное воздействие<sup>17</sup>. В преломлении к институту информации ограниченного доступа вышеуказанные признаки конкретизируются в его специфике.

Теоретик информационного права и одна из его родоначальниц И.Л. Бачило<sup>18</sup> к свойствам

<sup>12</sup> Морозов А.В. Указ. соч. С. 58.

<sup>13</sup> См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учеб. 4-е изд., испр. и доп. М., 2014. С. 305, 306.

<sup>14</sup> См.: Бержель Ж.-Л. Общая теория права / пер. с фр.; под общ. ред. В.И. Даниленко. М., 2000. С. 317.

<sup>15</sup> См.: Алексеев С.С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. С. 140.

<sup>16</sup> См.: Сырых В.М. Теория государства и права. М., 2001. С. 227, 228.

<sup>17</sup> См.: Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2007. С. 409.

<sup>18</sup> См.: Кроткова Н.В. Интервью с доктором юридических наук, профессором, заслуженным юристом РФ И.Л. Бачило // Государство и право. 2012. № 1. С. 86–88; Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Кроткова Н.В. Указ. соч. С. 81, 82.

<sup>11</sup> См.: Волчинская Е.К. О проблемах формирования правовой системы ограничения доступа к информации // Информационное право. 2013. № 4. С. 4.

правового института относилась устойчивость, систематичность, длительность и одновременно гибкость в отклике на меняющиеся условия и обстоятельства<sup>19</sup>. Думается, указанные свойства в значительной мере характерны и для института информации ограниченного доступа.

Осуществив специальное диссертационное исследование, Е.А. Киримова выделяет широкий спектр признаков института права: адекватное отражение общественных процессов объективно сложившимся правовым образованиям; относительная самостоятельность в регулировании обособившихся общественных отношений определенного вида в конкретной отрасли права; определяемые непосредственной связью совокупности норм права со спецификой регулируемых отношений; устойчивость и специфичность метода регулирования<sup>20</sup>. Однако многие из выделенных признаков дискуссионны. Адекватность отражения существующих общественных процессов при их регулировании выступает свойством, характеризующим качество вводимых правил, т.е. является свойством права в целом, а не отдельного блока норм. Норме или взаимосвязанной группе норм адекватность отражения общественных процессов тоже присуща, но не является их специфической чертой. Возражение вызывает и наличие у института права специфического метода регулирования.

Отношения по обеспечению конфиденциальности сведений являются особым видом общественных отношений, реализующих механизм охраны прав, свобод и законных интересов различных лиц, обеспечения их информационной и иной безопасности посредством ограничения конституционно закрепленных информационных прав, когда они не могут быть достигнуты иным образом.

Однородность норм, регулирующих обеспечение конфиденциальности информации, выражается в регулировании типичных относительно обособленных общественных отношений по введению специального правового режима охраняемой законом тайны и ограничения доступа к иной информации, его охране и привлечению к ответственности за нарушение режима. Нормы, входящие в правовой институт информации ограниченного доступа, объединены единым предметом регулирования – совокупностью общественных отношений, направленных на ограничение доступа к сведениям и обеспечение состояния их конфиденциальности. Взаимосвязь норм детерминирована взаимообусловленностью существующих

отношений. Специалисты в этой связи пишут: «Систему любого явления образуют только такие связи между его элементами, которые определяют его качество»<sup>21</sup>. Соответственно, однородность норм закономерно связана с сущностью совокупности общественных отношений, которые совместно образуют социальное явление, имеющее особое качественное содержание, так как всякий институт представляет собой юридическое выражение объективной реальности<sup>22</sup>.

Нормы, входящие в правовой институт информации ограниченного доступа, образуют единый относительно согласованный комплекс, который имеет в основе общие принципы, использует специфические правовые понятия «тайна», «секрет», «конфиденциальность», «гриф секретности (конфиденциальности)» и т.д. Правовой институт информации ограниченного доступа включает совокупность норм-дефиниций, управомочивающих, запрещающих и других норм, которые обеспечивают системность и относительную беспробельность регулирования. При этом правовое обеспечение ограничения доступа к информации реализуется на двух уровнях. Л.Ф. Болтенкова и И.А. Ворошилин отмечают применение в правовом институте информации ограниченного доступа принципа федерализма, так как на федеральном уровне осуществляется законодательное регулирование, а на региональном и местном – реализация норм федерального законодательства в аспекте защиты конфиденциальных сведений<sup>23</sup>.

Осуществление комплексного воздействия норм права на поведение лиц, участвующих в однородных общественных отношениях, является ключевым в формировании института права. Осуществляя регулирование как единое образование, правовой институт позволяет интегративно воздействовать на поведение участников отношений. Социальная взаимосвязь поведения обладателя информации и лица, допущенного к охраняемой законом тайне, формирует способность института информации ограниченного доступа осуществлять системное регулятивное воздействие на однородную группу общественных отношений. Лишь комплексное регулирование возникающих правоотношений позволяет обеспечивать превентивное действие режима, что является обязательным для поддержания состояния конфиденциальности, так как восстановление положения существовавшего до нарушения, для разглашенных сведений затруднительно. Кроме того, общепризнано, что

<sup>19</sup> См.: *Бачило И.Л.* Указ. соч. С. 98.

<sup>20</sup> См.: *Киримова Е.А.* Правовой институт. Теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 16, 17.

<sup>21</sup> *Филимонов В.Д., Филимонов О.В.* Институт права. Институт уголовного права. Институт уголовно-исполнительного права. М., 2016. С. 27.

<sup>22</sup> См.: там же. С. 34.

<sup>23</sup> См.: *Болтенкова Л.Ф., Ворошилин И.А.* Указ. соч. С. 123.

эффективность обеспечения информационной безопасности достижима только при проведении мер комплексной защиты информации, где правовая составляющая играет ключевую роль.

Нормативная обособленность института информации ограниченного доступа выражается в закреплении норм в виде специализированных федеральных законов, отдельных их глав и выделенных статей. Современное законодательство включает законы, регулирующие режим государственной тайны<sup>24</sup>, коммерческой тайны<sup>25</sup> и персональных данных<sup>26</sup>. Отдельную главу, посвященную охране персональных данных работника, содержит Трудовой кодекс РФ. Специально выделенные статьи об адвокатской, банковской, врачебной, налоговой, нотариальной тайне, тайне связи и др. включены в целый ряд федеральных законов.

Полнота регулирования при правовом обеспечении конфиденциальности сведений выражается в комплексном охвате общественных отношений по введению и обеспечению ограничения доступа к информации, установлению правового статуса субъектов отношений, определении порядка защиты режима конфиденциальности сведений посредством применения специальных правил предоставления сведений, совокупности технических и организационно-правовых средств, ответственности за нарушение специального правового режима. Рассмотренное позволяет сделать вывод о сформированности правового института информации ограниченного доступа.

Всесторонность анализа требует определить возможность трактовки совокупности норм, регулирующих ограничение доступа к информации и обеспечение конфиденциальности сведений (как подотрасли информационного права).

Устойчивость и длительность института информации ограниченного доступа детерминированы объективными предпосылками его формирования, что выразилось в достаточно раннем появлении в праве отдельных групп норм, направленных на обеспечение конфиденциальности сведений, и их эволюции впоследствии в комплексный институт права. Соответствующие правовые нормы можно отследить со времен формирования российской государственности по настоящее время. Историко-правовой анализ показывает устойчивые связи

между охраняемыми законом тайнами и определенное единообразие применяемых правовых средств воздействия.

Гибкость института информации ограниченного доступа характеризуется необходимой изменчивостью до некоторого предела состава охраняемых законом тайн и средств обеспечения конфиденциальности сведений. Усложнение общественных отношений в информационной сфере в XXI в. привело к появлению медиальной тайны, инсайдерской информации, продолжается совершенствование института персональных данных, коммерческой тайны. Реалии цифровой эпохи влекут научную дискуссию о конфиденциальности электронных сообщений и включенности их в объект тайны связи. Вместе с тем обладая некоторой подвижностью в отклике на меняющиеся условия и обстоятельства, институт информации ограниченного доступа сохраняет свой стабильный костяк правил ввиду общей системной устойчивости.

В правовой доктрине традиционно подчеркивается значение объединения институтов права в подотрасль, каковым является крупный массив однородных правовых институтов конкретной отрасли, занимающий переходное состояние между отраслью права и институтом права. Подотрасли права предназначены для регулирования отдельных крупных множеств общественных отношений, имеющих свою специфику и определенную родовую обособленность<sup>27</sup>. В.С. Нерсесянц подотрасль права характеризовал как составной компонент отрасли, объединяющий массив однородных институтов права и являющийся крупной составной частью отрасли права, и писал, что, «складываясь первоначально на основе одного или нескольких правовых институтов, подотрасль права при наличии определенных условий (объективные потребности в правовом регулировании соответствующих новых сфер общественных отношений, существенное обновление основ и принципов самой правовой регуляции и т.д.) постепенно развивается в направлении к обособлению в качестве новой самостоятельной отрасли права»<sup>28</sup>.

Специалисты отмечают, что для подотрасли характерно наличие совокупности норм, содержащей общие принципиальные положения, присущие входящим в нее институтам<sup>29</sup>, которые определяют отправные точки соединения норм в единую подотрасль и обособления в системе определенной отрасли права, включая общие институты. А.В. Минбалеев на основе анализа положений теории права

<sup>24</sup> См.: Закон РФ от 21.07.1993 г. № 5485-1 (в ред. от 29.07.2018 г.) «О государственной тайне» // СЗ РФ. 1997. № 41, с. 8220–8235.

<sup>25</sup> См.: Федеральный закон от 29.07.2004 г. № 98-ФЗ (в ред. от 18.04.2018 г.) «О коммерческой тайне» // СЗ РФ. 2004. № 32, с. 3283.

<sup>26</sup> См.: Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ (в ред. от 31.12.2017 г.) «О персональных данных» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1), ст. 3451.

<sup>27</sup> См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. С. 341.

<sup>28</sup> Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учеб. М., 2018. С. 432.

<sup>29</sup> См., напр.: Киримова Е.А. Указ. соч. С. 14.

подчеркивает, что о подотрасли можно говорить при соблюдении следующих критериев: массив объединяет группу однородных правовых институтов в пределах конкретной отрасли права; они характеризуются определенной спецификой и некоторой родовой обособленностью; имеются легально выделенные общие положения для институтов подотрасли или ассоциации общих норм – общий институт или их группа; однородность регулируемых общественных отношений и одновременно различный их видовой состав; высокая степень специализации и дифференциации составных правовых институтов<sup>30</sup>.

Совокупность норм, регулирующих ограничение доступа к информации и обеспечение конфиденциальности информации, несомненно, является сейчас сложным и крупным объединением, но признак наличия легально выделенных общих положений, ассоциации общих норм, сформированных как общий институт или их группа, для них не характерен. Однако развитие последних в будущем, возможно, приведет к преобразованию рассматриваемого сложного института в соответствующую подотрасль информационного права.

В настоящее время регулирование отношений по обеспечению конфиденциальности осуществляется на общих принципах информационного права и базовых принципах правового обеспечения информационной безопасности. В информационном праве масштабно используются как общенаучные, так и отраслевые принципы. Вместе с тем изучение специальной литературы позволяет видеть, что состав выделяемых специалистами принципов информационного права на сегодня существенно разнится. Не ставя перед собой цели анализа существующих позиций в данном вопросе, следует отметить назревшую необходимость их исследования. Принципы правового обеспечения информационной безопасности представлены широким кругом публично-правовых и частноправовых принципов, реализация которых затрагивает права и обязанности различных лиц в информационной сфере<sup>31</sup>.

По степени сложности институты права традиционно делят на сложные и простые. Первые характеризуются регулированием многоэлементных общественных отношений, что детерминирует наличие более мелких и одновременно четко выраженных структурных

образований – субинститутов<sup>32</sup>. Правовой институт конфиденциальности информации относится к сложным, так как охватывает субинституты государственной, коммерческой, профессиональной тайны, персональных данных и др.

Теория государства и права выделяет комплексные институты права, характеризующиеся регулированием одних и тех же общественных отношений нормами различной отраслевой принадлежности. Правовое обеспечение конфиденциальности информации производится законодателем как нормами специальных федеральных законов, так и нормами, включенными в иные законодательные акты.

Основы правового регулирования в рассматриваемой сфере заложены конституционно-правовыми нормами, закрепляющими основания формирования информации ограниченного доступа, включая нормы об информационных правах и свободах каждого, а также возможности ограничения конституционно гарантированных прав и свобод только на основании федерального закона. Конституционные положения фиксируют право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, личную и семейную, государственную тайну. Значительную роль для института информации ограниченного доступа играет международное право, закрепляющее в ряде базовых международных актов свободу искать, получать и распространять информацию любыми средствами и независимо от границ государств, недопустимость вмешательства в частную жизнь, а также возможность их ограничения в демократическом государстве на основе норм закона.

Различные стороны обеспечения конфиденциальности информации регулируются конституционным, административным, гражданским, трудовым, финансовым, налоговым, семейным, уголовным, гражданским процессуальным, уголовным процессуальным и иным законодательством Российской Федерации. Правовые нормы, направленные на регулирование отношений по ограничению доступа к информации и обеспечению конфиденциальности, содержатся в:

административном праве – государственная тайна, служебная тайна;

налоговом праве – налоговая тайна;

гражданском праве – коммерческая тайна, банковская тайна, тайна страхования, инсайдерская информация и др.;

семейном праве – тайна усыновления (удочерения);

<sup>30</sup> См.: Минбалеев А.В. Подотрасль права как элемент системы права (На примере права массовых коммуникаций) // Вестник Южно-Уральского гос. ун-та. Сер.: Право. 2013. № 13. С. 29.

<sup>31</sup> См.: Полякова Т.А. Указ. соч. С. 17–40.

<sup>32</sup> См.: Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / под ред. И.Л. Бачило. М., 2014. С. 30).

уголовном праве — уголовно-правовая ответственность за нарушение законодательства о государственной, коммерческой, банковской, налоговой тайне и др.;

гражданском, уголовном и ином процессуальном праве — тайна совещания судей, присяжных заседателей, сведения о ходе закрытого судебного заседания, данные предварительного расследования;

и иных отраслях права.

Указанное позволяет сделать вывод о включенности блока норм права, регулирующих ограничение доступа к информации, практически во все отрасли права, т.е. о комплексном межотраслевом характере института информации ограниченного доступа. Более того, межотраслевыми институтами являются и его субинституты. Так, институт государственной тайны охраняется нормами конституционного, административного, трудового, финансового, уголовного, уголовно-процессуального права.

В этой связи в отношении профессиональной тайны С.Г. Ошукров писал, что «из особо доверительного характера некоторых видов профессиональной деятельности формируется межотраслевой институт профессиональной тайны»<sup>33</sup>. Развитие информационно-коммуникационных технологий, использование новых средств и методов коммуникации, появление новых видов профессиональной деятельности и ряд иных факторов влекут пересмотр ранее устоявшихся взглядов на профессиональную тайну и ее структуру.

Таким образом, правовой институт информации ограниченного доступа представляет собой совокупность юридических норм, комплексно регулирующих общественные отношения в информационной сфере по ограничению доступа к информации и обеспечению ее конфиденциальности. Межотраслевые институты порой называются «смешанными»<sup>34</sup>. Думается, что такое наименование вряд ли является удачным, так как термин «межотраслевой» более точно отражает правовую природу таких институтов права.

Направленность различных видов информации ограниченного доступа на обеспечение информационной и иной безопасности различных субъектов и их прав, свобод и законных интересов позволяет включать рассматриваемый институт в правовое обеспечение информационной безопасности как подотрасль информационного права.

Различные аспекты правовой охраны информации ограниченного доступа и обеспечения ее конфиденциальности рассматривались в правовых исследованиях

достаточно часто и значительный период — с 1991 г. по настоящее время. Правовой институт информации ограниченного доступа и вопросы обеспечения конфиденциальности сведений изучались исследователями с позиций различных правовых наук: теории права и государства, отраслевых юридических наук международного, конституционного, административного, гражданского, трудового, финансового и налогового, уголовного, уголовно-процессуального права, правового регулирования деятельности адвокатуры, криминалистики, а также методов и систем защиты информации в сфере права. При этом несколько работ являются информационно-правовыми.

Исследование различных аспектов правовой охраны информации ограниченного доступа производится с различных теоретико-методологических позиций, что ставит вопрос о сопоставимости полученных результатов и их применимости к иным видам тайн. Нередко теоретический анализ строится исключительно на основе существующего законодательства, и делаются попытки «состыковать», как в лоскутном одеяле, нормативные положения, принятие которых, в свою очередь, порой производилось в угоду «сиюминутным» потребностям. Разноплановость исследований, несомненно, в первую очередь связана с межотраслевым характером правового института информации ограниченного доступа. Однако существующее положение дел ставит вопрос о соотношении и сопоставимости результатов выполненных работ и места института информации ограниченного доступа в традиционных и комплексных отраслях права. По справедливому замечанию И.Л. Бачило, на первый план выходит «проблема правовых институтов и их консолидации на площадках определенных отраслей и подотраслей права и соответствующих направлений законоотворчества и правоприменения»<sup>35</sup>.

Анализ содержания работ в данной сфере позволяет утверждать, что: (1) накоплен значительный опыт научных исследований вопросов правового обеспечения конфиденциальности информации; (2) в подавляющем большинстве работ затрагиваются либо вопросы правовой охраны определенного вида информации ограниченного доступа, либо отраслевые (цивилистические, административно-правовые, уголовно-правовые и иные) аспекты правового режима; (3) комплексного исследования института информации ограниченного доступа не проводилось.

Единое комплексное научное исследование, выделяющее правовую природу информации ограниченного доступа и предлагающее правовую модель классификации и типологии, позволит создать теоретическую базу для совершенствования законодательства

<sup>33</sup> Ошукров С.Г. Права на личные и профессиональные тайны как составные элементы института неприкосновенности частной жизни // Вестник Сибирского ун-та потребительской кооперации. 2012. № 2 (3). С. 129–135.

<sup>34</sup> Киримова Е.А. Указ. соч. С. 19.

<sup>35</sup> Бачило И.Л. О методологии выявления и классификации понятийного аппарата в информационном праве // Понятийный аппарат информационного права / отв. ред. И.Л. Бачило, Э.В. Талапина. Сб. науч. работ. М., 2015. С. 17.

и принятия специального федерального закона об информации ограниченного доступа, системно регулирующего общественные отношения в сфере обеспечения конфиденциальности сведений, потребность в котором не единожды отмечалась специалистами информационного права. Совершенно справедливо Т.А. Полякова отмечает, что одной из проблем российского информационного законодательства является неопределенность в отношении правового режима информации ограниченного доступа<sup>36</sup>. В случае принятия Информационного кодекса РФ, концепции которого разрабатываются в последнее десятилетие, следует ратовать за выделение в нем специальной главы, посвященной информации ограниченного доступа.

На основе вышерассмотренного можно сделать вывод, что однородность фактического содержания, юридическое единство, относительная законодательная обособленность, одновременная общая устойчивость и гибкость в меняющихся обстоятельствах совокупности норм, регулирующих информацию ограниченного доступа, позволяющих говорить о сформировавшемся сложном комплексном межотраслевом правовом институте информации ограниченного доступа, включающем субинституты государственной, коммерческой, профессиональной тайны, персональных данных и др. Отсутствие в настоящее время законодательно сформулированных общих положений и общих институтов в этой сфере не позволяет соответствующую крупную группу норм относить к категории подотрасли информационного права.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Алексеев Г.В.* Классификация информационных правоотношений // Информационное право. 2008. № 3 (14). С. 10.
2. *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Свердловск, 1972. С. 140.
3. *Бачило И.Л.* Информационное право: учеб. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2016. С. 99. Сер.: Авторский учебник.
4. *Бачило И.Л.* О методологии выявления и классификации понятийного аппарата в информационном праве // Понятийный аппарат информационного права / отв. ред. И.Л. Бачило, Э.В. Талапина. Сб. науч. работ. М., 2015. С. 17.
5. *Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А.* Информационное право: учеб. / под ред. Б.Н. Топорнина. СПб., 2001. С. 98, 481.
6. *Бержель Ж.-Л.* Общая теория права / пер. с фр.; под общ. ред. В.И. Даниленко. М., 2000. С. 317.
7. *Болтенкова Л.Ф., Ворошилин И.А.* Принцип федерализма в институте обеспечения права на тайну // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2012. № 2. С. 121, 123.
8. *Волчинская Е.К.* О проблемах формирования правовой системы ограничения доступа к информации // Информационное право. 2013. № 4. С. 4.
9. *Городов О.А.* Информационное право: учеб. для бакалавров. М., 2014. С. 62.
10. Информационное право: учеб. для бакалавров / отв. ред. И.М. Рассолов. М., 2013. С. 93.
11. *Киримова Е.А.* Правовой институт. Теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 14, 16, 17, 19.
12. Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / под ред. И.Л. Бачило. М., 2014. С. 30.
13. *Кроткова Н.В.* Интервью с доктором юридических наук, профессором, заслуженным юристом РФ И.Л. Бачило // Государство и право. 2012. № 1. С. 86–88.
14. *Мальцев Г.В.* Социальные основания права. М., 2007. С. 409.
15. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права: учеб. 4-е изд., испр. и доп. М., 2014. С. 305, 306, 341.
16. *Минбалева А.В.* Подотрасль права как элемент системы права (На примере права массовых коммуникаций) // Вестник Южно-Уральского гос. ун-та. Сер.: Право. 2013. № 13. С. 29.
17. *Минбалева А.В., Пономарева Ю.В.* Модели правового регулирования служебной тайны // Информационное право. 2017. № 4. С. 5.
18. *Морозов А.В., Полякова Т.А.* Организационно-правовое обеспечение информационной безопасности. М., 2013. С. 58–60.
19. *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства: учеб. М., 2018. С. 432.
20. Организационное и правовое обеспечение информационной безопасности: учеб. и практикум для бакалавриата и магистратуры / под ред. Т.А. Поляковой, А.А. Стрельцова. М., 2016. С. 160.
21. *Ощук С.Г.* Права на личные и профессиональные тайны как составные элементы института неприкосновенности частной жизни // Вестник Сибирского ун-та потребительской кооперации. 2012. № 2 (3). С. 129–135.
22. Перечень нормативных актов, относящих сведения к категории ограниченного доступа. Информация подготовлена специалистами АО «КонсультантПлюс» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=93980#0> (дата обращения: 16.05.2018).
23. *Полякова Т.А.* Базовые принципы как основные начала правового обеспечения информационной

<sup>36</sup> См.: *Полякова Т.А.* Информационная открытость как один из факторов в борьбе с коррупцией при построении информационного общества. С. 37–42.

- безопасности // Труды ИГП РАН. 2016. № 3 (55). С. 17–40.
24. Полякова Т.А. Информационная открытость как один из факторов в борьбе с коррупцией при построении информационного общества. С. 37–42.
  25. Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Кроткова Н.В. Формирование системы информационного права как научного направления: этапы развития и перспективы // Государство и право. 2019. № 2. С. 80–92. DOI: 10.31857/S013207690003854–1.
  26. Сырых В.М. Теория государства и права. М., 2001. С. 227, 228.
  27. Терещенко Л.К. Доступ к информации: правовые гарантии // Журнал рос. права. 2010. № 10. С. 46–53.
  28. Филимонов В.Д., Филимонов О.В. Институт права. Институт уголовного права. Институт уголовно-исполнительного права. М., 2016. С. 27, 34.
  13. Кроткова Н.В. Interv'yu s doktorom yuridicheskikh nauk, professorom, zaslužhennym yuristom RF I.L. Bachilo // Gosudarstvo i pravo. 2012. № 1. P. 86–88.
  14. Mal'cev G.V. Social'nye osnovaniya prava. M., 2007. P. 409.
  15. Matuzov N.I., Mal'ko A.V. Teoriya gosudarstva i prava: ucheb. 4-e izd., ispr. i dop. M., 2014. P. 305, 306, 341.
  16. Minbaleev A.V. Podotrasl' prava kak element sistemy prava (Na primere prava mas-sovyh kommunikacij) // Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gos. un-ta. Ser.: Pravo. 2013. № 13. P. 29.
  17. Minbaleev A.V., Ponomareva Yu.V. Modeli pravovogo regulirovaniya sluzhebnoj tajny // Informacionnoe pravo. 2017. № 4. P. 5.
  18. Morozov A.V., Polyakova T.A. Organizacionno-pravovoe obespechenie informacionnoj bezopasnosti. M., 2013. P. 58–60.
  19. Nersesyanc V.S. Obshchaya teoriya prava i gosudarstva: ucheb. M., 2018. P. 432.
  20. Organizacionnoe i pravovoe obespechenie informacionnoj bezopasnosti: ucheb. i praktikum dlya bakalavriata i magistratury / pod red. T.A. Polyakovej, A.A. Strel'cova. M., 2016. P. 160.
  21. Oshchukov S.G. Prava na lichnye i professional'nye tajny kak sostavnye elementy instituta neprikosnovennosti chastnoj zhizni // Vestnik Sibirskogo un-ta potrebitel'skoj kooperacii. 2012. № 2 (3). P. 129–135.
  22. Perechen' normativnyh aktov, odnosyashchih svedeniya k kategorii ogranichenogo do-stupa. Informaciya podgotovlena specialistami AO “Konsul'tantPlyus” // SPS “Konsul'tantPlyus”. URL: [http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=93980#0 \(data obrashcheniya: 16.05.2018\).](http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=93980#0 (data obrashcheniya: 16.05.2018).)
  23. Polyakova T.A. Bazovye principy kak osnovnye nachala pravovogo obespecheniya in-formacionnoj bezopasnosti // Trudy IGP РАН. 2016. № 3 (55). P. 17–40.
  24. Polyakova T.A. Informacionnaya otkrytost' kak odin iz faktorov v bor'be s korrupciej pri postroenii informacionnogo obshchestva. P. 37–42.
  25. Polyakova T.A., Minbaleev A.V., Krotkova N.V. Formirovanie sistemy informacionnogo prava kak nauchnogo napravleniya: etapy razvitiya i perspektivy // Gosudarstvo i pravo. 2019. № 2. P. 80–92. DOI: 10.31857/S013207690003854–1.
  26. Syryh V.M. Teoriya gosudarstva i prava. M., 2001. P. 227, 228.
  27. Tereshchenko L.K. Dostup k informacii: pravovye garantii // Zhurnal ross. prava. 2010. № 10. P. 46–53.
  28. Filimonov V.D., Filimonov O.V. Institut prava. Institut ugovnogo prava. Institut ugovno-ispolnitel'nogo prava. M., 2016. P. 27, 34.

## REFERENCES

## LEGAL CONFIDENTIALITY OF INFORMATION IN THE DIGITAL AGE: CURRENT STATUS OF INSTITUTIONALIZATION AND PERSPECTIVES

© 2019 G. G. Kamalova

*Udmurt state University, Izhevsk*

*E-mail: gulfia.kamalova@gmail.com*

Received 13.07.2018

The article substantiates the essence of the set of legal norms aimed at ensuring the confidentiality of information as a legal institution in the system of information law. The article analyzes the state of the array of relevant information and legal norms and concludes that it forms a complex and large relatively isolated entity, which is a necessary component of ensuring openness in the global information society in the context of the development of digital technologies. Expressed the position that the absence of a legally dedicated to the General provisions, the General rules of the Association formed as a common Institute, or group, does not allow to define the selected set of rules as a sub-sector of the information law.

**Key words:** Information Law, system of law, a sub sector of law, institute of law, separation, safety information, restricted information, confidentiality, protected by law secret, a secret.

### **Сведения об авторе**

**КАМАЛОВА Гульфия Гафиятовна** – кандидат юридических наук, доцент, Удмуртский государственный университет, Ижевск

### **Authors' information**

**KAMALOVA Gulfiya G.** – PhD in Law, associate Professor, Udmurt state University, Izhevsk