



**Олеся Рамильевна
ГИМАДРИСЛАМОВА,**

доцент кафедры
гражданского права
Института права
Уфимского университета
науки и технологий,
кандидат юридических наук
giolesya@yandex.ru
450005, Россия, г. Уфа,
ул. Достоевского, д. 131

Многоуровневая правовая модель доступа к информации в цифровой среде

Аннотация. В статье обосновывается необходимость развития режимного подхода к доступу к информации в цифровой среде. Традиционное разграничение общедоступной информации и информации с ограниченным доступом сохраняет значение, но уже не объясняет современные формы обращения сведений в государственных информационных системах, цифровых сервисах, поисковой выдаче и исследовательских массивах. Цель исследования — разработать многоуровневую правовую модель доступа к информации, позволяющую соотнести общедоступность, ограничение доступа, конфиденциальность, публичный интерес, технологический контекст обработки сведений и риск причинения вреда. Используются формально-юридический, системный и доктринально-аналитический методы. Предложена четырехуровневая модель, включающая общедоступную информацию, информацию процедурно ограниченного доступа, конфиденциальную информацию и информацию, требующую повышенной правовой охраны. Сделан вывод о том, что уровень доступа является не новой классификацией информации, а аналитической характеристикой режима обращения сведений в правовом и технологическом контексте. **Ключевые слова:** доступ к информации, цифровая среда, правовой режим, информационное право, конфиденциальность, персональные данные, общедоступная информация, ограниченный доступ, публичный интерес, цифровая трансформация

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.142.6.104-111

Olesia R. GIMADRISLAMOVA,

Associate Professor,
Department of Civil Law, Institute of Law,
Ufa University of Science and Technology,
Cand. Sci. (Law)
giolesya@yandex.ru
131, ul. Dostoevsky, Ufa, Russia, 450005

Multilevel Legal Model of Access to Information in the Digital Environment

Abstract. The article substantiates the need to develop a regime-based approach to access to information in the digital environment. The traditional division between publicly available and restricted-access information remains legally significant, but no longer fully reflects modern information flows involving state information systems, digital services, search engines and research datasets. The purpose of the study is to develop a multilevel legal

model of access to information that correlates public availability, restricted access, confidentiality, public interest, technological context and the risk of harm. The methodological framework is based on formal legal, systemic and doctrinal-analytical methods. The article proposes a four-level model that includes publicly available information, procedurally restricted information, confidential information and information requiring enhanced legal protection. It is concluded that the level of access should be regarded not as a new classification of information, but as an analytical characteristic of the legal regime governing the circulation of information in a legal and technological context.
Keywords: access to information, digital environment, legal regime, information law, confidentiality, personal data, publicly available information, restricted access, public interest, digital transformation

Действующее информационное законодательство сохраняет разграничение общедоступной информации и информации с ограниченным доступом. Однако в цифровой среде такой двухуровневый подход уже недостаточен: одни и те же сведения могут использоваться в государственном управлении, размещаться в открытом доступе, обрабатываться цифровыми сервисами, индексироваться поисковыми системами и включаться в исследовательские массивы. Поэтому допустимость доступа должна оцениваться не только по формальному отнесению сведений к общедоступной информации или информации с ограниченным доступом, но и по цели использования, статусу получателя, форме предоставления, риску причинения вреда и возможности контроля за дальнейшим обращением сведений. Такая постановка соответствует тенденции развития информационного права в условиях цифровой трансформации, изменяющей объекты и субъектов информационных отношений, а также способы обращения информации¹.

Цель статьи состоит в обосновании многоуровневой правовой модели доступа к информации, позволяющей в рамках единого режимного подхода соотнести общедоступность, ограничение доступа, конфиденциальность, публичный интерес, технологический контекст и риск причинения вреда. Нормативные предпосылки модели уже существуют: Конституция РФ, федеральные законы закрепляют базовые и специальные режимы доступа к информации, обработки персональных данных, доступа к информации о деятельности публичных органов и судов².

¹ См.: Полякова Т. А., Минбалева А. В., Кроткова Н. В. Цифровая трансформация как правовой феномен и ее влияние на развитие информационного права и законодательства // Государство и право. 2025. № 11. С. 207—208, 216 ; Полякова Т. А., Троян Н. А. Информационное право и цифровая реальность: развитие, приоритеты и проблемы в условиях цифровой трансформации // Правовая информатика. 2025. № 2. С. 31—32.

² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> ; Федеральные законы от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3448 ;



Однако эти акты регулируют отдельные режимы и процедуры и не создают общую конструкцию, позволяющую определить, как должен изменяться уровень доступа при смене цели использования сведений, круга получателей, формы предоставления или риска причинения вреда. Поэтому проблема доступа рассматривается в статье в контексте систематизации информационного законодательства, выработки единого понятийного аппарата и согласования общих начал регулирования информационных и цифровых отношений.

Доктринальные предпосылки многоуровневой модели доступа

В российской доктрине сформированы предпосылки для построения многоуровневой модели доступа к информации. Они связаны с разработкой понятий механизма правового регулирования, правового режима и способа правового воздействия. При таком разграничении доступ анализируется не как единичное разрешение или запрет, а как элемент режима обращения сведений³. В исследованиях конфиденциальности показано, что ограничение доступа не исчерпывается запретом разглашения и предполагает учет цели режима, объекта, статуса субъектов, процедуры обращения сведений и механизма охраны⁴.

Для построения модели значимы также разграничение общего и специального режимов информации, систематизация информации ограниченного доступа и различение общедоступной и ограниченной служебной информации⁵. При этом конфиденциальность не следует понимать как универсальный синоним всей

от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3451 ; от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776 ; от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6217.

³ См.: *Алексеев С. С.* Теория права. 2-е изд. М. : Бек, 1995. С. 215—216, 242—243 ; *Его же.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М. : Юрид. лит., 1966. С. 29, 33—35 ; *Яковлев В. Ф.* Избранные труды. М. : Статут, 2012. Т. 2 : Гражданское право: история и современность. Кн. 1. С. 66.

⁴ См.: *Камалова Г. Г.* Правовое обеспечение конфиденциальности информации в цифровую эпоху: современное состояние институционализации и перспективы // Государство и право. 2019. № 6. С. 75—78 ; *Ее же.* Правовое обеспечение конфиденциальности информации в условиях развития информационного общества : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2020. С. 95—96, 100, 106—107.

⁵ См.: *Терещенко Л. К.* Правовой режим информации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14. М., 2011. С. 13, 15—18 ; *Камалова Г. Г.* Вопросы систематизации информации ограниченного доступа // Вестник Удмуртского университета. Серия : Экономика и право. 2016. Т. 26. Вып. 2. С. 108—109 ; *Ее же.* Вопросы ограничения доступа к информации в системе государственного управления // Вестник Удмуртского университета. Серия : Экономика и право. 2015. Т. 25. Вып. 6. С. 91—92, 97—98 ; *Ее же.* О правовом режиме служебной тайны // Вестник Удмуртского университета. Серия : Экономика и право. 2014. Т. 24. Вып. 4. С. 145—147, 149.

информации ограниченного доступа, а персональные данные — как весь массив чувствительной информации⁶. Сегодня важно разработать модель доступа, систематизирующую подходы к открытому, процедурно ограниченному, конфиденциальному обращению информации и к обращению сведений повышенной правовой охраны в цифровой среде.

Понятие уровня доступа к информации и структура многоуровневой модели

Под уровнем доступа к информации предлагается понимать установленную правом степень допустимости получения, использования, передачи и дальнейшего обращения сведений, определяемую характером охраняемого интереса, целью использования, статусом субъекта доступа и риском вреда. В цифровой среде значение имеют условия допуска, форма предоставления, пределы последующего использования и возможность контроля за дальнейшим обращением сведений. Поэтому уровень доступа выступает аналитической характеристикой режима обращения сведений в правовом и технологическом контексте.

Четырехуровневая модель является минимально достаточной: двухуровневая схема не охватывает массив сведений, предоставляемых при соблюдении специальных процедур или условий, а трехуровневая не позволяет отделить обычную конфиденциальность от сведений, раскрытие которых создает повышенный, масштабный или труднообратимый вред. Разграничение уровней проводится по интенсивности правовой охраны, процедуре допуска, кругу субъектов, допустимости дальнейшего использования и масштабу возможного вреда.

Первый уровень образует общедоступная информация. Для нее действует презумпция открытости, а специального обоснования интереса к сведениям не требуется. Этот уровень обеспечивает свободу информационной деятельности, гласность, подотчетность публичной власти и общественный контроль. Вместе с тем в цифровой среде открытость не всегда означает допустимость любых способов последующего использования информации.

Второй уровень — информация процедурно ограниченного доступа. Это сведения, которые не исключаются из информационного оборота, но предоставляются при соблюдении установленной процедуры: с учетом статуса заявителя, цели использования, формы запроса, срока хранения или размещения, необходимости обезличивания, объема предоставляемых данных либо запрета на последующее распространение. Суть этого уровня состоит не в абсолютном запрете, а в правовой фильтрации доступа. Его предпосылки содержатся в правилах о предоставлении информации о деятельности публичных органов и судов, режимах частичного раскрытия сведений, конструкциях обезличивания и

⁶ См.: Бундин М. В. Система информации ограниченного доступа и конфиденциальность // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. 2015. № 1. С. 122, 126; Волчинская Е. К. Место персональных данных в системе информации ограниченного доступа // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2014. № 4. С. 194—196, 199—201.



различении открытой и ограниченной служебной информации⁷. К этому уровню относятся сведения из государственных информационных систем, судебные и административные материалы, а также иные массивы данных, предоставляемые в обезличенном, агрегированном или частичном виде.

В цифровой среде процедурно ограниченный доступ особенно важен, поскольку обращение информации все чаще опосредуется государственными информационными системами, цифровыми платформами, сервисами, базами данных, ИТ-активами и алгоритмическими инструментами. Под влиянием цифровой трансформации в информационном праве формируются новые категории, объекты и субъекты информационных правоотношений, а также ставится вопрос о специализированных субъективных информационных правах⁸. Поэтому доступ следует оценивать не только как доступ к отдельному документу, но и как доступ к сведениям, включенным в цифровую инфраструктуру и последующие процессы обработки.

Третий уровень — конфиденциальная информация. Доступ к ней возможен только при наличии специального правового основания; круг субъектов ограничен, а обращение сведений подчинено обязанности нераспространения, учету, контролю и мерам ответственности. К этому уровню относятся виды информации ограниченного доступа, для которых законом установлен режим конфиденциальности в силу частного, публичного или смешанного интереса⁹. Здесь конфиденциальность выступает одним из уровней доступа, а не универсальным объяснением всей системы ограничения доступа к информации.

Четвертый уровень — информация, требующая повышенной правовой охраны. Он не образует нового вида тайны, а охватывает случаи, когда общего режима конфиденциальности недостаточно из-за масштаба возможного вреда, публичной функции информации, ее системного значения или связи с личной сферой человека. К этому уровню могут относиться отдельные массивы персональных данных¹⁰, сведения о частной жизни, государственно значимая информация¹¹, данные из систем, обеспечивающих функционирование публичной власти, а также иные сведения, утрата контроля над которыми способна повлечь системные последствия. Здесь необходимы дополнительные условия допуска, усиленный контроль, фиксация операций и осторожность при оценке общественного интереса к раскрытию сведений.

⁷ См.: *Ижаев О. А., Кутейников Д. Л.* Правовое регулирование порядка предоставления информации ограниченного доступа, содержащейся в государственных информационных системах, третьим лицам: опыт зарубежных стран // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 12. С. 166, 172—173.

⁸ См.: *Полякова Т. А., Минбалева А. В., Кроткова Н. В.* Указ. соч. С. 211—212.

⁹ См.: *Камалова Г. Г.* Правовой режим информации ограниченного доступа: вопросы формирования понятийного аппарата // Вестник Удмуртского университета. Серия : Экономика и право. 2016. Т. 26. Вып. 4. С. 120—121, 123.

¹⁰ См.: *Минбалева А. В.* Перспективные направления правового регулирования персональных данных // Юридический вестник ДГУ. 2024. Т. 52. № 4 (72). С. 153, 155.

¹¹ См.: *Камалова Г. Г.* О системе государственно-значимой информации ограниченного доступа // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4 (99). С. 81—82.

Критерии разграничения уровней доступа и изменение правового режима сведений

Уровни доступа не являются статичными. Правовая квалификация сведений и режим доступа к ним могут изменяться в зависимости от цели использования, временного фактора, степени обезличивания, включения сведений в иной цифровой процесс обработки, круга субъектов доступа и масштаба возможного вреда. В этом отношении цифровая среда делает особенно заметным подход, согласно которому допустимость информационного потока зависит от контекста, а не только от формальной квалификации сведений¹².

Критерии разграничения уровней доступа должны образовывать систему. Базовое значение имеют цель использования сведений, характер охраняемого интереса, риск вреда и его масштаб; уточняющее — статус субъекта, возможность обезличивания или агрегирования данных, временной фактор и обратимость последствий раскрытия; корректирующее — прозрачность, подотчетность, контроль и поддержание доверия. Если сведения одновременно обладают признаками нескольких уровней доступа, решающее значение должна иметь совокупная оценка цели использования, круга субъектов доступа и риска последующего вреда. При сомнениях приоритет следует отдавать более высокому уровню защиты, если раскрытие сведений не обусловлено ясно выраженным публичным интересом и не сопровождается достаточными гарантиями ограничения вреда.

Необходимость контекстной оценки доступа подтверждается судебной практикой¹³. Практическое значение модели состоит в возможности закрепить общий набор критериев разграничения уровней доступа. Модель может рассматриваться как элемент будущей общей части информационного законодательства, поскольку задает общую логику распределения доступа, ограничений, процедур, гарантий и ответственности. В этом контексте значим вывод о движении к системной кодификации информационного законодательства, учитывающей особенности цифровой среды и базовые конструкции регулирования информационных правоотношений¹⁴.

¹² См.: *Nissenbaum H.* Privacy as Contextual Integrity // *Washington Law Review*. 2004. Vol. 79. No. 1. P. 137—138, 155—156 ; *Idem.* Contextual Integrity Up and Down the Data Food Chain // *Theoretical Inquiries in Law*. 2019. Vol. 20. No. 1. P. 225—227.

¹³ См., например: определение Конституционного Суда РФ от 12 февраля 2019 г. № 274-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб Безрукова Сергея Витальевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 152.2 Гражданского кодекса Российской Федерации» // *Вестник Конституционного Суда РФ*. 2019. № 3 ; постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // *Бюллетень Верховного Суда РФ*. 2015. № 8. П. 44.

¹⁴ См.: *Полякова Т. А., Минбалева А. В., Наумов В. Б.* К вопросу о кодификации информационного законодательства в условиях цифровой трансформации // *Государство и право*. 2024. № 1. С. 89.



Заключение

Таким образом, доступ к информации в цифровой среде требует развития режимного подхода: простого разграничения общедоступной информации и информации с ограниченным доступом недостаточно для учета цели использования сведений, круга субъектов, технологического контекста и риска последующего вреда. В отечественной доктрине выработаны элементы такого решения, однако цифровая трансформация требует объединить их в конструкцию, позволяющую учитывать не только содержание сведений, но и условия их обращения.

Многоуровневая правовая модель доступа к информации является одним из шагов в этом направлении. Ее значение состоит не в замене существующих режимов новой универсальной классификацией, а в создании аналитического инструмента, позволяющего соотносить открытость, ограничение доступа, публичный интерес, защиту личности и последствия обращения сведений. Такая модель может стать связующим элементом между доктриной информационного права, судебной практикой и будущей систематизацией информационного законодательства¹⁵.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. — М. : Юрид. лит., 1966. — 187 с.
2. *Алексеев С. С.* Теория права. — 2-е изд. — М. : Бек, 1995. — 320 с.
3. *Бундин М. В.* Система информации ограниченного доступа и конфиденциальность // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. — 2015. — № 1. — С. 124—130.
4. *Волчинская Е. К.* Место персональных данных в системе информации ограниченного доступа // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2014. — № 4. — С. 193—207.
5. *Ижаев О. А., Кутейников Д. Л.* Правовое регулирование порядка предоставления информации ограниченного доступа, содержащейся в государственных информационных системах, третьим лицам: опыт зарубежных стран // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2022. — № 12. — С. 164—173.
6. *Камалова Г. Г.* Вопросы ограничения доступа к информации в системе государственного управления // Вестник Удмуртского университета. — Серия : Экономика и право. — 2015. — Т. 25. — Вып. 6. — С. 91—98.
7. *Камалова Г. Г.* Вопросы систематизации информации ограниченного доступа // Вестник Удмуртского университета. — Серия : Экономика и право. — 2016. — Т. 26. — Вып. 2. — С. 103—109.

¹⁵ См.: *Полякова Т. А., Минбалева А. В., Наумов В. Б.* Современные приоритеты развития информационного права: правовое обеспечение государственного суверенитета и информационной безопасности в информационном пространстве России // Государство и право. 2025. № 1. С. 169—170.

8. Камалова Г. Г. О правовом режиме служебной тайны // Вестник Удмуртского университета. — Серия : Экономика и право. — 2014. — Т. 24. — Вып. 4. — С. 145—152.
9. Камалова Г. Г. О системе государственно-значимой информации ограниченного доступа // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2014. — № 4 (99). — С. 80—86.
10. Камалова Г. Г. Правовое обеспечение конфиденциальности информации в условиях развития информационного общества : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2020. — 472 с.
11. Камалова Г. Г. Правовое обеспечение конфиденциальности информации в цифровую эпоху: современное состояние институционализации и перспективы // Государство и право. — 2019. — № 6. — С. 74—83.
12. Камалова Г. Г. Правовой режим информации ограниченного доступа: вопросы формирования понятийного аппарата // Вестник Удмуртского университета. — Серия : Экономика и право. — 2016. — Т. 26. — Вып. 4. — С. 118—125.
13. Минбалеев А. В. Перспективные направления правового регулирования персональных данных // Юридический вестник ДГУ. — 2024. — Т. 52. — № 4 (72). — С. 152—156.
14. Полякова Т. А., Минбалеев А. В., Кроткова Н. В. Цифровая трансформация как правовой феномен и ее влияние на развитие информационного права и законодательства // Государство и право. — 2025. — № 11. — С. 204—219.
15. Полякова Т. А., Минбалеев А. В., Наумов В. Б. К вопросу о кодификации информационного законодательства в условиях цифровой трансформации // Государство и право. — 2024. — № 1. — С. 81—91.
16. Полякова Т. А., Минбалеев А. В., Наумов В. Б. Современные приоритеты развития информационного права: правовое обеспечение государственного суверенитета и информационной безопасности в информационном пространстве России // Государство и право. — 2025. — № 1. — С. 160—173.
17. Полякова Т. А., Троян Н. А. Информационное право и цифровая реальность: развитие, приоритеты и проблемы в условиях цифровой трансформации // Правовая информатика. — 2025. — № 2. — С. 31—41.
18. Терещенко Л. К. Правовой режим информации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2011. — 55 с.
19. Яковлев В. Ф. Избранные труды. — М. : Статут, 2012. — Т. 2 : Гражданское право: история и современность. — Кн. 1. — 976 с.
20. Nissenbaum H. Contextual Integrity Up and Down the Data Food Chain // Theoretical Inquiries in Law. — 2019. — Vol. 20. — No. 1. — P. 221—256.
21. Nissenbaum H. Privacy as Contextual Integrity // Washington Law Review. — 2004. — Vol. 79. — No. 1. — P. 119—158.