

Людмила Витальевна Сергеева  
(Российский государственный гуманитарный университет, Москва)

**Правовые и организационные основы  
современного конфиденциального делопроизводства  
Российской Федерации**

**Legal and organizational basis for confidential record keeping**

**Key words:** confidential record keeping, restricted information, information confidentiality, data protection, data owner, kinds of confidential information, commercial secrets, official secrets

**Annotation:** The article analyses the main legal acts in the area of data protection which underlie the legal framework for confidential record keeping in Russian federation.

**Podstawy prawne i organizacyjne współczesnej kancelarii tajnej w Federacji Rosyjskiej**

**Słowa kluczowe:** kancelaria tajna, dokumentacja niejawna, Rosja, ochrona informacji, właściciel informacji, klauzule niejawności, tajemnica służbo, tajemnica handlowa

**Streszczenie:** Artykuł opisuje i analizuje podstawowe akty prawne i normatywne dotyczące postępowania i ochrony informacji niejawnej w Federacji Rosyjskiej. Opisywane akty prawne składają się na system prawnej ochrony kancelarii tajnej. Autorka porusza także zagadnienia tajemnicy służbowej i handlowej.

Определение понятия «конфиденциальное делопроизводство» впервые было сформулировано и введено в научный оборот в России профессором РГГУ А.И.Алексенцевым. По его мнению, конфиденциальное делопроизводство – это «деятельность, обеспечивающая документирование конфиденциальной информации, организацию работы с конфиденциальными документами и защиту содержащейся в них информации»<sup>1</sup>.

В настоящее время в ряде работ достаточно отчетливо прослеживается мысль, что конфиденциальное делопроизводство является самостоятельным видом деятельности, отличным от открытого делопроизводства. В этой связи, следует заметить, что основная задача конфиденциального делопроизводства это действительно защита информации в процессе создания и обработки доку-

---

<sup>1</sup> А.И. Алексенцев, Конфиденциальное делопроизводство, Москва 2001, с.12.

ментов. Однако, необходимо иметь в виду, что технологии конфиденциально-го делопроизводства в основном идентичны технологиям открытого делопроизводства, за исключением определенных мер, направленных на защиту информации, которые реализуются при составлении и обработки конфиденциальных документов.

По сути своей конфиденциальное делопроизводство – это направление или составная часть открытого делопроизводства, обеспечивающее документирование конфиденциальной информации и организацию работы с конфиденциальными документами. Такое определение, по нашему мнению, конкретизирует место конфиденциального делопроизводства и не выводит его из сферы открытого делопроизводства. Кроме того, мы исключили из определения слова «...и защиту содержащейся в них информации», так как термин «конфиденциальное» сам по себе свидетельствует о специфике этого делопроизводства, которая состоит в необходимости обеспечить защиту информации в процессе ее документирования, а также в процессе обработки и хранения конфиденциальных документов<sup>2</sup>.

В *Перечне сведений конфиденциального характера*, утвержденного Указом Президента РФ №188 от 06.03.1997 г. выделены следующие виды конфиденциальной информации: персональные данные; тайна следствия и судопроизводства и сведения о лицах в отношении, которых применены меры государственной защиты; служебная тайна; различные виды профессиональной тайны (врачебная, нотариальная, адвокатская, налоговая и т.п.); коммерческая тайна; сведения о сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации информации о них; сведения, содержащиеся в личных делах осужденных, а также сведения о принудительном исполнении судебных актов, актов других органов и должностных лиц<sup>3</sup>.

Состав документов, порядок их составления и оформления, обработки документов, содержащих выше перечисленные сведения, имеет ярко выраженную специфику практически для каждого из названного вида конфиденциальной информации кроме, пожалуй, коммерческой и служебной тайн, и, как правило, выделены в отдельное делопроизводство (например, нотариальное, адвокатское, кадровое и т.п.)

Документы, содержащие информацию, составляющую коммерческую и служебную тайны, в целом идентичны по технологиям их составления, обработки, хранения и организации защиты, что нельзя сказать о документах, содержащих другие виды конфиденциальной информации. Таким образом, объектом конфиденциального делопроизводства являются документы, содержащие информацию, составляющую коммерческую и служебную тайны.

Рассмотрим основные законодательные и нормативные акты в области за-

---

<sup>2</sup> А.В.Щегельский, Л.В. Сергеева, *Понятный аппарат и его влияние на технологию документирования конфиденциальной информации*, «Делопроизводство» 2008, № 3, с. 94.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 06.03.1997 N 188 (ред. от 13.07.2015) «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера», [w:] *Собрание законодательства РФ*. 10.03.1997, N 10, ст. 1127.

щиты информации, которые составляют основу правовой базы конфиденциального делопроизводства.

Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» является базовым правовым актом, регулирующим отношения, в частности, возникающие при обеспечении защиты информации<sup>4</sup>.

Информация в зависимости от категории доступа к ней подразделяется на общедоступную информацию, а также на информацию ограниченного доступа. Ограничение доступа к информации происходит только на основе федеральных законов. Именно они устанавливают условия отнесения информации к сведениям, составляющим коммерческую тайну, служебную тайну и какую-либо другую тайну, обязательность соблюдения конфиденциальности такой информации, а также ответственность за ее разглашение.

В рассматриваемом законе закреплено понятие конфиденциальности информации. Это обязательное требование для тех, кто получил доступ к определенной информации, не передавать ее третьим лицам без согласия обладателя информации.

Следует отметить, что именно обладатель информации - физическое или юридическое лицо, которое самостоятельно создало информацию или получило ее на законном основании имеет достаточно широкие права, например: разрешать или ограничивать доступ к информации; определять порядок и условия такого доступа; использовать информацию по своему усмотрению; защищать установленными законом способами свои права в случае ее незаконного получения и использования третьими лицами.

Естественно, что помимо прав на обладателя информации возлагаются и определенные обязанности, которые заключаются в предотвращении несанкционированного доступа к информации или передачи ее лицам, не имеющим права на доступ к ней; в организации постоянного контроля за обеспечением уровня защищенности информации и т.п.

Таким образом, важнейшей задачей конфиденциального делопроизводства помимо задачи документационного обеспечения конфиденциальной деятельности является обеспечение защиты информации при работе с конфиденциальными документами.

В упомянутом выше федеральном законе под защитой информации понимается принятие определенных правовых, организационных и технических мер. Эти меры направлены на обеспечение защиты информации от любых неправомерных действий: несанкционированный доступ, уничтожение, модифицирование, блокирование, копирование, распространения, а также на реализацию права на доступ к информации<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации, [w:] *Собрание законодательства РФ*, 31.07.2006, N 31, ч.1, ст. 3448.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации, [w:] *Собрание законодательства РФ*, 31.07.2006, N 31, ч.1, ст. 3448.

Обеспечение защиты информации при создании, обработке и хранения документов ограниченного доступа достигается за счет комплексного применения традиционных технологий обработки документов и методов, средств, способов, относящихся к различным видам защиты: правовой, технической, криптографической, физической<sup>6</sup>.

Правовое регулирование информации, составляющей коммерческую тайну, то есть установление, изменение и прекращение режима коммерческой тайны, происходит на основе Федерального закона «О коммерческой тайне»<sup>7</sup>. К информации, составляющей коммерческую тайну, могут быть отнесены различные сведения: производственные, технические, экономические, организационные, о результатах интеллектуальной деятельности в научно-технической сфере, о способах осуществления профессиональной деятельности. Перечисленные сведения могут быть коммерческой тайной, только в том случае, если они соответствуют определенным критериям, а именно:

- имеют действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности их третьим лицам;
- к этим сведениям у третьих лиц нет свободного доступа на законном основании;
- в отношении сведений их обладателем введен режим коммерческой тайны.

Следует обратить внимание, что право отнесения информации к коммерческой тайне, на определение состава такой информации с учетом положений рассматриваемого закона принадлежит обладателю информации.

Понятие «режим коммерческой тайны» составляет совокупность определенных мер по охране конфиденциальности информации, которые достаточно четко определены законом:

во-первых, определение перечня информации, составляющей коммерческую тайну;

во-вторых, ограничение доступа к этой информации, для чего необходимо установить порядок обращения с информацией, составляющей коммерческую тайну и контроль за его соблюдением;

в-третьих, осуществление на постоянной основе учета лиц, которые получили доступ к информации, составляющей коммерческую тайну, а также лиц, которым подобная информация была передана;

в-четвертых, следует регулировать процесс использования информации, составляющей коммерческую тайну, работниками с помощью трудовых договоров, контрагентами на основании гражданско-правовых договоров; в-пятых, включение в состав реквизитов документов, содержащих информацию, составляющую коммерческую тайну, грифа «Коммерческая тайна» с указанием данных об обладателе информации<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> ГОСТ Р 50922-2006. Защита информации. Основные термины и определения: утв. Приказом Ростехрегулирования от 27.12.2006 N 373-ст., Москва 2008, с. 1

<sup>7</sup> Федеральный закон от 29.07.2004 N 98-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О коммерческой тайне», [w:] *Собрание законодательства РФ*, 09.08.2004, N 32, ст. 3283.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 29.07.2004 N 98-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О коммерческой тайне», [w:]

Режим коммерческой тайны считается установленным после того, как обладатель информации реализует на практике меры по охране конфиденциальности информации.

В том случае, если перечисленные выше меры по охране конфиденциальности информации, обладатель сочтет недостаточными для построения системы защиты информации, он имеет право применять и другие средства, методы технической защиты информации.

Об эффективности системы защиты информации можно говорить, если исключается доступ к информации, составляющей коммерческую тайну, сторонних лиц без согласия ее обладателя, но в то же время обеспечивается возможность использования этой информации, работниками и партнерами без нарушения режима коммерческой тайны.

Что касается правового регулирования информации, составляющей служебную тайну, можно назвать лишь «Положение о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти...»<sup>9</sup>. Несмотря на то, что в течение многих лет говорилось о необходимости принятия Федерального закона «О служебной тайне», были подготовлены и обсуждались его проекты, на сегодняшний день он не принят.

В *Положении* регламентированы вопросы обработки и защиты служебной информации ограниченного распространения (служебной тайны), возникающей в деятельности федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им организациях, то есть только в государственных структурах.

К служебной информации ограниченного распространения относится несекретная информация, касающаяся деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью, а также поступившая в организации несекретная информация, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами<sup>10</sup>. Таким образом, служебная информация ограниченного распространения – это не только информация, которая создается в деятельности самих организаций, и доступ к которой ограничен служебной необходимостью, но и получаемая ими информация от других учреждений, составляющая различные виды тайны, но обрабатываемая и защищаемая адресатом в режиме служебной тайны.

Без санкции соответствующего должностного лица служебная информация не подлежит разглашению и распространению.

В отличие от Федерального закона «О коммерческой тайне» в *Положении* отсутствует прямое требование о разработке перечня информации. В нем определено, что руководитель федерального органа исполнительной власти, на которого

---

*Собрание законодательства РФ*, 09.08.2004, N 32, ст. 3283.

<sup>9</sup> Постановление Правительства РФ от 03.11.1994 N 1233 (ред. от 18.03.2016) «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, уполномоченном органе управления использованием атомной энергии и уполномоченном органе по космической деятельности, [w:] *Собрание законодательства РФ*, 25.07.2005, N 30, ч. II, ст. 3165.

<sup>10</sup> Там же.

возлагается обязанность по организации защиты информации, определяет категории должностных лиц, уполномоченных относить служебную информацию к категории ограниченного доступа. Таким образом, хотя бы косвенно, такая мера по защите конфиденциальности информации как определение состава защищаемой информации нашла свое отражение в рассматриваемом документе. От состава защищаемой информации зависит выбор тех или иных средств, способов, технологий защиты.

В целях идентификации документа, содержащего служебную информацию, как документа ограниченного доступа в *Положении* предлагается проставлять на документах, а в необходимых случаях и на их проектах пометку «Для служебного пользования», хотя, на наш взгляд, правильнее ее назвать грифом ограничения доступа.

В *Положении* сформулированы требования к организации приема и учета документов с грифом ДСП, их подготовки и издания, тиражирования, уничтожения и хранения, проведения проверок наличия, порядка передачи документов и др.

В 2016 г. была опубликована очередная редакция рассматриваемого документа, в которую были внесены отдельные уточнения и дополнения. Однако, многие изменения, происшедшие как в сфере документационного обеспечения управления, так и защиты информации не нашли своего отражения в технологиях обработки документов с грифом ДСП.

Кроме того, служебная информация ограниченного распространения или информация, составляющая служебную тайну, создается не только в деятельности государственных структур, но и в коммерческих структурах. Этот факт также не был учтен в *Положении*.

Как мы уже отмечали, конфиденциальное делопроизводство является составной частью открытого делопроизводства. В основе своей оно базируется на законодательных и нормативных актах, которые являются правовой базой открытого делопроизводства. Однако, нужно учитывать, что помимо задачи документационного обеспечения конфиденциальной деятельности, существует такая важная задача как обеспечение защиты информации при работе с конфиденциальными документами. Поэтому правовую базу конфиденциального делопроизводства составляют также законодательные и нормативные документы в области защиты информации, которые и были рассмотрены в нашей статье.

Подводя итоги, можно сделать следующие выводы. Конкретные вопросы организации и технологии конфиденциального делопроизводства в целом не регламентированы государственными нормативными актами. Однако, законодательство в области защиты информации предоставляет значительные права обладателю информации. На основе общих требований и норм, содержащихся в законодательных и нормативных документах в области ДОУ и защиты информации, обладатель информации должен сам определять организацию конфиденциального делопроизводства, технологии защиты и обработки конфиденциальных документов на конкретном предприятии. В этой связи большое значение имеет разработка локальных нормативных актов, обеспечивающих сохранность документов и конфиденциальность содержащейся в них информации.

**BIBLIOGRAFIA:****Źródła**

ГОСТ Р 50922-2006. Защита информации. Основные термины и определения: утв. Приказом Ростехрегулирования от 27.12.2006 N 373-ст., Москва 2008.

Постановление Правительства РФ от 03.11.1994 N 1233 (ред. от 18.03.2016) «Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, уполномоченном органе управления использованием атомной энергии и уполномоченном органе по космической деятельности, [w:] Собрание законодательства РФ. - 25.07.2005. -N 30, ч. II, ст. 3165.

Указ Президента РФ от 06.03.1997 N 188 (ред. от 13.07.2015) «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера», [w:] Собрание законодательства РФ. - 10.03.1997.- N 10, ст. 1127.

Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 25.11.2017, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации, [w:] Собрание законодательства РФ. - 31.07.2006.- N 31, ч.1, ст. 3448.

Федеральный закон от 29.07.2004 N 98-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О коммерческой тайне», [w:] Собрание законодательства РФ. - 09.08.2004. - N 32, ст. 3283.

**Literatura**

Алексенцев А.И., *Конфиденциальное делопроизводство*, Москва 2001, 157 с.

Щегельский А.В., Сергеева Л.В., *Понятийный аппарат и его влияние на технологию документирования конфиденциальной информации*, „Делопроизводство“ 2008, № 3, с. 91-98.