

Заметки документоведа о содержании «информационных законов» Украины

Вступили в силу два закона, которые я условно назвал информационными, — новая редакция закона «Об информации» и «О доступе к публичной информации». Они ожидаемы в обществе и, как отмечено в ст. 2 закона «О доступе к публичной информации», должны «обеспечить прозрачность и открытость субъектов властных полномочий и



создания механизмов реализации права каждого на доступ к публичной информации». То есть значимость этих нормативно-правовых актов для страны, бесспорно, максимальная.

В результате детальной проработки отмеченных актов с позиций документоведения очевидны их недостатки. В частности, это касается определения ключевых понятий, их совместимости и технологии реализации положений. Например, в законе «Об информации» есть позитивные сдвиги в определении понятия «документ» в ч. 1 ст. 1 («материальный носитель, который содержит информацию, основными функциями которого являются ее сохранение и передача во времени и пространстве») в сравнении с зафиксированными в предыдущих законодательных актах.

На мой взгляд, акцент в определении сделан на носитель. Но главной в документе является информация. То есть формулировка понятия «документ» как «информация, зафиксированная на материальном носителе, основными функциями которого являются ее сохранение и передача во времени и пространстве» была бы целесообразнее.

Впрочем, это определение документа достаточно широкое. И, исходя из него, под документами часто понимают не только служебные документы (а именно они являются объектами «информационных законов»), но и печатные издания (публикации). Однако определенный в ч. 3 ст. 7 способ охраны прав на информацию («запрещается исключение и уничтожение печатных изданий, экспонатов, информационных банков, документов из архивных, библиотечных, музейных фондов, кроме установленных законом случаев или на основании решения суда») разграничивает понятие печатных изданий и документов.

Более существенно понятие «информация». В законе «Об информации» оно определено так: «любые сведения и/или данные, которые могут быть сохранены на материальных носителях или отображены в электронном виде». Если одно понятие определяется через другие, то их содержание должно быть также конкретным. **Понятие «данные» определено в законе «Об электронных документах и электронном документообороте».** Однако понимание «сведения» остается загадкой еще из предыдущей редакции закона. Непонятно словосочетание «или отображенные в электронном виде». Информация может быть сохранена на любых материальных носителях, в том числе и электронных, а отображение — это уже процесс воссоздания информации с носителя (также и кино-фото- и фоноинформации).

В ст. 21 закона «Об информации» указано, какие виды информации имеют ограниченный доступ, — это конфиденциальная, тайная и служебная информация (ч. 1 ст. 21). В ч. 2 этой статьи дано определение конфиденциальной информации. С этим понятно. Порядок отнесения информации к тайной определено законом «О государственной тайне» и рядом подзаконных актов.

А вот что такое служебная информация? Это вопрос очень важен, поскольку с ним связана часть положений другого «информационного закона» — «О доступе к публичной информации». Его ст. 9 раскрывает содержание этого понятия. Позволю себе процитировать полностью ее первую и вторую части.

«В соответствии с требованиями части второй статьи 6 данного Закона к служебной может принадлежать такая информация: 1) содержащаяся в документах субъектов властных полномочий, которые составляют внутриведомственную служебную корреспонденцию, докладные записки, рекомендации, если они связаны с разработкой направлений деятельности учреждения или осуществлением контролирующих, наблюдательных функций органами государственной власти, процессом принятия решений и предшествуют публичному обсуждению и/или принятию решений; 2) собранная в процессе оперативно-розыскной, контрразведывательной деятельности, в сфере обороны страны, которая не отнесена к государственной тайне.

Документам, которые содержат информацию, составляющую служебную информацию, присваивается гриф «для служебного пользования». Доступ к таким документам предоставляется в соответствии с частью второй статьи 6 данного Закона».

Замечу, что задекларированная в п. 1 связь документной информации с разработкой направлений деятельности учреждения может касаться почти всех служебных документов, в итоге эта информация может быть признана служебной. Понятно, что здесь не хватает более конкретных критериев ограничения доступа.

В целом, на мой взгляд, понятие «служебная информация» избрано крайне неудачно. Дело в том, что любое юридическое лицо (государственный орган, орган местного самоуправления, другое учреждение, организация, предприятие) осуществляет два вида деятельности: внутриуправленческую и профильную.

Внутриуправленческая направлена на организацию работы конкретного юридического лица. Профильная — это выполнение служебных процессов в соответствии с профилем юридического лица.

По терминологии «информационных законов» для субъектов властных полномочий (а это, по определению в законе «Об информации», «орган государственной власти, орган местного самоуправления, другой субъект, который осуществляет властные управленческие функции в соответствии с законодательством, в том числе выполнение делегированных полномочий») это т. н. внешнеуправленческая деятельность, направленная на принятие управленческих решений, касающаяся определенной отрасли, сферы деятельности, территории, управления юридическими лицами в сфере ее управления.

Внутриуправленческая и профильная информация документируется юридическим лицом, и вся совокупность информации является служебной.

Внутриуправленческая служебная информация (в п. 2 ч. 1 ст. 15 закона «О доступе к публичной информации») она названа внутриорганизационной типична для всех юридических лиц (кроме управленческой, типична также информация о пожарной безопасности, охране труда).

Профильная служебная информация может быть однородной для группы юридических лиц с одинаковыми функциями (государственные администрации, поликлиники, прокуратуры, военные части, страховые агентства, банковские учреждения и т. п.). То есть совокупность внутриуправленческой и профильной информации составляет служебную информацию юридического лица. В результате документирования этой информации создаются служебные документы. Указанные документы — главный объект исследования документоведения, а внедрение понятия «служебная информация» как информации с ограниченным доступом создает понимание служебных документов как источников такой информации.

Существует устоявшийся подход к употреблению понятия «служебные документы». Часть процессов, которые касаются служебных документов, охватывает понятие «делопроизводство», зафиксированное в соответствующем законодательном акте. **Речь идет о законе «О Национальном архивном фонде и архивных учреждениях»**, где в ст. 1 делопроизводство определено как «совокупность процессов, которые обеспечивают документирование управленческой информации и организацию работы со служебными документами». Понятие «служебные документы» фигурирует также в Примерной инструкции о делопроизводстве в министерствах, других центральных органах исполнительной власти, Совета

министров Автономной Республики Крым, местных органах исполнительной власти, утвержденной постановлением Кабинета Министров от 17 октября 1997 г. № 1153.

На мой взгляд, понятие «служебная информация» как информации с ограниченным доступом избрано разработчиками «информационных законов» по созвучию с грифом ограничения доступа «для служебного пользования», который существовал еще в советское время.

А теперь вернемся к закону «О доступе к публичной информации», в частности, к определенному в ст. 1 понятию «публичная информация». Это, согласно закону, «отображенная и задокументированная любыми средствами и на любых носителях информация, которая была получена или создана в процессе выполнения субъектами властных полномочий своих обязанностей, предусмотренных действующим законодательством или которая находится во владении субъектов властных полномочий, других распорядителей публичной информации, определенных данным Законом». То есть это не вся информация, которая циркулирует в субъекте властных полномочий, а только та часть, которая получена или создана в процессе выполнения ими властных полномочий или которая является собственностью их или других распорядителей.

В ст. 6 выделена часть публичной информации (но почему она в данном случае публичная?) с ограниченным доступом, то есть конфиденциальная, тайная и служебная. Служебная информация (то есть, согласно данному закону, публичная информация с грифом «Для служебного пользования») может быть (опять же не вся. — **Авт.**) в документах субъектов властных полномочий, которые составляют внутриведомственную служебную корреспонденцию, докладные записки, рекомендации, если они связаны с разработкой направлений деятельности учреждения или осуществлением контролирурующих, наблюдательных функций органами государственной власти, процессом принятия решений и предшествуют публичному обсуждению и/или принятию решений. В этом случае речь идет о части служебных документов с грифом «Для служебного пользования» субъектов властных полномочий, которые касаются их профильных функций и не более, а перечень сведений, которые составляют служебную информацию (для служебного пользования) составляется самим субъектом властных полномочий (согласно п. 3 ч. 1 ст. 9).

Непонятно, почему именно на эту информацию распространено такое общее понятие, как «служебная информация»?

Кстати, в соответствии с ч. 7 ст. 6 данного закона «ограничению доступа подлежит информация, а не документ. Если документ содержит информацию с ограниченным доступом, для ознакомления предоставляется информация, доступ к которой неограничен».

Особый интерес вызывает ст. 18 отмеченного закона «Регистрация документов распорядителя информации». В ней отмечено, что «для обеспечения сохранения и доступа к публичной информации, документы, которые находятся у субъектов властных полномочий, подлежат обязательной регистрации в системе учета». Далее определен состав реквизитов, которые должны содержать эти учетные формы.

Следует отметить, что в соответствии с нормативными документами в делопроизводстве все служебные документы, которые поступают в учреждение и создаются в нем, подлежат обязательной регистрации. Возникает вопрос: должны ли эти учетные формы быть совмещенными или оформляться отдельно? Ввиду того, что речь идет лишь о части профильной служебной документации, а также того, что установленный законом состав реквизитов учетных форм предусматривает дополнительные по сравнению с делопроизводственными реквизиты. Это такие дополнительные реквизиты: ключевые слова, тип, носитель информации, вид документа (среди них нормативные акты, соглашения, решения, протоколы, отчеты, пресс-релизы), проекты решений (почему-то таковыми считаются докладные записки, обращения, заявления, представления, предложения, письма и т. п.).

Часть вторая ст. 18 определяет, что доступ к системе учета, который содержит информацию о документе, находящемся у субъекта властных полномочий, обеспечивается, в частности, путем predания огласке такой информации на официальных веб-сайтах субъектов властных полномочий. То есть речь идет о создании отдельных учетных баз данных субъектами властных полномочий со значительным количеством записей, если учесть, что годовой документооборот может составлять от нескольких десятков тысяч до нескольких сотен тысяч документов.

**Завотделом документоведения Украинского НИИ
архивного дела и документоведения,
доктор ист. наук, профессор**

[Сергей КУЛЕШОВ](#)

Уникальные
просмотры

Голосование
- 0 : 1 +

Данная статья вышла в выпуске №52 (588) 30 декабря 2011 г. - 5 января 2012 г.

92

Tweet : 0

0

Порекомендуйте эту страницу друзьям в Моем Мире@Mail.Ru

Еженедельник 2000 — Держава — Экспертиза

Только зарегистрированные пользователи могут оставлять комментарии
[Войти](#) / [Зарегистрироваться](#)



[Еженедельник 2000](#) [Уикенд](#) [Новости](#) [Земля](#) [Город](#) [Фото](#) [Видео](#) [Довіра](#) [Редакція](#) [Реклама](#) [Подписка](#) [Поиск](#)

	11 564	Изображение	bigmir)net TOP 1
	4 832		
	3 952		