

ПРОТОКОЛ
спільного засідання науково-експертної
та Громадської рад при Державній архівній службі України

м. Київ

4 листопада 2011 р.

Головуючий
Секретарі

Верстюк В. Ф.
Божук Н. С.
Даниленко Т. В.

1. ПРИСУТНІ:

В. Ю. Васильєв

завідувач сектором історико-енциклопедичних досліджень Інституту історії України НАН України, член Національної спілки краєзнавців України, кандидат історичних наук, заступник Голови Громадської ради;

В. Ф. Верстюк

завідувач відділу історії Української революції (1917-1921 рр.) Інституту історії України НАН України, доктор історичних наук, професор, Голова науково-експертної ради;

С. М. Костенко

виконавчий директор Всеукраїнського благодійного фонду “Асоціація підтримки та розвитку інформаційних технологій”;

О. В. Мельник

Президент Всеукраїнського благодійного фонду сприяння розвитку геоінформаційних технологій та послуг “ГІС-Асоціація України”;

О. В. Пальшина

заступник директора департаменту права Українського союзу промисловців і підприємців (УСПП),

Р. Ю. Подкур

старший науковий співробітник Інституту історії України НАН України, представник Головної редколегії науково-документальної серії книг «Реабілітовані історією», кандидат історичних наук;

С. В. Тримбач

Голова Національної спілки кінематографістів України, член Громадської ради при Державній архівній службі України;

Н. М. Христова

професор кафедри соціальних комунікацій Національної академії керівних кадрів культури і мистецтв, кандидат історичних наук.

2. ЗАПРОШЕНІ:

ДОПОВІДАЄ: заступник директора департаменту - начальник відділу нормативно-методичного забезпечення діловодства **О. В. Денисенко**, який інформував, що з 9 травня 2011 року набрали чинності Закон України «Про доступ до публічної інформації» та нова редакція Закону України «Про інформацію». Вперше на законодавчому рівні з'явилося поняття «службова інформація» та введено гриф «Для службового користування».

На сьогоднішній день діє Інструкція про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 р. № 1893 року. В зв'язку з прийняттям зазначених законів, Кабінетом Міністрів України прийнято Постанову від 7 вересня 2011 року № 938 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань доступу до інформації». Зміни стосувалися заміни поняття «конфіденційна інформація, що є власністю держави» на поняття «службова інформація», також скасовано додаток № 13 до Інструкції. Виникло питання про те, що згадана Інструкція потребує більш суттєвого опрацювання.

Відповідно до Плану організації виконання Указу Президента України від 5 травня 2011 року № 547/2011 «Про питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації», який було схвалено на засіданні Кабінету Міністрів України 12 травня 2011 року, Державній архівній службі України, Держкомтелерадіо та Мін'юсту доручено вжити заходи щодо забезпечення уніфікованого підходу стосовно затвердження органами виконавчої влади своїх інструкцій з питань обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, які містять службову інформацію.

Мін'юст та Держкомтелерадіо висловили пропозицію забезпечити таку уніфікацію за допомогою розроблення відповідної інструкції. Кабінет Міністрів України погодився з даною пропозицією та 18 червня 2011 року доручив Укрдержархіву, Мін'юсту, СБУ та Держкомтелерадіо подати Інструкцію на затвердження Кабінету Міністрів України у місячний строк після прийняття Верховною Радою України Законопроекту щодо вдосконалення законодавчих актів про доступ до інформації з обмеженим доступом та відповідальність за порушення таких актів.

О. В. Денисенко наголосив, що Державною архівною службою було надіслано запити до зазначених органів виконавчої влади щодо подання відповідних пропозицій, однак, на першому етапі, проект Інструкції розроблявся лише Укрдержархівом, з позицій, що в першу чергу, стосуються питань архівної галузі.

Згодом, проект Інструкції було надіслано на попереднє узгодження до Служби Безпеки України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку України та Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України.

Під час подальшого розроблення проекту з боку вказаних органів виконавчої влади надійшов ряд пропозицій, в яких кожен з органів, висловлюючи свої побажання, відстоює, в першу чергу, власні позиції.

О. В. Денисенко зауважив, що позиція Укрдержархіву полягає в тому, що технологічні процеси роботи з такими документами мають забезпечуватися відповідно до тих правил, які існують в загальному діловодстві, не враховуючи деяких нюансів, що стосуються формування.

Держспецзв'язок наполягає на обмеженні доступу до службової інформації; також досить високі вимоги до техніки, на якій будуть друкуватися ці документи. На їхній погляд такі документи мають друкуватися лише в одному місці, з допомогою техніки, яка має відповідний захист та сертифікати. Це ж саме стосується розмноження подібних документів та розмножувальної техніки. Ці умови не так легко виконати, адже, технологічно служби діловодства деяких органів виконавчої влади не в повній мірі забезпечені відповідною технікою.

У Державній архівній служби є пропозиція про те, що за умови неможливості належного технологічного забезпечення, ці функції виконували б режимно-секретні підрозділи. Щодо цього є певне заперечення з боку СБУ та Мін'юсту, які наголошують що це не відповідає Закону України «Про державну таємницю» та відповідним постановам Кабінету Міністрів України. В законодавстві не зазначено, що режимно-секретні підрозділи можуть виконувати функції, які не властиві для цих служб. Зараз це питання знаходиться в проробці. Можливо, з допомогою СБУ, Укрдержархіву вдасться внести відповідні зміни до нормативних документів, щоб у випадку, коли керівник вважає, що в його установі не забезпечується технічний захист інформації, то ці функції можна покласти на режимно-секретні підрозділи.

Також, **О. В. Денисенко** повідомив, що у ході розробки проекту в органів виконавчої влади виникали протилежні думки щодо того, чи ця Інструкція буде Типовою, а чи це буде Інструкція, на підставі якої кожне міністерство і відомство центральних органів виконавчої влади буде розробляти власну інструкцію. Під час однієї з робочих нарад було погоджено, що це буде Типова Інструкція. Проте органи, які мають свою специфіку (СБУ, Держспецзв'язку, Міноборони, МВС) та найбільшу кількість подібної інформації, можуть розробляти власні індивідуальні інструкції.

Існують побоювання, що в зв'язку з тим, що в Законі України «Про доступ до публічної інформації» написано що до службової інформації може бути віднесена будь-яка внутрівідомча службова кореспонденція: листування, доповідні записки, тощо, в деяких установах під цей гриф може попасти значна кількість документів.

Однак, Законом також передбачено, що в кожній установі повинен бути перелік відомостей, що становлять службову інформацію. З метою підвищення відповідальності Держспецзв'язок, за підтримки СБУ, пропонує на кожному документі, який буде мати гриф обмеження "для службового користування", на звороті друкувати не лише кількість примірників та кому вони надіслані, а також інформацію про те, хто надав цей гриф і на підставі якого пункту Переліку відомостей, що становлять службову інформацію.

Новими, по відношенню до нині діючої Інструкції, є питання, що стосуються електронних носіїв інформації і засобів криптографічного захисту інформації. На введенні цих пунктів, і, навіть, розділів особливо наполягають органи, які безпосередньо цим займаються.

На даний момент Укрдержархів не може з цим погодитися, адже це суперечить логічному викладенню інформації в Інструкції, яка в першу чергу має містити розділи про ті технологічні процеси, що мають значення для діловодства, зокрема, що стосується приймання, друкування та формування документів. **О. В. Денисенко** звернув увагу, що, загалом, достатніх підстав для виділення окремим розділом інформації про криптографічний захист немає. Цією інформацією можна доповнити той чи інший пункт у відповідному розділі Інструкції, зокрема, що стосується розсилання чи друкування документів.

Структура проекту Інструкції фактично не відрізняється від чинної Інструкції. Окрім загальних положень, Інструкція містить розділ «Особливості порядку роботи з документами, що містять службову інформацію» (II розділ), який в свою чергу ділиться на підрозділи про приймання, друкування, відправлення, формування, використання документів, зняття грифа «Для службового користування», відбір документів для зберігання та знищення, забезпечення збереженості документів та перевірка їх наявності. Окремим розділом залишається інформація про забезпечення доступу до службової інформації під час прийому іноземних делегацій, який розробляє СБУ спільно з Держспецзв'язком.

Також, окремим розділом виділено питання, що не зовсім стосується службової інформації, це «Облік, зберігання і використання печаток, штампів і бланків». В зв'язку з тим, що скасовано відповідний наказ МВС, який регламентував порядок роботи з печатками, під час робочої наради

центральної виконавчої влади було вирішено залишити це питання окремим розділом даної Інструкції.

Інші нововведення не є принциповими, тому не потребують окремого перерахування.

ВИСТУПИЛИ:

С. В. Тримбач поцікавився чи стосується ця Інструкція громадських організацій та творчих спілок. Наприклад, державний посадовець, якого критикували під час виступу на одному із пленумів просить надати йому відповідну стенограму цього засідання.

О. В. Денисенко роз'яснив, що на сьогоднішній день ця Інструкція може поширюватися лише на центральні та місцеві органи виконавчої влади.

Проте, у випадку, якщо центральний орган влади направить документ для службового користування в розпорядження відповідної установи, у відповідь на її запит, то ця інформація стає фактично не захищеною. Відповідно, постало питання забезпечення захисту службової інформації такого типу на будь-якому підприємстві. В проекті Постанови, яку підготував Держкомтелерадіо на розгляд у Верховній Раді України, вказано, що Інструкція поширюється на всі органи і організації незалежно від форм власності. Але, слід мати на увазі, що службова інформація створюється в діяльності лише органів, які мають владні повноваження. Творчі спілки владних повноважень не мають, а отже відповідь на подібний запит потрібно надавати. Однак це питання не стосується Інструкції.

Інструкція може стосуватися творчих спілок та громадських організацій лише у випадку, якщо орган виконавчої влади надішле у їхнє розпорядження документ, який містить службову інформацію. Такий документ має бути вкладений у справу та позначений спеціальним грифом.

С. В. Тримбач уточнив, чи повинні творчі спілки надавати власний документ у відповідь на отриманий запит, якщо цей документ містить конфіденційну інформацію.

О. В. Денисенко пояснив, що Законом України «Про доступ до публічної інформації» передбачено, що інформацією з обмеженим доступом є: таємна, конфіденційна та службова інформація. Службова інформація утворюється лише в діяльності органів, які мають владні повноваження. Всі інші організації та фізичні особи мають право віднести подібну інформацію до конфіденційної. Це регламентується законодавством та нормативними документами відповідної організації.

В. Ф. Верстюк зауважив, що за тим визначенням, що подане у Загальних положеннях Інструкції, до службової інформації можна віднести будь-яку

інформацію. На його думку, таким чином, органи виконавчої влади відгороджуються від соціуму і громадськість не матиме змогу отримати необхідну їй інформацію.

У зв'язку з цим, **В. Ф. Верстюк** підкреслив, що визначення службової інформації має бути більш чітко та конкретно сформульоване.

В. Ю. Васильєв нагадав, що стаття 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначає, що обмеженню підлягає інформація, а не документ. У Типовій Інструкції мова йде не про обмеження доступу до інформації, а про обмеження доступу до документів.

Разом з тим, **В. Ю. Васильєв** звернув увагу на пункт 97 та 100 Інструкції (IV розділ «Забезпечення доступу до службової інформації під час прийому іноземних делегацій, груп та окремих іноземців») та припустив, що введення цих пунктів може призвести до перетворення державних установ на режимні об'єкти, до яких у звичайних громадян не буде доступу.

С. М. Костенко наголосив, що віднесення документів до категорії «ДСК» потребує значних матеріальних затрат, зокрема, закупівлі окремих комп'ютерів, ліцензійного програмного забезпечення для них тощо. Окрім того, ці комп'ютери щопівроку мають проходити переатестацію.

Р. Ю. Подкур висловив думку, що в п. 4 Інструкції варто вказати датування, в межах якого документи можуть бути віднесені до тих, що становлять службову інформацію.

У п. 5 Інструкції, абзаці другому **Р. Ю. Подкур** запропонував слово «заворушення» виключити, так як далі за текстом іде словосполучення «чи злочинам», а заворушення, яке несе за собою кримінальну відповідальність це і є злочин.

Окрім того, **Р. Ю. Подкур** запропонував дати пояснення в Інструкції, хто саме має визначати чи буде завдана шкода від оприлюднення службової інформації, про яку йдеться в п. 5, абзац 4.

Також, **Р. Ю. Подкур** наголосив, що на його думку, розділ IV Інструкції необхідно кардинально переробити та доопрацювати, так як деякі пункти розділу протирічать один одному

Що стосується пп. 103, 104, 105 цього розділу, то висловлено думку, що, можливо, їх варто виключити із Типової Інструкції і рекомендувати включити до індивідуальних інструкцій режимних об'єктів, таких як СБУ, Держспецзв'язок, МВС тощо.

О. В. Денисенко пояснив, що розділ IV Інструкції складений не Укрдержархівом, а СБУ та Держспецзв'язком. Саме ці організації наполягають на дуже жорстких умовах доступу до інформації, буквально, по всіх пунктах

Інструкції. В зв'язку з цим ця Інструкція стає подібною до Інструкції по роботі з таємними документами. Укрдержархів намагатиметься пом'якшити деякі пункти, якщо це буде можливо. Проте, СБУ та Держспецзв'язок теж мають свої обґрунтовані аргументи, посилаючись на Законодавство України.

Також **О. В. Денисенко** підкреслив, що проект Типової Інструкції буде візуватися всіма згаданими органами виконавчої влади, а, отже, необхідно дійти компромісу у поглядах та узгодити всі суперечності, які виникають. В інакшому випадку цей документ не буде затверджено, а, отже, доручення Кабінету Міністрів України не буде виконано у визначений строк.

С. В. Тримбач припустив, що, напевно, варто узгодити вимоги Інструкції з відповідними європейськими нормативами.

Р. Ю. Подкур запропонував, що можливо потрібно скласти перелік тих державних об'єктів, в яких будуть діяти суперечливі пункти Інструкції.

О. В. Денисенко повідомив, що це питання вже виносилося на обговорення.

Укрдержархів пропонував внести до Постанови Кабінету Міністрів України відповідні пункти, у яких мова йтиме про те, що центральні органи влади, які мають свою специфіку, розроблятимуть індивідуальні внутрішні нормативні документи. В цих документах будуть прописані більш жорсткі умови проходу та переміщення по території об'єкту, а також доступу до документів, що становлять службову інформацію. Однак, СБУ та Держспецзв'язок не погодилися з цим і, натомість, навели приклади з європейського досвіду, який доводить, що вимоги до захисту інформації за кордоном є ще жорсткішими ніж ті, що подані у даній Інструкції.

Разом з тим, **О. В. Денисенко** запевнив, що всі зауваження та рекомендації членів Громадської та Науково-експертної рад будуть передані в зазначені установи.

Н. М. Христова звернула увагу, що текст проекту Типової Інструкції дуже подібний до попередньої Інструкції та наголосила, що назва Інструкції не відображає суті документу. Що стосується типізації Інструкції, то на думку **Н. М. Христової** типовість передбачає певну норму, подібність. У поданій Інструкції постійно вживаються слова «може бути», «залежно від особливостей». Подібних речей в такого роду документі не має бути.

Процеси, які перераховані в назві Інструкції – «...про порядок обліку, зберігання, використання документів та інших носіїв інформації, які містять службову інформацію – відображені не в повній мірі.

Поняття обліку та реєстрації не є тотожними, тому для уникнення плутанини, потрібно чітко визначити, що є облік, а що реєстрація.

Враховуючи наповненість даної Інструкції, **Н. М. Христова** запропонувала назвати її «Інструкція по роботі зі службовою інформацією». Ця назва буде максимально відображати її зміст. Разом з тим, нею висловлено думку, що III та IV розділи є абсолютно еkleктичними. В Росії питання, що винесені в зазначених розділах, врегульовано окремими нормативними актами.

Н. М. Христова додала, що в попередній Інструкції був орієнтовний перелік документів, які можуть містити інформацію з обмеженим доступом, тому запропонувала і в цій Інструкції зробити подібний перелік, вказавши, хоча б, напрямок або орієнтовну тематику таких документів. Адже, саме ця частина буде викликати найбільше заперечень з точки зору практичних працівників.

Окрім того, в проекті Інструкції необхідно зазначити пункт про те, чи буде скасовуватися попередня Інструкція з прийняттям нової. А також, обов'язково слід вказати які нормативні акти використовувалися для розроблення даного документу.

Разом з тим, необхідно узгодити поняттєвий апарат, адже в тексті та в додатках Інструкції зустрічаються різні читання того чи іншого поняття.

Н. М. Христова наголосила, що інші зауваження будуть обговорюватися з розробниками Інструкції в робочому порядку.

ВИРІШИЛИ: рекомендувати доопрацювання проекту Типової Інструкції відповідно до попередніх пропозицій та зауважень учасників засідання.

В. Ф. Верстюк подякував усім присутнім та закрив засідання.

Головуючий

В. Ф. Верстюк

Секретарі

Н. С. Божук

Т. В. Даниленко