

ДОКУМЕНТЫ «ДЛЯ СЛУЖЕБНОГО ПОЛЬЗОВАНИЯ» В ЭЛЕКТРОННОМ ДОКУМЕНТООБОРОТЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Наталья Храмцовская

к.и.н., ведущий эксперт по управлению документацией компании «ЭОС», член Гильдии Управляющих Документацией и ARMA International

Значительная часть информации и документов, создаваемых при решении основных целей и задач государственного управления, относятся к информации ограниченного доступа, а то и к государственной тайне. Однако если правовое регулирование отношений, возникающих «в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации», регламентировано Законом РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» и соответствующими подзаконными актами, то в отношении служебной информации ограниченного доступа (в ряде документов ее еще называют «служебной тайной» или «информацией для служебного доступа») полноценная законодательно-нормативная база пока не создана. Кроме того, давно созданный и еще действующий документ 1994 года все больше мешает планам по организации электронного межведомственного взаимодействия. Что делать государственным органам?

Нормативное регулирование работы с государственной информацией ограниченного распространения

В настоящее время продолжает действовать «Положение о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти», утвержденное постановлением Правительства РФ от 03.11.1994 № 1233, не предусматривающее не только распространение этого вида информации в электронном виде, но даже использование компьютерной техники для создания таких документов. Мы процитировали это Положение на следующей странице.

Учитывая, какие революционные законодательные и технологические изменения произошли в стране за 16 лет, с момента принятия этого документа, ясно, что его содержание уже не отражает ни реально существующей действительности, ни условий, в которых работают сейчас государственные органы.

Фрагмент документа

Положение о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти (утв. постановлением Правительства РФ от 03.11.1994 № 1233)

2.3. Документы с пометкой «Для служебного пользования»:

печатаются в машинописном бюро. На обороте последнего листа каждого экземпляра документа машинистка должна указать количество отпечатанных экземпляров, фамилию исполнителя, свою фамилию и дату печатания документа. Отпечатанные и подписанные документы вместе с черновиками и вариантами передаются для регистрации работнику, осуществляющему их учет. Черновики и варианты уничтожаются этим работником с отражением факта уничтожения в учетных формах;

учитываются, как правило, отдельно от несекретной документации. При незначительном объеме таких документов разрешается вести их учет совместно с другими несекретными документами. К регистрационному индексу документа добавляется пометка «ДСП»;

передаются работникам подразделений под расписку;

пересылаются сторонним организациям фельдьегерской связью, заказными или ценными почтовыми отправлениями;

размножаются (тиражируются) только с письменного разрешения соответствующего руководителя. Учет размноженных документов осуществляется поэкземплярно;

хранятся в надежно запираемых и опечатываемых шкафах (ящиках, хранилищах).

Стоит также упомянуть и Указ Президента РФ 1997 года, в котором были перечислены виды сведений конфиденциального характера.

Фрагмент документа

Перечень сведений конфиденциального характера (утв. Указом Президента Российской Федерации от 06.03.1997 г. № 188)

3. Служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (служебная тайна).

В 2003 году Минэкономразвития разработало проект закона «О служебной тайне»¹, который предполагалось принять в «пакете»

¹ См. проект № 124871-4 Федерального закона «О служебной тайне», <http://www.zki.infosec.ru/law/official/127/>

с законом об информационной открытости органов власти (имелся в виду будущий Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»). Тогда, однако, принятие закона о служебной тайне так и не состоялось.

В 2006 году в законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» было установлено, что порядок отнесения информации к сведениям, составляющим служебную тайну, должен быть установлен Федеральным законом, что до сих пор не сделано.

Фрагмент документа

Статья 9 «Ограничение доступа к информации» Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ

4. Федеральными законами устанавливаются условия отнесения информации к сведениям, составляющим коммерческую тайну, служебную тайну и иную тайну, обязательность соблюдения конфиденциальности такой информации, а также ответственность за ее разглашение.

Следует отметить, что закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» *существенно ограничил возможности государственных органов закрывать информацию*, ссылаясь на служебную тайну. В частности, закон содержит положение, определяющее, какие сведения под него не подпадают. *Ограничения могут устанавливаться только на основании законов*, что автоматически делает значительную часть документов с грифом ДСП доступными для граждан и организаций по запросу, причем необходимость получения информации даже не нужно обосновывать!

Фрагмент документа

Статья 5 «Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, доступ к которой ограничен» Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»

1. Доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления ограничивается в случаях, если указанная информация отнесена в установленном федеральным законом порядке к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну.

2. Перечень сведений, относящихся к информации ограниченного доступа, а также порядок отнесения указанных сведений к информации ограниченного доступа устанавливается федеральным законом.

Надо сказать, что было уже несколько попыток отмены ряда положений постановления Правительства 1994 года. Позиция Верховного Суда², однако, неизменна: это постановление не содержит положений, противоречащих действующему законодательству. При этом в отсутствие достаточного законодательного регулирования вопроса отнесения информации к имеющей ограниченный доступ Правительству РФ предоставляется право сделать это самостоятельно для своих документов (и документов подведомственных структур):

Пример 1 из судебной практики

В определении Верховного Суда РФ от 26.10.2010 по делу № КАС10-536 указывается: «*Действующее законодательство не исключает осуществление Правительством Российской Федерации нормативного правового регулирования отнесения информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им организаций к информации ограниченного служебного распространения, не являющейся секретной, что соответствует конституционной обязанности Правительства Российской Федерации обеспечивать эффективную реализацию полномочий федеральных органов исполнительной власти и способствовать устранению угрозы нарушения информационной безопасности государственного управления*».

МЭДО «победил»!

Поворот в отношении к созданию и передаче электронных документов, содержащих информацию ограниченного распространения, произошел в 2009 году по вполне понятным причинам: перед государственными органами была поставлена задача налаживания реального межведомственного электронного документооборота (МЭДО), что потребовало разрешить передачу по электронным каналам связи и документов, содержащих служебную тайну.

² См.: Решение Верховного Суда РФ от 22.12.2005 № ГКПИ05-1426 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующими пунктов 1.2, 1.7 Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, утв. Постановлением Правительства РФ от 03.11.1994 № 1233»; Определение Верховного Суда РФ от 07.03.2006 № КАС06-45 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 22.12.2005 № ГКПИ05-1426, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующими пунктов 1.2, 1.7 Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, утв. Постановлением Правительства РФ от 03.11.1994 № 1233»; Решение Верховного Суда РФ от 06.09.2010 № ГКПИ10-710 «Об оставлении без удовлетворения заявления о признании недействующими пунктов 1.2, 1.7, 2.1 Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, утв. Постановлением Правительства РФ от 03.11.1994 № 1233»; Определение Верховного Суда РФ от 26.10.2010 № КАС10-536 «Об оставлении без изменения Решения Верховного Суда РФ от 06.09.2010 № ГКПИ10-710, которым было оставлено без удовлетворения заявление о признании недействующими пунктов 1.2, 1.7, 2.1 Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, утв. Постановлением Правительства РФ от 03.11.1994 № 1233».

Фрагмент документа

Положение о системе межведомственного электронного документооборота (утв. постановлением Правительства РФ от 22.09.2009 № 754)

5. При осуществлении межведомственного электронного документооборота допускается обмен информационными сообщениями, содержащими общедоступную информацию и информацию, отнесенную к сведениям, составляющим служебную тайну.

Это был революционный прорыв, поскольку в первоначальном проекте «Положения» предусматривался обмен по защищенным каналам связи только общедоступной информацией. Учитывая, что за реализацию проекта отвечает Федеральная служба охраны, это означает, что в данном серьезном силовом ведомстве осознали необходимость перемен: ведь для пересылки по системе МЭДО информации, содержащей служебную тайну, она должна быть представлена в электронном виде, а не в виде отпечатанных на пишущей машинке бумажных документов.

Дополнили требования по работе с электронными ДСП-документами и Технические требования, утвержденные постановлением Правительства РФ:

Фрагмент документа

Технические требования к организации взаимодействия системы межведомственного электронного документооборота с системами электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти (утв. распоряжением Правительства РФ 02.10.2009 № 1403-р)

1. Используемые в настоящем документе термины означают следующее:

«система межведомственного электронного документооборота» – федеральная информационная система, обеспечивающая в автоматизированном режиме защищенный обмен электронными сообщениями, в том числе сообщениями, содержащими *информацию, отнесенную к сведениям, составляющим служебную тайну*, между Администрацией Президента Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти, а также иными федеральными органами государственной власти...

III. Требования к информационной безопасности при организации взаимодействия системы межведомственного электронного документооборота с системой электронного документооборота.

18. Для защиты информации, отнесенной к сведениям, составляющим служебную тайну, *должны использоваться сертифицированные по требованиям безопасности информации технические и (или) программные средства защиты информации*. Автоматизированные рабочие места шлюза и выделенные персональные электронно-вычислительные машины с адаптером системы электронного документооборота должны аттестовываться на соответствие требованиям по технической защите конфиденциальной информации.



Данные формулировки предполагают следующий порядок работы: полученные по МЭДО электронные документы с грифом «Для служебного пользования» через адаптер должны выгружаться в систему электронного документооборота органа государственной власти.

А теперь расскажем о «последней ласточке». Распоряжением Правительства РФ от 12.02.2011 № 176-р утвержден «План мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности». Пункт 2 Плана предусматривает «Определение требований к информационным системам электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти, *учитывающих в том числе необходимость обработки посредством данных систем служебной информации ограниченного распространения*». Минкомсвязь должно разработать такие требования к апрелю 2011 года.

Так что ДСП-документы все-таки будут электронными!

Как федеральные органы исполнительной власти сейчас регламентируют свою работу с ДСП-документами

Анализ нормативных документов федеральных органов исполнительной власти показывает, что ведомства не соблюдают в полной мере требования «Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти» 1994 года.

Интересна в этом смысле «Инструкция о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в Федеральном медико-биологическом агентстве России (ФМБА)», утвержденная в январе 2009 года. Она содержит, в частности, следующие положения:

Фрагмент документа

Инструкция о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в ФМБА России (утв. приказом ФМБА России от 21.01.2009 № 20)

19. Документы с пометкой «Для служебного пользования» набираются на компьютере, защищенном или с закрытым доступом в общую информационную систему ФМБА России или информационную систему территориального органа, подведомственной организации...

Документы с пометкой «Для служебного пользования» передаются работникам подразделений под роспись; пересылаются сторонним

организациям фельдъегерской связью, заказными или ценными почтовыми отправлениями; а также могут быть переданы нарочным через должностное лицо, имеющее к ним доступ.

20. Запрещается сканирование – введение в систему электронного документооборота электронной версии служебных документов с пометкой «Для служебного пользования».

Согласно данной инструкции документы создаются в электронном виде, а потом распечатываются и рассылаются в бумажном виде. Сканировать бумажные экземпляры и вводить их в систему электронного документооборота запрещено.

«Грешит» даже *Минюст*. В то же время очевидно: если действительно соблюдать все требования морально устаревшего нормативного документа, то работать в современных условиях будет невозможно.

Фрагмент документа

«Организация защиты служебной информации ограниченного распространения» (Приложение № 4 к приказу Министерства юстиции РФ от 07.10.2010 № 250 «Об упорядочении обращения со служебной информацией ограниченного распространения в МИНЮСТЕ России и его территориальных органах»)³

4. Защита служебной информации при обработке и хранении информационных ресурсов, содержащих служебную информацию, осуществляется с использованием специального программного обеспечения федеральными государственными гражданскими служащими (далее – гражданские служащие), на которых возложены данные обязанности в соответствии с их должностными регламентами.

Из документа следует, что в Минюсте служебная информация ограниченного распространения хранится в информационных системах, т.е. в электронном виде.

Почему вопрос об использовании электронных ДСП-документов необходимо законодательно решить в ближайшее время

Вопрос внедрения электронного документооборота в органах государственной власти неразрывно связан с другой актуальной темой – построением «электронного правительства».

³ См.: <http://www.referent.ru/1/166629>

У нас понятие «электронное правительство» часто сводят к оказанию госуслуг в электронном виде (что, впрочем, можно наблюдать и в большинстве стран мира). На самом деле это не самая важная его цель. «Электронное правительство» — это прежде всего совершенствование государственного управления на основе широкомасштабного внедрения информационно-коммуникационных технологий. Основными же целями государственного управления являются:

- защита, сохранение и укрепление существующего политико-экономического строя;
- обеспечение политической, экономической и военной безопасности, борьба с терроризмом;
- повышение конкурентоспособности национальной экономики.

Как следствие, в информационном обществе большое значение имеет повышение эффективности государственной машины и ее преобразование, в первую очередь благодаря внедрению новых информационно-коммуникационных технологий. Сегодня уже невозможно эффективно управлять страной в условиях, когда наиболее ответственная информация передвигается со скоростью фельдпочты. Причем речь идет *не столько о начале передачи сведений*, содержащих государственную и служебную тайну по электронным каналам связи и их хранении и обработке в информационных системах, *сколько о легализации существующей практики* и существенно более широком ее применении.

Для снятия существующих проблем и противоречий вопрос служебной тайны должен быть решен на законодательном уровне.

Что можно посоветовать органам государственной власти?

Учитывая *отсутствие* на федеральном уровне законодательного регулирования вопросов *отнесения информации к сведениям, составляющим служебную тайну*, и явного *противоречия в действующих постановлениях Правительства* по данному вопросу, *фактическую практику работы с ДСП-документами организациям необходимо закреплять в своих внутренних нормативных документах*. Ведомствам, уже подключенным к системе МЭДО, скорее всего, сделать это будет проще, чем остальным.

Если юристов ориентировать только на поиск запрещающих норм, они их всегда отыщут в достатке. Им, по возможности, надо ставить задачу так: руководство желает организовать электронный документооборот документов, содержащих служебную тайну, а ваша, юристов, задача — сказать, как это грамотно сделать, чтобы минимизировать риски, т.е. предложить такую схему работы с ДСП-документами, которая бы, с одной стороны, минимально противоречила требованиям 1994 года, а с другой — позволяла бы использовать в повседневной работе электронные ДСП-документы.

Проведение же анализа действующей нормативной базы на отсутствие запрещающих норм, с моей точки зрения, безнадежный путь, поскольку запрещающие нормы у нас всегда найдутся. Главное, чтобы не было прямых запретов в федеральных и региональных законах. Что же касается нормативных актов, то к ним нужно подходить диалектически и в ряде случаев (проведя определенный анализ рисков) не бояться нарушать устаревшие положения, как это сейчас делает ФСО и Правительство.

Замечу, что у регионов есть дополнительный ресурс: они могут разрешить такую работу собственными нормативными документами.

Итак, подход в данном случае должен строиться на интересах государственного управления и состоять из последовательных мер, реализация которых приведет к решению поставленной задачи:

- формулируется список управленческих решений, которые планируется реализовывать с использованием СЭД;
- проводится анализ существующей нормативной базы на предмет наличия «препятствий»;
- составляется план по совершенствованию регионального законодательства (или ведомственной нормативной базы, если вы работаете на этом уровне) с тем, чтобы запланированные управленческие решения можно было бы реализовывать с использованием информационно-компьютерных технологий;
- в дальнейшем ведется постоянный мониторинг с целью выявления очередных препятствий нормативного плана;
- региональная законодательная база (или ведомственная нормативная база соответственно) регулярно совершенствуется и дорабатывается на основе результатов мониторинга.

Зная склонность наших людей к избыточной секретности, можно пойти и на то, чтобы *провести экспертизу и снять с ряда материалов гриф ДСП*. Учитывая особенности применения закона об обеспечении доступа к информации государственных органов, на самом деле в вопросах доступа к документам мало что изменится.



«Организация архивного хранения электронных и бумажных документов: проблемы, практика, рекомендации»

21 апреля **семинар** издательства
живое общение с ведущим специалистом

Храмцовская Наталья Александровна,
ведущий эксперт по управлению документацией
компании «ЭОС», член Гильдии Управляющих
Документацией и ARMA International

Все подробности – на стр. 8 журнала