

О методических рекомендациях по обеспечению доступа пользователей к архивным документам

Понятие доступа к информации и круг связанных с ним вопросов возникли в процессе формирования федерального законодательства в русле работы по реабилитации жертв политических репрессий начала 1990-х гг.¹ Тогда же в нормативной базе архивной отрасли появилось Временное положение «О порядке доступа к архивным документам и правилах их использования» (М., 1992), в котором речь шла об открытой и закрытой для широкого использования на определенный срок информации. Такой подход был закреплен в Основах законодательства Российской Федерации «Об Архивном фонде Российской Федерации и архивах»². Базовые положения о праве на доступ к информации, существовании информации ограниченного доступа (сведения, составляющие государственную, частную, личную, семейную тайну) вошли в текст Конституции Российской Федерации³. Однако в практической работе архивистов существовало множество вопросов, не охваченных законодательством (терминология, критерии отнесения информации к открытой или ограниченного доступа, сроки ограничения, условия досрочного доступа и др.).

В обстоятельствах неполноты, а порой и противоречивости федерального законодательства, позволяющей вольно толковать общие положения нормативных актов, специалисты ВНИИ документоведения и архивного дела по инициативе Росархива в 2001 г. приступили к разработке проблемы в рамках ФЦП «Культура России». Первоначально планировали подготовить положение о доступе к архивным документам, а в его развитие – методические рекомендации. Положение было составлено и одобрено многими архивными учреждениями в процессе рецензирования, но современная законотворческая практика убедила составителей в невозможности утвердить его в установленном порядке. Тогда решили ограничиться методическими рекомендациями для работников архивов, рукописных отделов библиотек и музеев. Они подготовлены сотрудниками сектора использования документов отдела архивоведения ВНИИДАД (канд. ист. наук И.В. Волкова, канд. ист. наук И.А. Дегтярева, д-р ист. наук И.В. Сабенникова, Е.В. Сашина), одобрены комиссией по научно-исследовательской и методической работе Росархива и опубликованы в 2009 г.⁴ Методические рекомендации опираются на основные положения и понятийный аппарат действующего федерального законодательства, а также нормативно-методической базы архивной отрасли, касающиеся доступа к архивным документам⁵.

Выработка конкретных рекомендаций по обеспечению доступа к архивным документам предполагала их разделение на определенные группы. Поскольку действующие правила в этом плане ничего не давали⁶, за основание дифференциации была взята закрепленная в федеральном законодательстве по архивному делу⁷ и международных Рекомендациях по доступу к информации⁸ возможность причинения ущерба чему- или кому-либо при ее использовании. Так, если возможен ущерб от использования, то это – информация ограниченного доступа и содержащие ее документы выдаются ограниченному кругу лиц на определенных условиях, а если ущерб от обнародования не предвидится, то такая информация является общедоступной и содержащие ее документы выдаются пользователям без ограничений (в порядке, установленном Правилами работы пользователей в читальных залах государственных архивов Российской Федерации 1998 г.). В свою очередь информация, несанкционированный доступ к которой может причинить ущерб государству, относится к

государственной тайне, если – организации, то к служебной или коммерческой тайне, а если – человеку – к конфиденциальным персональным данным.

На этом основании открытыми посчитали документы, с момента возникновения не содержащие информацию, способную причинить кому- или чему-либо ущерб, а также утратившие секретность и/или конфиденциальность в силу разных причин (истек срок секретности и ограничения доступа, собственник или владелец документов снял ограничения на использование документов, изменились социально-политические, экономические, внешне- и внутривнутриполитические условия), установленных федеральным законодательством⁹.

Самостоятельный комплекс составили документы, содержащие информацию, относящуюся к охраняемым законодательством Российской Федерации тайнам¹⁰ (государственной¹¹, служебной и коммерческой), а также конфиденциальные сведения о человеке. Правда, в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и защите информации» упомянута еще и профессиональная тайна, связанная с исполнением гражданами профессиональных обязанностей или осуществлением организациями определенных видов деятельности¹². Однако сравнительный анализ закрепленных федеральным законодательством определений информации, составляющей различную профессиональную (врачебную, адвокатскую, нотариальную, налоговую и др.) тайну¹³, позволил отнести ее к конфиденциальным сведениям о человеке. Неправоммерно сводить их только к информации о частной жизни человека. В Федеральном законе «Об архивном деле в Российской Федерации» такая информация трактуется как «сведения о личной и семейной тайне гражданина, его частной жизни, а также сведения, создающие угрозу для его безопасности»¹⁴. Сопоставление разных вариантов текста закона «Об архивном деле в Российской Федерации», возникших по ходу его разработки, дало основание утверждать, что слова о «сведениях, создающих угрозу для безопасности человека» не являются случайными. Кроме того, понимание, что не только информация, касающаяся частной жизни человека, может принести ему ущерб, присутствовало и в других законодательных актах и международных документах по доступу к архивам¹⁵.

Для каждой из трех выделенных групп документов, содержащих сведения, отнесенные к служебной, коммерческой тайне или конфиденциальной информации о человеке, в Методических рекомендациях рассмотрены следующие вопросы: период ограниченного доступа к архивной информации, кто и какие ограничения на использование конфиденциальной информации может накладывать, кто из пользователей и в каком случае получает право доступа к конфиденциальным сведениям, и др.

Особый комплекс образовали документы, переданные в архив на зафиксированных договором условиях доступа и использования, а также объекты авторского права. В Методических рекомендациях приведены условия, которые могут быть оговорены при передаче документов в архив, и основания получения к ним доступа, перечислены категории пользователей, имеющих право доступа независимо от условий договора и др. Здесь же рассмотрены различные варианты доступа к произведениям литературы и искусства, результатам научной, научно- и производственно-технической деятельности, аудиовизуальной продукции, в зависимости от истечения срока авторского права, публикации произведения и других обстоятельств.

Завершают Методические рекомендации вопросы организации копирования архивных документов и научно-справочных средств, содержащих открытую информацию и сведения ограниченного доступа, а также архивных документов, переданных на особых условиях доступа к ним. Указывается, какие документы могут копироваться без разрешения руководства архива, а для каких оно обязательно, что можно копировать в исключительных случаях, раскрывается суть дифференцированного подхода к копированию документов, его

правовые основания, возможности бесплатного осуществления работ, порядок оформления копий документов для вывоза за рубеж.

В целом данная разработка содержит основные положения, необходимые для понимания проблемы доступа к архивным документам, и оказывает помощь в ее решении. Она может послужить основой для создания в субъектах федерации соответствующих нормативных или методических документов, учитывающих специфику состава и содержания фондов государственных и муниципальных архивов данного региона. В каждом архиве могут быть разработаны памятки как для архивистов, так и для пользователей, в которых желательно осветить следующие вопросы: ограничения на использование архивной информации, характеристика информации, доступ к которой ограничен по федеральному законодательству, условия пользования документами, содержащими информацию ограниченного доступа. Несмотря на некоторое продвижение в решении проблемы доступа к архивным документам, практика по-прежнему свидетельствует об актуальности ряда нерешенных вопросов.

Отсутствует единое мнение по поводу терминов, обозначающих информацию о человеке, а также информацию, создающую угрозу для его безопасности (п. 3 ст. 25 ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации»), и их наполнения. Продолжаются споры, касающиеся критерия отнесения информации о человеке к открытой или конфиденциальной. Пока установлены лишь некоторые тематические группы сведений о человеке, однозначно причисленных законодательством к конфиденциальным, а в качестве общего критерия отнесения информации к конфиденциальной используется понятие «ущерб» или «безопасность». Но поскольку в нормативных актах нет определения понятия безопасности, каждый архивист определяет необходимость обеспечения безопасности и угрозу ущерба по своему усмотрению.

Термин «информация ограниченного доступа», распространяющийся на несколько тематических групп сведений, предполагает наличие определенного периода, в течение которого документы изымаются из широкого использования. Для сведений, составляющих государственную тайну, это 30 и более лет; служебную (согласно проекту Федерального закона «О служебной тайне») – 10 лет; коммерческую – по желанию собственника; создающих угрозу для безопасности человека – 75 лет со времени создания документа.

В отношении конфиденциальных персональных данных человека можно сказать, что они различны по степени и продолжительности возможного ущерба. Если исходить из конституционного права человека быть защищенным от вторжения в его частную, личную, семейную жизнь, то в некоторых случаях ограничение доступа в течение 75 лет недостаточно (например, для документов об усыновлении), в другой ситуации оно слишком велико (например, для документов, возникших в период, когда субъекту информации 50, 60 и более лет). Думается, что разумное сочетание обеспечения безопасности субъекта информации и открытости архивной информации приводит к необходимости установления более рациональных периодов ограниченного доступа к конфиденциальным персональным данным.

¹ Закон Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» от 18 октября 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1428 с изм. и доп., внесенными законами Российской Федерации от 22 декабря 1992 г. и 3 сентября 1993 г. // Там же. 1993. № 1. Ст. 21.

² Основы законодательства Российской Федерации «Об Архивном фонде Российской Федерации и архивах» от 7 июля 1993 г. № 5341-1 // Там же. 1993. № 33. Ст. 1311.

³ Конституция Российской Федерации. М., 1999. Ст. 23, 24, 29.

⁴ См.: Обеспечение доступа пользователей к документам государственных и муниципальных архивов Российской Федерации.

Федерации и организация пользования ими: Метод. рек. М., 2009.

⁵ Там же. С. 39–45.

⁶ Так, согласно п. 2.3.1, «открытыми являются все архивные документы, доступ к которым не ограничен в соответствии с международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, а также в соответствии с распоряжением собственника или владельца архивных документов, находящихся в частной собственности». Такая формулировка констатирует сам факт общедоступности документов, но не объясняет ее причин. См.: Правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, организациях Российской академии наук. М., 2007. С. 13.

⁷ Федеральный закон Российской Федерации «Об архивном деле в Российской Федерации» от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 2004. № 43. Ст. 4169 (см. п. 3 ст. 25).

⁸ См.: Курникова И.А. Понятие «персональные данные» в российском и зарубежном законодательстве // Отечественные архивы. 2006. № 6. С. 34–44.

⁹ Конституция Российской Федерации. Ст. 55.

¹⁰ Федеральный закон Российской Федерации «Об архивном деле в Российской Федерации». Ст. 25. П. 2.

¹¹ Документы, содержащие информацию, относящуюся к государственной тайне, не являются предметом данных Методических рекомендаций.

¹² Федеральный закон Российской Федерации «Об информации, информационных технологиях и защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3447 (ст. 9).

¹³ Некоторые тайны не имеют законодательно утвержденных определений. См. также: Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22 июля 1993 г. № 5487-1 // Российская газета. 1993. 12 августа. № 158; Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. № 4462-1. Ст. 16 // Ведомости съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 10. Ст. 357; Налоговый кодекс Российской Федерации. Ч. 1 от 31 июля 1998 г. № 147-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824; Ч. 2 от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Там же. 2000. № 32. Ст. 3340; Закон Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» от 2 июля 1992 г. № 3185-1 // Российская газета. 1992. 18 августа. № 184; Федеральный закон Российской Федерации «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» от 16 апреля 2001 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Российской Федерации. 2001. № 17. Ст. 1643; Федеральный закон Российской Федерации «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ // Там же. 2002. № 23. Ст. 2102; и др.

¹⁴ Федеральный закон Российской Федерации «Об архивном деле в Российской Федерации». Ст. 25. П. 3.

¹⁵ См. примеч. 2 и 7.