Проблемы доступа к архивным документам, содержащим сведения ограниченного доступа

Ардашова С.Р., первый
заместитель директора
Объединенного государственного
архива Челябинской области

Одно из базовых прав человека, закрепленное в Конституции Российской Федерации, - это право на доступ к информации. Оно, в том числе, включает в себя и права доступа к архивным документам. Однако одновременно законодательство предусматривает ограничения, связанные с защитой прав других лиц. Так, на уровне федеральных законов установлено свыше 30 видов тайн. В этой связи вопрос баланса открытости архивов и соблюдения ими ограничений, связанных с предоставлением доступа к определенным видам информации, является актуальным и одновременно одним из проблемных.

Основой для деятельности архивов в данном направлении является Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в РФ», в ст. 25 которого определено (п.3 ст. 25): «Ограничение на доступ к архивным документам, содержащим сведения о личной и семейной тайне гражданина, его частной жизни, а также сведения, создающие угрозу для его безопасности, устанавливаются на срок 75 лет со дня создания указанных документов».

Термины «конфиденциальная информация» и «персональные данные» в законе не встречаются. При этом по содержанию эти данные могут быть отнесены именно к сведениям конфиденциального характера, которые определены Перечнем сведений конфиденциального характера, утвержденным Указом Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188. При этом нужно отметить, что срок ограничений установлен только на один из видов конфиденциальной информации.

В принятых в 2006 году законах «Об информации, информационных технологиях и защите информации» и «Законе о персональных данных» указано, что они не распространяются на деятельность, связанную с организацией хранения, комплектования, учета и использования содержащих персональные данные документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов. Тем не менее на деле они оказали большое влияние на практику работы архивов, особенно в связи с наличием многих неурегулированных моментов, в результате зачастую любые биографические сведения стали пониматься, на всякий случай, как конфиденциальные.

Нужно отметить, что действующие сейчас нормативные документы – Правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных муниципальных архивах, музеях и библиотеках, научных организациях, утвержденными приказом Росархива от 02.03.2020 №24, Порядок использования архивных документов в

государственных и муниципальных архивах Российской Федерации, утвержденный приказом Росархива от 01.09.2017 № 143, не содержат развернутого и четкого порядка работы с документами, содержащими сведения конфиденциального характера. В них используется термин «архивные документы ограниченного доступа».

Возможно, поэтому сложились разные подходы в работе архивов по предоставлению доступа к сведениям ограниченного доступа, в том числе и конфиденциальной информации.

Остановимся на сложившейся практике работы Объединенного государственного архива Челябинской области в данном направлении, подходах к решению данных проблем.

Актуальность проблемы для Объединенного государственного архива Челябинской области заключается в сохраняющейся тенденции к увеличению количества тематических запросов,

Так, за 2022 год специалистами государственного архива было исполнено 5716 тематических запросов, в 2021 – 6425, в 2020 году - 4613 запросов.

Основные темы запросов – подтверждение сведений о рождении, смерти, браке (30% запросов), запросы о репрессиях (10% запросов), запросы об имущественных правах (10% запросов), различные запросы иного биографического характера (35% запросов) и другие, которые по большей части являются биографическими и заявителями являются родственники субъектов информации или третьи лица.

Подобное распределение тематики наблюдается и при выдаче дел в читальные залы государственного архива.

Исходя из практики работы государственного архива, к личной и семейной тайне гражданина, сведениям о его частной жизни, сведениям, создающим угрозу его безопасности, работники архива относят следующие группы сведений, содержащиеся в документах архива:

- о состоянии здоровья, включая медицинские заключения и диагнозы, физических и физиологических особенностях;
- о семейных и интимных взаимоотношениях, обстоятельствах вступления в брак и развода;
- об обстоятельствах рождения, усыновления (удочерения), установлении опеки и т.п.;
- о личных привычках и наклонностях, сведения морально-этического характера, в том числе сведения об аморальном поведении, пьянстве, недостойном поведении в быту и тому подобная негативная, порочащая репутацию гражданина информация;
- о материальном положении, источниках доходов, имущественном положении, различных видах имущества;
- об особенностях вероисповедания и принадлежности к религиозным сектам;
- сведения, разглашение которых создает угрозу личной безопасности гражданина, безопасности членов его семьи и жилища, в том числе об

участии граждан в судебных процессах в качестве обвиняемых, свидетелей, информаторов и т.п.

- о проступках, которые не подтверждены решениями и приговорами суда.

Если же информация о личностях в архивных документах не относится ни к одной из перечисленных категорий, доступ к ней не ограничивается.

Ко всем документам, содержащим информацию конфиденциального характера, государственный архив осуществляет контролируемый допуск и ограничивает их использование в течение 75 лет со дня создания документа, в соответствии с требованиями Федерального закона «Об архивном деле в РФ». После окончания этого периода ограничения на доступ снимаются. Исключение составляют документы, содержащие сведения об усыновлении, в связи с отсутствием в законодательстве четкого срока на продолжительность данного вида тайны и наличием уголовной ответственности за ее разглашение.

Право на доступ к документам архивов, до истечения 75 лет имеют:

- пользователи (граждане) – субъекты информации или их доверенные лица при предъявлении документов, удостоверяющих личность и доверенности, оформленной в установленном порядке;

- наследники (родственники) таких граждан, если последних нет в живых, при предъявлении подтверждающих документов.

- должностные лица учреждений и организаций-фондообразователей, а также их правопреемников, в силу наличия обоснованной служебной необходимости (при наличии ходатайства заинтересованной организации с обоснованием необходимости получения сведений).

Рассмотрим основные категории архивных дел, в которых содержатся конфиденциальные сведения, и которые являются достаточно востребованными и используются при исполнении тематических запросов, а также запрашиваются для самостоятельного изучения в читальные залы.

1. Архивно-следственные дела репрессированных и осужденных по политическим статьям, фильтрационно-проверочные дела. Дела данной группы содержат большое количество конфиденциальных сведений о лицах, проходящих обвиняемыми по делу. Кроме обвиняемых, содержится информация о свидетелях, информаторах, обвиняемых, в отношении которых расследование по делу было прекращено.

Особенность работы ОГАЧО в том, что на основе информации архивных дел созданы общедоступные электронные базы данных. Поэтому на практике сложился следующий подход к предоставлению доступа.

Доступ к делам данной категории предоставляется с соблюдением требований Положения о порядке доступа к материалам, хранящимся в государственных архивах и архивах государственных органов Российской Федерации, прекращенных уголовных и административных дел в отношении лиц, подвергшихся политическим репрессиям, а также фильтрационно-проверочных дел, утвержденного Приказом Минкультуры РФ, МВД РФ и

ФСБ РФ от 25 июля 2006 г. № 375/584/352. Ограничения установлены на срок 75 лет с момента создания документа.

При этом тематические запросы с использованием общедоступной информации, имеющейся в базах данных, исполняются для всех заявителей без ограничения срока.

Также в большинстве дел имеются материалы по реабилитации, срок ограничения доступа к которым не истек. Поэтому применяется следующий подход к предоставлению данной информации: решение о реабилитации предоставляется всем категориям исследователей, так как данные информация не несет негативного подтекста и реквизиты документа содержатся в общедоступной базе данных. Если исследователем предоставлены подтверждающие документы на право доступа, выдаются все материалы по рассмотрению вопроса о реабилитации, если данных документов нет, дело выдается без данного раздела.

2. Личные (кадровые) дела номенклатурных партийных, комсомольских и советских работников, государственных служащих, личные дела по приему кандидатом или членом партии, персональные партийные дела, рассмотренные в местных партийно-контрольных органах. Дела данной группы содержат следующие конфиденциальные сведения: о рождении, родителях, семейном положении, трудовой деятельности, а также сведения о состоянии здоровья, имущественном положении, источниках доходов. В них также могут быть сведения об упущениях и злоупотреблениях по служебной деятельности сведения, о проступках и преступлениях, которые не подтверждены решениями и приговорами суда, об аморальном поведении, пьянстве, недостойном поведении в быту, о семейных и интимных взаимоотношениях, обстоятельствах вступления в брак и развода, и тому подобная негативная, порочащая репутацию гражданина информация и др.

Дела данной категории выдаются с соблюдением вышеперечисленных ограничений. С учетом того, что данная категория дел касается известных персоналий, сведения в том числе о частной жизни которых уже являются достоянием общественности, опубликованы, внесены в справочники и энциклопедии, применяется дифференцированный подход к выдаче.

Если дела не содержат негативной информации, они выдаются в читальные залы для исследований. В противном случае третьим лицам может быть отказано в выдаче в читальный зал с обоснованием «ПЕРСОНАЛЬНЫЕ ДАННЫЕ». Однако при исполнении тематических запросов возможно использование части информации, которая не относится к конфиденциальным сведениям, либо может быть обезличена.

3. Личные дела работников различных предприятий и организаций, личные карточки, документы о заработной плате – лицевые счета, платежные ведомости. Дела данной группы содержат следующие конфиденциальные сведения: биографические сведения, информацию о трудовой деятельности, сведения о заработной плате, доходах, о составе семьи, здоровье и другие.

Данные документы в читальные залы выдаются с соблюдением всех ограничений. Однако нужно отметить, что данная категория архивных дел

все чаще используется при исполнении тематических запросов и все более – при проведении научных исследований, написании научных работ. Например, один из последних запросов – изучение истории челябинской хоккейной команды «Трактор» по документам Челябинского тракторного завода, работниками которого являлись спортсмены.

Также очень интересное научное исследование о социальном портрете сироты в послевоенный период было сделано по личным делам воспитанников детских домов.

В данном случае также применяется дифференцированный подход: дела просматриваются работниками государственного архива и выдаются в читальный зал при отсутствии в них сведений, порочащих гражданина. При этом при проведении научных исследований отдельно обговаривается ограничение на копирование документов и их публикацию, обязанность исследователя обезличить полученные данные.

4. Электронные базы данных биографического характера.

Объединенный государственный архив Челябинской области ведет планомерную работу по созданию и пополнению данных ресурсов. В настоящее время предоставлен свободный доступ к семи биографическим информационным ресурсам, содержащим в совокупности более 1,7 миллионов записей о гражданах. Данная группа информационных ресурсов, составленная на основе архивных документов, также содержит большое количество конфиденциальной информации, в том числе: сведения о составе семьи, имуществе, социальном статусе, религиозных убеждениях, политических взглядах и т.п.

В данном случае используется следующий подход. При истечении срока ограничения к информации, содержащейся в архивных документах, в общий доступ размещаются базы данных с максимальным количеством сведений. Это, в частности, базы данных «Репрессированные на территории Челябинской области», «Раскулаченные», «Эвакуированные на территорию Челябинской области», «Проверенные граждане», «Трудармейцы».

Если же срок ограничения доступа не истек, в базу данных включаются только общедоступные сведения, содержащие основные биографические данные лиц, сведения о наградах, иные данные, обеспечивающие позитивное восприятие. В качестве примера можно привести электронные ресурс «Награды Родины» и новую базу данных «Тракторостроители», которая создается на основании документов по личному составу Челябинского тракторного завода.

При этом на основании всех сведений электронных ресурсов, размещенных в открытом доступе, могут быть подготовлены архивные справки для всех заявителей. Также исследователь может самостоятельно распечатать выписку из базы данных на основании любой записи.

5. Документы личного происхождения. В фондах личного происхождения хранятся следующие документы, содержащие конфиденциальную информацию: дневники, записные книжки, документы биографического и имущественно-хозяйственного характера, письма,

воспоминания. В заявлениях и договорах владельца с архивом о передаче документов на государственное хранение есть отдельный пункт, где оговариваются условия использования документов: без ограничений, определенное ограничение использования документов, закрытие фонда для использования на время и другие условия. При этом отдельно оговариваются способы использования: выдача в читальные залы (в том числе и удаленный доступ), размещение в информационной системе заголовков и документов, в том числе фото, видео, аудио, размещение информации на сайте и т.п.

При этом, даже если ограничения владельцем не установлены, соблюдаются общие правила ограничения предоставления доступа к документам, содержащим конфиденциальную информацию. Так как именно в этой группе документов она может быть очень субъективной и даже интимной.

Исключение составляют общедоступные сведения о фондообразователях, которые чаще всего являются известными личностями, а также документы, которые уже официально опубликованы.

Еще один момент касается возможности копирования документов. Если требуется копирование документов, содержащих информацию конфиденциального характера, то в таком случае пользователь получает отказ в предоставлении копий таких документов, или же создается так называемая промежуточная копия, в которой вымарываются сведения конфиденциального характера. При оформлении копии такого архивного документа в заверительной записи оговаривается изъятие текста.

Таким образом, можно сказать, что в ОГАЧО применяется следующий общий дифференцированный подход к предоставлению доступа к архивным документам, содержащим информацию о конкретных гражданах: архив предоставляет доступ пользователей к делам, содержащим основные биографические данные о лицах - сведения о дате и месте рождения, смерти, образовании, служебных должностях (если это не противоречит федеральному законодательству), почетных ученых званиях, наградах, выборных должностях, об опубликованных результатах творческой и научной деятельности гражданина. При этом копирование данных документов в читальных залах архива третьими лицами ограничено. Если дела наряду с общедоступной информацией содержат конфиденциальную, заявителю может быть предложено исполнение тематического запроса на основании только общедоступной информации. В выдаче дел в читальный зал в таком случае будет отказано.

Подводя итог, можно отметить сложные моменты в данном направлении работы архивов, которые связаны с пробелами в законодательстве и решение которых возможно после внесения изменений в нормативные акты, а именно:

- отсутствие закрепленных однозначных терминов и определений, касающихся общедоступной информации о человеке, конфиденциальных данных применительно к архивным документам.

- ограничение периода доступа к любой конфиденциальной информации и видам тайн одним и тем же сроком,

- сужение категории так называемых «привилегированных пользователей», имеющих право доступа к информации о человеке до окончания периода ограниченного доступа к ней.

- отсутствие определенной ответственности архивиста и пользователя, работающих с конфиденциальной информацией, и соответственно определенного механизма контроля соблюдения норм ответственности.