

Об электронной цифровой подписи : Федеральный закон от 10 января 2002 года № 1 ФЗ // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=72518> (дата обращения: 29.11.2014).

Плешкевич Е. А. Понятие «реквизит документа»: к постановке вопроса // *Делопроизводство*. 2005. № 1. С. 15–24.

Соколов А. В. Метатеория социальной коммуникации. М. : Изд-во РНБ, 2001. 353 с.

Столяров Ю. Н. Стандартное определение документа нуждается в пересмотре // *Документация в информационном обществе: унификация и стандартизация межведомственного и корпоративного документооборота* : Доклады и сообщения на девятой Международной научно-практической конференции, 5–6 декабря 2002 г. М. : Росархив. ВНИИДАД, 2003. С. 179–184.

Управление документами : Термины и определения : словарь / М. В. Ларин и др. М. : Росархив. ВНИИДАД, 2013. 120 с.

Храмцовская Н. В. Опубликован новый ГОСТ Р 7.0.8-2013 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» [Электронный ресурс]. Часть 1. URL: <http://rusrim.blogspot.ru/2014/03/708-2013-1.html> (дата обращения 30.11.2014).

Янковая В. Ф. Новый ГОСТ Р 7.0.8-2013 взамен ГОСТ Р 51141-98 // *Профессиональное издательство — электронная версия журнала «Секретарь-референт»*. 2014. № 3 [Электронный ресурс]. URL: http://www.profiz.ru/sr/3_2014/novij_standart/ (дата обращения: 08.12.2014).

Янковая В. Ф. Терминология документационного обеспечения управления // *Делопроизводство*. 1999. № 1. С. 74–78.

УДК 930.25:34

И. В. Волкова

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЫ В ОБЛАСТИ ДОСТУПА К ПЕРСОНАЛЬНЫМ ДАННЫМ В АРХИВАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Рассматривается существующий в мировой архивной практике опыт законодательного решения права доступа пользователей к персональным данным и права субъекта персональных данных на соблюдение конфиденциального режима хранения информации, способной принести ему ущерб. На основе анализа законодательного и нормативного правового обеспечения проблемы в Российской Федерации даются отдельные предложения по их совершенствованию, в том числе по терминологическим аспектам проблемы, контролю доступа к персональным данным в архивных документах.

Ключевые слова: доступ, законодательство, нормативное правовое обеспечение, персональные данные, конфиденциальная информация, субъект информации, контроль доступа к персональным данным, архивные документы.

Право граждан на информацию является одной из существенных черт правового государства. Рассмотрим вкратце существующий в мировой архивной практике опыт законодательного решения права доступа пользователей к персональным данным и права субъекта персональных данных на соблюдение конфиденциального режима хранения информации, способной принести ему ущерб. Страны Западной Европы и США еще в 1948 г. приняли Всеобщую декларацию прав человека, которая провозгласила, что «никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции или на его честь и репутацию» [Всеобщая декларация, ст. 12]. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. детализировала это право: «Каждый человек имеет право на свободу выражения мнения». Это право включает свободу придерживаться своего мнения, получать и распространять информацию и идеи, без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ [Конвенция о защите прав, ст. 10]. Эти постулаты легли в основу ряда законодательных актов, принятых европейскими государствами, таких как: Директива 95/46/ЕС от 24 октября 1995 г. «О защите физических лиц в отношении обработки персональных данных и о свободном движении таких данных» [Directive 95/46/EC, p. 31], Директива 97/66/ЕС от 15 декабря 1997 г., касающаяся обработки персональных данных и охраны тайны частной жизни в телекоммуникационном секторе [Directive 97/66/EC, p. 0001–0008], Директива 2002/58/ЕС от 12 июля 2002 г. Европейского Парламента и Совета Европейского союза в отношении обработки персональных данных и защиты конфиденциальности в секторе электронных средств связи [Directive 2002/58/EC, p. 0037–0047], принятая в связи с развитием Интернета и заменившая устаревшую Директиву «Об обработке данных в телекоммуникационном секторе». Каждая страна — участник Европейского союза (ЕС) приняла свой национальный закон в соответствии с Директивой ЕС. Кроме того, Регламент Европейского парламента и Совета № 45/2001 от 18 декабря 2000 г. учредил независимый институт Европейского Уполномоченного по защите данных (ст. 41, § 1.1.), основной задачей которого является обеспечение уважения права на неприкосновенность частной жизни всеми союзными органами

и учреждениями. За пределами Европы различные страны, такие как Австралия, Новая Зеландия, Аргентина, Южная Корея, также имеют законодательство и независимый наблюдательный орган. Другие государства разработали законодательство, ограничивающее государственный сектор или некоторые виды деятельности в частном секторе. Вместо создания независимого наблюдательного органа за любое нарушение прав отвечают суды (США, Япония, Тайвань, Таиланд). Что касается работы архивов, то Комитет министров Совета Европы 13 июля 2000 г. утвердил «Рекомендации номер Р(2000)13 Комитета министров странам-участницам по европейской политике в отношении доступа к архивам» и рекомендовал правительствам этих стран руководствоваться в своей деятельности принципами, изложенными в данной рекомендации. Под доступом к архивным документам понимается возможность ознакомления с их содержанием, а также с научно-справочным аппаратом к ним. На ежегодном всеобщем собрании Международного совета архивов в Эдинбурге в 1997 г. был принят «Европейский стандарт политики доступа к архивным документам», который касался главным образом государственных архивов. В 2012 г. были сформулированы «Принципы доступа к архивным документам», которые определяют права и обязанности как пользователей архивными документами, так и архивистов; распространяются как на государственные, так и на негосударственные архивы. Таким образом, архивисты стран Западной Европы —участники Европейского союза имеют твердую законодательную базу в сфере обеспечения доступа к архивным документам. Ее анализ показывает, что в настоящее время благодаря процессам глобализации и интеграции мирового сообщества, в том числе и законодательной базы Европейского союза, происходит унификация подходов к решению проблем доступа к персональным (и конфиденциальным) данным. Разработанный в странах ЕС порядок доступа к персональным данным, в том числе с условием развивающихся технологий, может быть учтен в процессе работы по совершенствованию вопросов доступа к персональной и конфиденциальной информации, содержащейся в архивных документах архивов Российской Федерации. Ниже при рассмотрении норм доступа к архивным документам в Российской Федерации мы убедительно покажем это.

В прибалтийских государствах законодательство по обеспечению доступа к информации о человеке стало развиваться только после получения ими независимости. Первыми актами, явившимися основой для развития дальнейших законодательных шагов в этой области, стали конституции Латвийской, Литовской и Эстонской республик.

Конституция Латвийской Республики 1998 г. (в ред. от 02.10.2010) [ст. 96] провозглашает право каждого на неприкосновенность частной жизни, жилища и корреспонденции.

В Конституции Литовской Республики 1992 г. [ст. 22] записано, что «частная жизнь человека неприкосновенна. Переписка, телефонные переговоры, телеграфные сообщения и иное сношение лица неприкосновенны. Информация о частной жизни лица может собираться только на основании мотивированного решения суда и только в соответствии с законом. Закон и суд охраняют, чтобы никто не подвергался произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, посягательству на его честь и достоинство».

Конституция Эстонской Республики 1992 г. содержит положение о том, что «каждый имеет право на неприкосновенность семейной и частной жизни» [ст. 26].

Дальнейшее правовое регулирование вопросов о доступе к персональным данным связано прежде всего с законами о персональных данных. В законодательстве стран Балтии все данные, касающиеся личности человека, делятся на две большие группы (статистические данные мы исключаем, поскольку они не оказывают влияния на жизнь человека). Одна часть персональных данных (личных данных), которая касается его как гражданина, является общей (или публичной). Другая часть — это так называемые персональные данные доверительного характера (особые личные данные, чувствительные персональные данные, данные деликатного характера), которые могут быть использованы во вред человеку. К ним относятся: сведения о болезнях, вероисповедании, политических предпочтениях, сексуальной ориентации и т. д. Иногда даже сведения о национальной принадлежности могут грозить опасностью. Печальный опыт истребления людей по этому признаку имел место в нацистской Германии, где была четкая система вычисления евреев и цыган по данным народонаселения страны. Поэтому для того, чтобы работать с такими данными, требуется специальное разрешение государственных органов.

Посмотрим, как содержание этих законов нашло отражение в архивном законодательстве. В 1990-е гг. на волне демократических преобразований и в противовес прежнему советскому законодательству эти законы имели минимальные ограничения допуска к документам, содержащим сведения о человеке. Закон Латвийской Республики «Об архивах» 1993 г. [с. 7–11] вообще не содержал статьи об ограничениях допуска к документам, в том числе содержащим информацию о человеке.

В законе Эстонской Республики «Об архивах» 1998 г. [ст. 42] содержалось лишь одно такое положение: «В интересах пресечения преступ-

ления, задержания преступника или установления истины в производстве по уголовному делу орган дознания или предварительного следствия может устанавливать ограничение допуска к архивному документу, содержащему личные данные о надлежащих лицах, с извещением об этом владельца архивного документа. Собственник может при передаче частного архивного документа в архив устанавливать ограничения допуска к архивному документу. Условия допуска к архивному документу устанавливаются договором».

Со временем потребовалось многое изменить и дополнить в архивном законодательстве. В прибалтийских государствах появились информационные системы и соответственно законы о защите персональных данных, шел активный перевод всех архивных документов в цифровую форму, все страны Балтии вошли в Евросоюз, что потребовало в вопросах доступа к персональным данным следовать международным стандартам. Поэтому последующие законы об архивах значительно ужесточили требования доступа к документам, содержащим информацию о человеке.

Первые шаги по правовому обеспечению доступа к информации о человеке (персональным данным) в странах-участниках Содружества Независимых Государств (СНГ) были сделаны также только после обретения ими независимости. Институт персональных данных в этих странах достаточно молодой. Его становление тесно связано с развитием прав и свобод человека и гражданина, в первую очередь права на неприкосновенность частной жизни, которое было законодательно закреплено только в 1990-е гг. Кроме того, массовая компьютеризация и информатизация в странах-участниках СНГ началась по сравнению со странами Западной Европы и США лет на пятнадцать позже. Поэтому законодательство в этой сфере для большинства стран СНГ заметно слабее западного и правовые акты у бывших союзных республик во многом схожи.

Правовой основой регулирования института персональных данных выступают конституции этих стран, принятые в 1990-е гг., гарантирующие неприкосновенность частной жизни [Конституции стран СНГ]. Эти положения конституций стран СНГ совпадали по своей сути с принципами, провозглашенными Советом Европы. «Каждый имеет право на уважение частной жизни вне зависимости от того, идет ли речь о сборе, использовании или передаче персональных данных. Это право является основой существования для других свобод, определяющих понятие свободного общества, в частности свободы выражения мнения». Эти слова принадлежат заместителю генерального секретаря Совета Европы Мод де Бур-Буркиккио [Бур-Буркиккио].

Необходимость разработки специальных законов о персональных данных и их защите в современных условиях явилась объективной реальностью. Во-первых, информация о человеке всегда имела большую ценность, а в настоящее время она превратилась в очень дорогой товар. Во-вторых, необходимость принятия мер по защите персональных данных вызвана возросшими техническими возможностями по копированию и распространению информации. Уровень информационных технологий достиг того предела, когда самозащита информационных прав не является эффективным средством против посягательств на частную жизнь. Современный человек уже физически не способен скрыться от всего многообразия явно или неявно применяемых в отношении него технических устройств сбора и технологий обработки данных о людях. Поэтому вполне естественно, что страны СНГ, записав в своих конституциях право человека на неприкосновенность частной жизни, должны были разработать законы о персональных данных и их защите. Их особенностью является то, что они регулируют отношения в области персональных данных независимо от сферы их использования, а это значит, что они распространяются и на документы национальных архивных фондов республик (кроме Республики Казахстан).

Первым шагом на пути решения проблемы явился модельный закон «О персональных данных», принятый в октябре 1999 г. постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ и рекомендованный для использования при разработке национального законодательства [Постановление Межпарламентской Ассамблеи]. Целью Закона является защита прав человека в отношении его персональных данных и операций с ними, определение правового режима использования персональных данных и функций их держателей. В основном законы стран-участников СНГ следуют за модельным законом. Имеющиеся определенные расхождения со стандартами, закрепленными в модельном законе «О персональных данных», касаются не сути, а формы.

Исключением является Республика Беларусь, в которой пока не принят закон о персональных данных. Более того, законодательство Республики Беларусь не регулирует даже в общем виде складывающиеся по поводу персональных данных отношения. Не содержит действующее законодательство Республики Беларусь и классификации персональных данных, что также вызывает неправильное и неполное понимание сущности и правовой природы персональных данных в государстве.

Неурегулированными остаются на сегодняшний день и вопросы ответственности за неправомерное разглашение персональных данных.

Проект закона Республики Казахстан «О персональных данных» [Проект закона Республики Казахстан], как уже было отмечено выше, не распространяет свое действие на документы национального архивного фонда и другие архивные документы. В то же время следует отметить, что определенные положения закона создают возможность для неоднозначного понимания некоторых содержащихся в нем положений, что на практике может привести к произвольному истолкованию и неадекватному применению данного законодательного акта. В частности, главное возражение вызывает попытка представить человека и гражданина объектом персональных данных, тогда как в международном праве давно сложился четкий правовой статус идентифицируемого или идентифицированного лица — субъекта данных.

Таким образом, правовой статус именно субъекта, а не объекта данных составляет его права и обязанности по защите персональных данных, которые являются основой международного режима правовой защиты персональных данных. Правда, само определение термина «объект данных» не отличается от определения «субъекта данных» в аналогичных законах стран СНГ.

Анализ законодательной базы стран СНГ по проблеме убедительно показывает, что существуют нерешенные вопросы в области терминологии, в определении персональных данных, периода времени, в течение которого ограничивается доступ к определенным группам документов, и категорий пользователей, которым разрешен доступ к таким документам до окончания периода ограниченного доступа. Кроме того, учитывая требование времени о необходимости вхождения всех государств СНГ в единое информационное пространство, целесообразность разработки перечня тематических групп конфиденциальных персональных данных, содержащихся в архивных документах, совершенно очевидна. При этом в вопросах доступа к персональным данным не следует забывать о Международном этическом кодексе архивистов, принятом на Пекинском конгрессе МСА в 1996 г. В частности, в нем говорится, что «архивисты должны уважать интересы как доступа, так и защиты тайны частной жизни и действовать в границах соответствующего законодательства» [Международный этический кодекс, п. 7].

В Российской Федерации термин «доступ» стал использоваться в начале 1990-х гг., когда в состав Архивного фонда Российской Федерации вошли документы организаций КПСС, а также некоторых дел КГБ СССР, содержащие большой объем информации о человеке, значительную часть которого составляла конфиденциальная информация. Вопросы доступа получили особенно широкий резонанс после принятия Конституции

Российской Федерации 1993 г., установившей, что «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом». К информации закрытого и ограниченного использования Конституция относит сведения, составляющие «государственную тайну» и «информацию о частной жизни человека» [Конституция Российской Федерации, с. 61]. На практике это приводит к столкновению интересов пользователей и распорядителей информации. Видный ученый-архивист, долгие годы возглавлявший архивную отрасль, член-корреспондент Российской академии наук В. П. Козлов в работе, посвященной проблемам доступа и использования архивных документов, пишет, что «доступ и использование архивных документов — это точка, где сталкиваются государственные, корпоративные интересы и вопросы личности, общества». Он называет объективно существующие «болезненные» факторы в использовании архивных документов с персональными данными, которые обусловлены несовершенством норм закона и их «неизбежной субъективностью». В их числе: «а) несовпадение интересов, в силу чего конфликт пользователя архивной информацией и ее распорядителей — архивистов необратимо неизбежен; б) наличие разных подходов к толкованию доступности архивов, исходя из представлений, что, с одной стороны, — все тайное должно быть или стать через какое-то время явным, или, — с другой, — ставшее явным тайное может нанести вред государству или личности, поскольку архивная информация — мощнейший ресурс даже тогда, когда он лишь внешне имеет силу доказательности в различных политических коллизиях. Ее использование либо сокрытие в равной мере могут стать инструментом манипуляции общественным сознанием кратковременного или долговременного действия» [Козлов, с. 3–4]. Архивные учреждения в своей работе постоянно сталкиваются с вопросом, как найти баланс между интересами государства и интересами личности, между правом одного человека получать информацию и правом другого быть защищенным от доступа к его конфиденциальным персональным данным без его согласия.

Состав общедоступных персональных данных в правовом отношении не отрегулирован ни Федеральным законом «О персональных данных» [ФЗ № 152, ст. 3451], ни Федеральным законом «Об архивном деле в Российской Федерации» [ФЗ № 125, ст. 4169], ни подзаконными актами применительно к документам Архивного фонда Российской Федерации. Сложилась ситуация, когда все сведения о личности, содержащиеся в архивных документах, можно отнести к «конфиденциальной информации».

Архивы в новых правовых условиях оказались практически на переднем крае в решении задач обеспечения конституционных прав граждан

на информацию, с одной стороны, а с другой — предельно строгого соблюдения ограничительных мер в отношении документов, содержащих «государственную тайну», «информацию о частной жизни человека», именовать которую в архивоведческой практической деятельности стали как «конфиденциальная», а сведения о частной жизни человека — как «персональные данные».

Работники архивных учреждений, вынужденные на практике решать вопросы ограничения доступа пользователей к определенным категориям архивных документов с персональными данными, в этих условиях оказываются под огнем критики и не застрахованы от серьезных ошибок.

В этой связи регламентация доступа пользователей к архивной информации вообще и к архивным документам, содержащим персональные данные, в частности выступает как насущная и чрезвычайно актуальная проблема.

Изучение современной законодательной и нормативной правовой базы в Российской Федерации показало отсутствие закрепленных законодательством терминов и их определений, касающихся доступа к информации о человеке, ограничение периода доступа к конфиденциальной информации одним и тем же сроком, сужение категории так называемых «привилегированных пользователей», имеющих право доступа и использования конфиденциальной информации о человеке до окончания периода ограниченного доступа к ней. Кроме того, не определена ответственность архивиста и пользователя, работающих с конфиденциальной информацией о человеке, и соответственно контроля соблюдения норм ответственности.

Остановимся на некоторых из этих вопросов. Прежде всего на терминологических аспектах проблемы. Любое законодательство должно базироваться на правильно сформулированной терминологической базе, исключающей двойственное толкование используемых терминов. Иначе возникнет различное понимание одних и тех же терминов и самого законодательства различными людьми и соответственно различное применение законодательных норм.

В архивной нормативной правовой базе отсутствуют термины, определяющие:

- всю информацию о человеке;
- общедоступную информацию о человеке;
- конфиденциальную информацию о человеке;
- критерии разделения информации о человеке на общедоступную и конфиденциальную,

а термин «персональные данные» используется в значении, не соответствующем федеральному законодательству.

Исходя из этой ситуации, необходимо ввести в архивную терминологическую базу термин «персональные данные» в значении, определенном Федеральным законом «О персональных данных»: «персональные данные» — любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных)» [ФЗ № 152, ст. 3451 (ст. 3, п. 1)].

Обоснованием такого подхода может служить то, что Федеральный закон «О персональных данных» хотя и не распространяется на архивную отрасль, констатирует наличие в архивных документах, в том числе в документах Архивного фонда Российской Федерации, персональных данных. Поэтому использование этого термина в архивной отрасли вполне правомерно.

В настоящее время в нормативном правовом пространстве России продолжают существовать два понятия «персональные данные»:

- «персональные данные» — любая информация о человеке при условии возможности его идентификации;
- «персональные данные» — та информация о частной жизни лица, в соответствии с которой лицо может быть идентифицировано.

В архивной отрасли термин «персональные данные» используется не в трактовке Федерального закона, вводящего этот термин, а в трактовке Перечня сведений конфиденциального характера, сужающей его наполнение [Указ Президента, ст. 1127].

Согласно Перечню «персональные данные» являются только частью информации о частной жизни гражданина, которая может его идентифицировать. Между тем согласно Конституции Российской Федерации [ст. 55] «в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина» (п. 2), «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (п. 3).

Если обратиться к опыту западноевропейских государств и США, то они применяют этот термин в том же значении, что и Федеральный закон «О персональных данных». Директива Европейского союза (гл. 1, ст. 2) определила «персональные данные» как любую информацию, связанную с идентифицируемым или идентифицированным лицом (субъектом данных) и подразумевающую информацию, зафиксированную на любом носителе [Directive 95/46/EC, p. 31].

Далее, следует ввести в архивную терминологическую базу термин «общедоступные персональные данные» также в значении, определенном Федеральным законом «О персональных данных»: «общедоступные персональные данные» — персональные данные, доступ неограниченного круга лиц к которым предоставлен с согласия субъекта персональных данных или на которые в соответствии с федеральными законами не распространяется требование соблюдения конфиденциальности [ФЗ № 152, ст. 3451 (ст. 3, п. 1)]. Обоснование этого подхода такое же, как и при введении предыдущего термина.

В законодательстве США, западноевропейских, прибалтийских государств отсутствует определение общедоступных персональных данных, так как основное внимание уделено документам, содержащим конфиденциальную информацию. По логике вещей все, что не является конфиденциальными персональными данными, относится к открытым персональным данным.

Что касается определения общедоступных персональных данных в законодательстве стран-участников СНГ, то они даны в проектах законов «О персональных данных» двух республик [Проект закона Республики Казахстан; Проект закона Кыргызской Республики] и по содержанию схожи с определением Федерального закона «О персональных данных», хотя название термина различно — в Республике Казахстан: «общедоступные персональные данные» — персональные данные, которые включены в общедоступные источники персональных данных (биографические, библиографические справочники, телефонные, адресные книги, частные объявления и т. д.) или в средства массовой информации и на которые не распространяются требования сохранения тайн, установленные действующим законодательством Республики Казахстан; в Кыргызской Республике: «общедоступные массивы персональных данных» — массивы персональных данных, доступ к которым не ограничен законодательством, предназначенные для общего пользования (справочники, телефонные книги, адресные книги и т. п.).

Третий термин, который необходимо ввести в архивную терминологическую базу, это «конфиденциальные персональные данные», при этом конкретизировать понятия «ущерб» и «вред», обозначив их разновидности: имущественный ущерб, физический вред, моральный вред, — с целью возможности использовать эти уточненные понятия в качестве критериев разделения персональных данных на общедоступные и конфиденциальные.

При формулировке данного термина мы исходили из определения конфиденциальной информации, данного в Федеральных законах

«Об архивном деле в Российской Федерации» [ФЗ № 125, ст. 25, п. 2], и «О персональных данных» [ФЗ № 152, ст. 3451 (ст. 3, п. 1)] («конфиденциальная информация — документированная информация, доступ к которой ограничивается в соответствии с законодательством Российской Федерации»), и определения конфиденциальных персональных данных, записанных в «Рекомендации по европейской политике в отношении доступа к архивам» («защищенные (конфиденциальные) персональные данные — любая информация, касающаяся идентифицированного или идентифицируемого лица (субъекта данных), которую закон, регулирующие тексты или суды рассматривают как информацию, которая не может быть передана публике без риска причинения вреда интересам этого лица» [Рекомендация по европейской политике, с. 4]).

Кроме того, поскольку конфиденциальность информации о человеке имеет тенденцию меняться в зависимости от разных обстоятельств, особое значение имеет определение общего критерия разделения информации о человеке на общедоступную и конфиденциальную.

Впервые попытка разделить такую информацию была предпринята во Временном положении «О порядке доступа к архивным документам и правилах их использования» в рамках отдельных комплексов документов: «Документы следственных, персональных и личных дел, содержащие сведения как о лицах, на которых они заведены, так и о третьих лицах, а также тайны личной жизни граждан не выдаются до истечения срока...» [Временное положение, п. 1.12].

В Основах законодательства Российской Федерации «Об Архивном фонде Российской Федерации и архивах» критерий деления такой информации уже был распространен на все архивные документы, а не только на документы Архивного фонда Российской Федерации или локальные комплексы архивных документов: «Ограничения в использовании архивных документов, содержащих сведения о личной жизни граждан (об их здоровье, семейных и интимных отношениях, имущественном положении), а также создающие угрозу для их жизни и безопасности жилища» [Основы законодательства, ст. 1311].

Затем в ныне действующем Федеральном законе «Об архивном деле в Российской Федерации» этот критерий в несколько сокращенном виде был повторен (текст критерия был сокращен за счет изъятия слов, касающихся безопасности жилища гражданина): «Ограничения на доступ к архивным документам, содержащим сведения о личной и семейной тайне гражданина, его частной жизни, а также сведения, создающие угрозу для его безопасности...» [ФЗ № 125, ст. 4169 (ст. 25 (3))].

Основной недостаток определения критерия состоит в том, что ни в тексте самого критерия, ни в тексте закона не раскрыто понятие «угроза для безопасности человека и его жилища».

Этот недостаток в предложенном нами определении мы попытались устранить. Исходя из содержания понятия «безопасность человека и его жилища», мы установили, что это — защищенность от внешних и внутренних угроз, а угроза — обещание причинить кому-либо вред, зло¹.

Кроме того, для конкретизации понятий «ущерб», «вред» установили по Гражданскому кодексу Российской Федерации их разновидности: имущественный ущерб, физический вред, моральный вред.

«Имущественный ущерб (материальный ущерб) — ущерб, нанесенный имущественному положению юридического или физического лица вследствие причинения ему вреда или неисполнения условий договора» [Гражданский кодекс РФ, ст. 1064].

«Физический вред — любые негативные изменения в организме человека, препятствующие его благополучному биологическому функционированию» [Гражданский кодекс РФ, п. 1, ст. 151].

«Моральный вред — физические и нравственные страдания, которые могут быть причинены гражданину нарушением его прав» [Там же].

При разграничении вреда морального и физического необходимо учитывать, что оба вида вреда причиняются непосредственно личности и оба вызывают страдания — естественную форму последствий причинения вреда личности потерпевшего. Основное различие между моральным и физическим вредом заключается в том, что они отражаются в разных сферах человеческой жизнедеятельности: соответственно идеальной (духовной) и материальной (телесной).

Следовательно, использование, распространение и передача сведений, создающих угрозу для безопасности человека, может нанести ему имущественный ущерб, физический и моральный вред.

Суммируя вышеизложенное, мы можем дать определение термина «конфиденциальные персональные данные»: любые персональные данные человека, использование, распространение и передача которых в течение некоторого периода времени может нанести ему имущественный ущерб, физический и моральный вред и доступ к которым ограничивается законодательством Российской Федерации.

¹ Безопасность человека и его жилища — состояние защищенности жизненно важных интересов личности от внутренних и внешних угроз. К основным объектам безопасности относятся: личность — ее права и свободы [Закон Российской Федерации, ст. 769].

Наконец, необходимо ввести в архивную терминологическую базу термин «субъект персональных данных» в значении, определенном Федеральным законом «О персональных данных»: «субъект персональных данных — это физическое лицо, определенное или определяемое на основании информации, к нему относящейся» [ФЗ № 152, ст. 3451 (ст. 3, п. 1)].

Его определение включено в общее определение термина «персональные данные», и оно уравнивает права всех лиц, информация о которых присутствует в документе и достаточна для их идентификации. Данный термин объединил два ранее существовавших понятия: «лицо, которому посвящен документ» и «третье лицо». Теперь, согласно дефиниции, при решении вопроса о досрочном доступе должны учитываться интересы любого лица, персональные данные которого, достаточные для его идентификации, есть в документе, независимо от их объема и тематики.

Законодательство стран Западной Европы, СНГ имеет схожее определение: «субъект персональных данных (субъект) — человек, к которому относятся соответствующие персональные данные» [Постановление Межпарламентской Ассамблеи].

В законодательстве прибалтийских государств присутствует идентичный термин: «субъект данных — физическое лицо, которое может быть прямо или косвенно идентифицировано путем использования данных, имеющихся в системе обработки данных» [Закон Латвийской Республики... «О защите персональных данных»].

Кроме терминологической базы обратим также внимание еще на один существенный вопрос — о контроле доступа к персональным данным, содержащимся в архивных документах², который ни в одном законодательном или нормативном правовом документе по проблеме не рассматривается. Каждый архив сталкивается с необходимостью такого контроля при исполнении запросов социально-правового характера, работе исследователей в читальном зале, экспонировании архивных документов на выставках, использовании документов в средствах массовой информации, публикации архивных документов, проведении информационных мероприятий с использованием архивных документов (при предоставлении пользователям информационных продуктов и информационных услуг).

Поэтому, на наш взгляд, следует ввести в нормативный правовой документ раздел о контроле доступа к персональным данным, содержащимся в архивных документах. Предлагаем ввести две формы контроля:

² При написании этой части статьи были использованы: [Административный регламент исполнения Роскомнадзором государственной функции, прил. 1, с. 72–80; Административный регламент по предоставлению Росархивом государственной услуги; Административный регламент Федерального архивного агентства].

текущий контроль, который проводится в самом архиве, и *контроль за полнотой и качеством* в виде плановых и внеплановых проверок, осуществляемых как самим архивом, так и вышестоящим архивным органом [Административный регламент по предоставлению Росархивом государственной услуги]. *Текущий контроль* должен проводиться руководителем профильного структурного подразделения архива, осуществляющего путем проверок соблюдение и исполнение сотрудниками этого подразделения положений, изложенных выше. В ходе этой работы проверяется обеспечение конфиденциальности персональных данных субъектов персональных данных, содержащихся в архивных документах, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, выявляются и устраняются нарушения прав пользователей; рассматриваются, принимаются решения и готовятся аргументированные ответы на обращения пользователей, содержащих жалобы на решения, действия (бездействие) должностных лиц архива. *Контроль за полнотой и качеством* соблюдения конфиденциальности персональных данных субъектов персональных данных при предоставлении пользователю информационных услуг и информационных продуктов, перечисленных выше, должен включать в себя проведение проверок; выявление и устранение нарушений прав пользователей; рассмотрение, принятие решений и подготовку ответов на обращения пользователей, содержащих жалобы на решения, действия (бездействие) должностных лиц архива.

Проверки могут быть плановыми и внеплановыми. Они проводятся для того, чтобы установить, соответствует ли работа архива по доступу к персональным данным требованиям законодательства Российской Федерации в этой области.

При плановой проверке могут рассматриваться вопросы, связанные с соблюдением конфиденциальности персональных данных во всех формах использования архивных документов (комплексные проверки), или вопросы по отдельным формам использования (тематические проверки). Проверка также может проводиться по конкретному обращению пользователя. Периодичность проведения плановых проверок в архиве осуществляется на основании полугодовых или годовых планов работы архива. Периодичность плановых проверок Росархивом или уполномоченными органами исполнительной власти в области архивного дела (далее — архивный орган) устанавливается их правовыми актами. Все плановые проверки должны осуществляться регулярно в течение всего периода деятельности архивного органа.

Внеплановые проверки проводятся только архивным органом по следующим основаниям [Административный регламент исполнения Роскомнадзором государственной функции, ст. 2, п. 38]:

- окончание срока исполнения ранее принятого решения архивного органа о нарушении обязательных требований законодательства Российской Федерации в области доступа к персональным данным, выявленным в ходе предыдущей проверки;
- поступление в архивный орган обращений и заявлений физических и юридических лиц (информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации и др.), в том числе о следующих фактах: возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан; причинение вреда жизни, здоровью граждан; неправомерный отказ в выдаче информации;
- нарушение прав и законных интересов граждан действиями (бездействием) должностных лиц архива при обработке их персональных данных.

Для проведения плановой или внеплановой проверки формируется комиссия, в состав которой включаются высококвалифицированные специалисты архива / архивного органа. Результаты проверки оформляются в виде справки, в которой указываются фамилия, имя, отчество исполнителя, содержание замечаний, нарушений обязательных требований законодательства Российской Федерации в области доступа к персональным данным, выявленных в ходе проверки, необходимые меры по их устранению и сроки устранения нарушений. Со справкой знакомят исполнителя. Справка подписывается членами комиссии. По результатам проведенных проверок, в случае выявления нарушения прав пользователей, осуществляется привлечение виновных лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В нормативном правовом документе следует также предусмотреть порядок обжалования действия (бездействия) и решений, осуществляемых в ходе предоставления пользователю информационных услуг и информационных продуктов [Административный регламент исполнения Роскомнадзором государственной функции, прил. 1, с. 72–80; Административный регламент по предоставлению Росархивом государственной услуги; Административный регламент Росархива по предоставлению государственной услуги)].

Пользователь может обратиться с письменной жалобой на действия (бездействие) и решения, осуществляемые в ходе предоставления пользователю информационных услуг и информационных продуктов. Действия (бездействие) федерального государственного архива могут

быть обжалованы: в Росархив; в Министерство культуры Российской Федерации; в судебном порядке; в прокуратуру по месту нахождения архива. Действия (бездействие) государственного архива субъекта Российской Федерации могут быть обжалованы: в вышестоящий архивный орган; руководству субъекта Российской Федерации; в судебном порядке. Действия (бездействие) муниципального архива могут быть обжалованы в орган местного самоуправления, в судебном порядке.

Руководитель архивного органа (или органа местного самоуправления):

- обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение жалобы, в случае необходимости с участием пользователя, направившего жалобу, или его законного представителя;
- запрашивает при необходимости документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления, у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;
- принимает меры по результатам рассмотрения жалобы, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов пользователя;
- дает письменный ответ по существу поставленных в жалобе вопросов.

Ответ на жалобу подписывается руководителем архивного органа или его заместителями и направляется по почтовому адресу, указанному в обращении. Письменная жалоба рассматривается в течение 30 дней со дня ее регистрации. В исключительных случаях руководитель архивного органа вправе продлить срок рассмотрения жалобы не более чем на 30 дней, уведомив об этом заявителя, направившего жалобу.

Ответ на жалобу не дается, когда в письменной форме:

- не указаны фамилия инициатора жалобы, почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ;
- содержатся оскорбительные выражения, угрозы имуществу, жизни, здоровью должностного лица, а также членов его семьи. При этом необходимо сообщить пользователю, направившему жалобу, о недопустимости злоупотребления правом;
- текст жалобы не поддается прочтению, о чем сообщается пользователю, направившему жалобу, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению;
- в жалобе пользователя содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми жалобами, и при этом в жалобе не приводятся новые доводы или обстоятельства.

Руководитель архивного органа, иное уполномоченное на то должностное лицо вправе принять решение о обоснованности очередной жалобы и прекращении переписки с пользователем по данному вопросу при условии, что указанная жалоба и ранее направляемые жалобы направлялись в данный архивный орган, и уведомить об этом пользователя. Если пользователь не удовлетворен решением, принятым в ходе рассмотрения жалобы, или решение не было принято, жалоба может быть направлена в соответствующие государственные органы по надзору за соблюдением законодательства по защите прав граждан.

Административный регламент исполнения Роскомнадзором государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства РФ в области персональных данных, утвержденный приказом Минкомсвязи России от 14.11.2011 № 312 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 5.

Административный регламент по предоставлению Росархивом государственной услуги «Организация информационного обеспечения граждан, органов государственной власти, местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов» / утв. приказом Министерства культуры Российской Федерации от 22.12.2011, № 1216 ; зарегистрировано в Минюсте России 03.05.2012, № 24042 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 03.09.2012. № 36.

Административный регламент Федерального архивного агентства по предоставлению государственной услуги «Организация исполнения запросов российских и иностранных граждан, а также лиц без гражданства, связанных с реализацией их законных прав и свобод, оформления в установленном порядке архивных справок, направляемых в иностранные государства» / утв. приказом Министерства культуры Российской Федерации от 31.05.2012, №566 ; зарегистрировано в Минюсте России 10.09.2012, № 25419 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 18.03.2013. № 11.

Бур-Буркиккио, М. де. Выступление на конференции «Права человека в обществе с различными культурами: проблемы и перспективы», 12–13 ноября 2008 г., Гаага, Нидерланды [Электронный ресурс]. URL: <http://hub.coe.int/ru/human-rights-in-culturally-diverse-societies> (дата обращения: 21.02.2014).

Временное положение «О порядке доступа к архивным документам и правилах их использования». М., 1992.

Всеобщая декларация о защите прав человека (принята Генеральной ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1995. № 67 (5 апр.).

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 05.05.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32.

Закон Латвийской Республики «Об архивах» от 15.04.1998 // Информационный вестник. 2006. № 4 (42).

Закон Латвийской Республики от 06.04.2000 «О защите персональных данных» [Электронный ресурс]. URL: http://www.new.medialaw.ru/law_CIS_Baltic/Latvia/799/ (дата обращения: 03.06.2013).

Закон Российской Федерации от 05.03.1992 № 2446-1 «О безопасности» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 15.

Закон Эстонской Республики «Об архивах» от 1998 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.RTI1998,36/37,552;https://www.riigiteataja.ee/akt/13314609> (дата обращения: 07.06.2013).

Козлов В. П. Проблемы доступа в архивы и их использования. Некоторые размышления над опытом работы российских архивов 90-х годов XX века. М., 2004.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 04.11.1950) с поправками, внесенными в протоколы № 11 и № 14 (СДСЕ № 194) с даты вступления его в силу 1 июня 2010 г. // Бюллетень международных договоров. 2001. № 13.

Конституции стран СНГ [Электронный ресурс]. URL: http://www.new.medialaw.ru/law_CIS_Baltic/texts (дата обращения: 17.05.2013).

Конституция Латвийской Республики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.web.cvk.lv/pub/public/29171.html> (дата обращения: 30.05.2013).

Конституция Литовской Республики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ru.wikipedia.org/wiki> (дата обращения: 31.05.2013).

Конституция Российской Федерации. М., 1994.

Конституция Эстонской Республики [Электронный ресурс]. URL: <http://www.concourt.am/armenian/.../estonia/estoni-r.htm> (дата обращения: 31.05.2013).

Международный этический кодекс архивистов, принятый на заседании Генеральной ассамблеи Международного совета архивов (Пекин, сентябрь 1996 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gov.cap.ru/home/12/1/2008/doc/16.doc> (дата обращения: 30.05.2013).

Основы законодательства Российской Федерации от 07.07.1993 № 5341 «Об Архивном фонде Российской Федерации и архивах» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 33.

Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 16.10.1999 №14-19 «О модельном законе “О персональных данных”» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.levo-nevsky.org/bazaby11/republic47/text401.htm> (дата обращения: 22.05.2013).

Проект закона Кыргызской Республики «Об информации персонального характера» от 14.04.2008 № 58 [Электронный ресурс]. URL: http://www.old.eurasia-media.ru/law/kr_ob_informatizacii.sht (дата обращения: 23.05.2013).

Проект закона Республики Казахстан «О персональных данных» (по состоянию на 15.07.2010) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.medialaw.asia/document/-6482> – Казахстан (дата обращения: 23.05.2013).

Рекомендация по европейской политике в отношении доступа к архивам. Европейские стандарты доступа к архивам // Отечественные архивы. 1998. № 2.

Указ Президента Российской Федерации от 06.03.1997 № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера» (ред. от 23.09.2005, № 1111) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 10.

ФЗ № 125 — Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» (ред. от 11.02.2013). // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 43.

ФЗ № 152 — Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (ред. от 23.07.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (ч. 1).

Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications) // Official Journal. 31.07.2002. No. L 201.

Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data // Official Journal of the European Communities. 23.11.1995. No. L 281.

Directive 97/66/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 1997 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the telecommunications sector // Official Journal. 30.01.1998. No. L 024.

УДК 651.012:004

Т. Н. Гайдученко, Т. К. Мухамадиева

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ АВТОМАТИЗИРОВАННОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ «БАРС. ОБРАЗОВАНИЕ-ЭЛЕКТРОННЫЙ ДЕТСКИЙ САД»

В статье описывается инновационная практика документационного обеспечения деятельности дошкольного образовательного учреждения. Характеризуется автоматизированная информационная система «БАРС. Образование-Электронный Детский Сад».

К л ю ч е в ы е с л о в а: управление, документационное обеспечение, автоматизация, дошкольное учреждение, информатизация.

Неотъемлемым элементом современного управления детским садом является обеспечение высокого уровня делопроизводства. В XXI в. информатизация проникла во все сферы жизнедеятельности человека.