

ФРАНЦУЗСКИЙ ОПЫТ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ ОГРАНИЧЕНИЯ ДОСТУПА К АРХИВНОЙ ИНФОРМАЦИИ КАК ОТРАЖЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ АРХИВНОЙ ПОЛИТИКИ

Т.Д. Гернович

*Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь;
adelia.z@gmail.com*

Рассматривается эволюция принципов ограничения доступа к документам, хранящимся в публичных архивах Франции, начиная от момента их создания в 1794 г. во время Великой Французской революции до настоящего времени. Отмечается, что принцип свободного доступа, провозглашенный в Декрете 7 мессидора 2 года Республики – первом законе об архивах Франции, в 1979 г. трансформировался в общий 60-летний ограничительный срок. В настоящее время ограничительные сроки стремятся к диверсификации и устанавливаются от 0 до 120 лет, в зависимости от видов документов. Основное значение для регулирования архивной отрасли имеет Кодекс о национальном достоянии 2004 г., Закон о Цифровой Республике 2016 г., Кодекс отношений между обществом и администрацией 2015 г., а также Регламент (ЕС) 2016/679 Европейского Парламента и Совета «О защите физических лиц в отношении обработки личных данных и о свободном движении таких данных, а также об отмене Директивы 95/46/ЕС (общее регулирование защиты данных)».

Ключевые слова: архив; доступ к архивным документам; Франция; право на забвение данных; доступ в порядке исключения; процесс обезличивания данных.

FRENCH EXPERIENCE OF SOLVING THE PROBLEM OF RESTRICTING ACCESS TO ARCHIVAL INFORMATION AS A REFLECTION OF EUROPEAN ARCHIVAL POLICIES

T.D. Hiarnovich

Belarusian State University, Niezavisimosti Ave., 4, 220030, Minsk, Belarus; adelia.z@gmail.com

Discusses the evolution of the principles of restricting access to documents stored in the public archives of France, from the moment they were created in 1794 during the French Revolution to the present. It is noted that the principle of free access, proclaimed in the first law on the archives of France, in 1979 was transformed into a general 60-year time limit. Currently, the deadlines seek to diversify and are set from 0 to 120 years, depending on the types of documents. The Code of National Property of 2004, the Law on the Digital Republic of 2016, the Code of Relations between the Society and the Administration of 2015, as well as Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and the Council General Data Protection Regulation, GDPR.

Key words: archive; access; France; right to erasure; exception access; anonymization of data.

Исследование подготовлено в рамках стажировки Межминистерской службы архивов Франции (Service Interministériel des Archives de France (SIAF)), реализованной при поддержке программы мобильности Европейского Союза MOST.

Публичные архивы были созданы во Франции во время Великой французской революции и с момента их создания каждый гражданин получил право свободного равного доступа к архивным документам. В 1794 г. право граждан в установленные часы обращаться к архивным документам было зафиксировано в Декрете 7 мессидора 2 года Республики (25 июня 1794 г.) – первом законе об архивах [1].

Усложнение социальных отношений в обществе повлекло за собой установление ограничений на доступ к архивным документам. Так, во втором в истории Франции Законе об архивах от 3 января 1979 года (в параграфе 5 статьи 7) было определено, что «свободное использование архивных документов, содержащих сведения личного характера или создающих угрозу государственной безопасности, разрешается по истечении шестидесяти лет с момента их передачи на хранение. Перечень этих документов утвержден постановлением Государственного совета» [2].

Последующие правовые отношения в архивной отрасли Франции, несмотря на сохранение ограничительных сроков, тем не менее, стремятся к обеспечению

основного права человека – права на информацию, которое зафиксировано во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. Результатом такой политики стало постепенное снижение продолжительности ограничительного срока доступа с шестидесятилетнего до тридцатилетнего.

В новом Законе об архивах Франции № 2008-696 от 15 июля 2008 года, был установлен нулевой срок секретности. Этот третий в истории Франции закон является составной частью Кодекса о национальном достоянии 2004 г. В кодексе проблемы архивных документов регулируются в рамках двух общих разделов, посвященных общим положениям о приобретении, обороте культурных ценностей и специфических особенностях заморских департаментов, а также отдельной части, посвященной непосредственно правовым отношениям в архивной отрасли Франции [3].

В соответствии с Кодексом о национальном достоянии часть II (законодательная часть), ст. L. 211-1: «архивы -- это комплекс документов, включая данные, которые в соответствии с их датой, местом хранения, формой и материальным носителем, были созданы или получены любым физическим или юридическим лицом, государственным или частным учреждением, или органом для осуществления своей деятельности» [4].

Кодекс базируется на ряде положений, таких как: 1) предоставление свободного доступа к архивным документам; 2) простота доступа к документам людей, занимающих политические должности; 3) возможность хранения публичных архивов в течение их административного использования на основании договора с частными компаниями; 4) публичный доступ к частным архивам, получившим статус памятника истории; 5) ужесточение и диверсифицирование санкций с целью обеспечения наилучшей сохранности культурных ценностей в целом и архивов в частности.

Также в Кодекс о национальном достоянии вошли положения Закона о свободе творчества, архитектуре и наследии № 2016-925 от 7 июля 2016 года. В этой связи были уточнены положения 2 раздела Кодекса: 1) дополнена формулировка термина «архив» понятием «данные», которое позволяет включить в его состав электронные документы; 2) расширено понятие публичных архивов, (например, за счет архивных документов публичных лиц, созданных в том числе вне государственной службы) и др. [5].

Кроме Кодекса о национальном достоянии доступ к архивным документам регулируется Законом о Цифровой Республике от 7 октября 2016 года, который был дополнен Декретом от 10 декабря 2018 года о категориях государственных документов с возможностью открытого доступа без процесса обезличивания [6].

Закон о Цифровой Республике направлен на содействие открытию и распространению данных и знаний, сохраняя уважение к частной жизни пользователей в Интернет и для облегчения доступа граждан к цифровым данным. В нем содержатся 3 положения, касающиеся архивов: 1) обязательство распространять в Интернет (в открытом доступе) отдельные категории административных документов, за исключением документов с личными данными не прошедшими процесс обезличивания, и документов постоянного хранения; 2) положения об индивидуальном доступе к документам ограниченного использования в порядке исключения для одного лица; 3) право на цифровое забвение: для личных данных, касающихся несовершеннолетних, а также возможность для любого человека принять решение о хранении или уничтожении после смерти своих данных.

Доступ к архивным документам также регулируется Кодексом отношений между обществом и администрацией, вступившем в силу в 2015 году [7]. В статье L.311-5 Кодекса названы категории документов, имеющие сроки ограничения использования. Это административные документы, которые содержат информацию о: 1) секретных вопросах в работе правительства и органов исполнительной власти; 2) национальной обороне; 3) внешней политике; 4) государственной, общественной, личной безопасности или безопасности общественных информационных систем; 5) бюджете и государственном долге.

Франция как страна-член Европейского Союза выстраивает свое национальное архивное законодательство в рамках общесоюзных европейских норм права. Так,

например, Европейская рекомендация по доступу к архивам R (2000) 13 предписывает, что создание вечного срока секретности неэффективно [8].

Кроме национального законодательства доступ к архивным документам определяет Регламент (ЕС) 2016/679 Европейского Парламента и Совета «О защите физических лиц в отношении обработки личных данных и о свободном движении таких данных, а также об отмене Директивы 95/46/ЕС (общее регулирование защиты данных)» (англ. General Data Protection Regulation, GDPR), который вступил в силу 25 мая 2018 года [9].

В Регламенте GDPR расширено понятие персональных данных, введены понятия «трансграничной передачи данных», «псевдонимизации», установлено «право на забвение», определена роль должностного лица по защите данных (англ. DPO, data protection officer) [10].

В связи с Регламентом GDPR появилось понятие «обработка персональных данных для архивирования в общественных интересах, научных или исторических исследовательских целей, или использования в статистических целях» (ст.156). В данном нормативном акте впервые на европейском уровне зафиксирована исключительная миссия архивов по отношению к персональным данным. Задачей архивных служб является сохранение, оценка, организация, описание, распространение и предоставление доступа к документам, имеющим непреходящую ценность для широкой общественности. Например, обработка персональных данных может осуществляться с целью предоставления конкретных сведений, касающихся тоталитарного режима, геноцида, преступления против человечности, в частности Холокоста, или военных преступлений (ст.158).

Однако, обработка персональных данных в целях архивирования в интересах общества, в целях научного или исторического исследования или в статистических целях может осуществляться только в том случае, если контролер оценил имеющиеся технические возможности при которых невозможно провести идентификацию субъектов данных, а также, что имеются соответствующие гарантии (например, псевдонимизация данных).

Регламент GDPR также применяется в отношении обработки персональных данных в целях исторического исследования. Сюда относится историческое исследование и исследование в области генеалогии, однако настоящий Регламент не применяется в отношении умерших лиц.

Более детально положения Регламента разъяснены в Директиве (ЕС) 2016/680 Европейского Парламента и Совета 27 апреля 2016 года «О защите физических лиц применительно к обработке персональных данных компетентными органами в целях предотвращения, расследования, обнаружения или преследования уголовных преступлений, или исполнения уголовных наказаний, и о свободном движении таких данных». Так, директива выделяет отдельные категории для информации доступной или предоставляемой субъекту данных (ст.13), детализирует случаи возникновения права доступа субъекта данных (ст.14), определяет ограничения на право доступа (ст.15), и регулирует вопросы, связанные с правом на исправление или удаление персональных данных и ограничение переработки (ст.16) [11].

Таким образом, вместо единого срока ограничения доступа, во Франции в настоящее время применяется система, которая стремится к диверсификации ограничений в зависимости от характера информации, содержащейся в документе.

В публичных архивах применяются три типа доступа к документам:

1) **без ограничений** – доступ предоставляется без ограничительных сроков для большинства документов (в соответствии с Кодексом о национальном достоянии ст. L. 213-1);

2) **специальный** – доступ ограничивается на сроки 25, 50, 75, 100 и 120 лет в зависимости от типа секретной информации (см. таб.);

3) **абсолютная секретность** – доступ ограничивается на неограниченное количество времени для документов, содержащих информацию об изготовлении оружия массового поражения.

Таблица «Сроки ограничения доступа для отдельных типов документов»

Тип документа и содержащейся в нем информации	Сроки ограничения доступа
Промышленная и коммерческая тайна	25 лет
Защита частной жизни (общие случаи)	50 лет
Документ, содержащий информацию с оценочными суждениями о физическом лице	50 лет
Статистические документы (общий случай)	25 лет
Статистические опросы, содержащие персональную информацию	75 лет (возможны исключения)
Расследования судебной полиции и судебные дела	75 лет
Акты гражданского состояния (рождение и брак)	75 лет
Акты о смерти	Незамедлительно, без ограничения доступа (за исключением случаев, когда причина смерти имеет дополнительные примечания)
Подлинные экземпляры актов, остающиеся у нотариусов	75 лет
Расследования судебной полиции и судебные записи о сексуальном насилии	100 лет (или 25 лет после смерти человека, если этот срок меньше)
Документы, касающиеся несовершеннолетних (частная жизнь, секретная статистика, судебные документы)	100 лет (или 25 лет после смерти человека, если этот срок меньше)
Персональные досье	50 лет
Медицинская тайна	25 лет после смерти человека или 120 лет после даты его рождения (если дата смерти неизвестна)

Доступ к секретным документам, хранящимся в публичных архивах, может быть предоставлен в качестве исключения раньше срока их рассекречивая.

В статье L.213-3 Кодекса о национальном достоянии указывается, что возможность доступа до истечения срока ограничения использования может иметь индивидуальный характер. Такой доступ могут получить лица, интересующиеся содержанием документов, если это не приводит к чрезмерному вмешательству в интересы, которые закон призван защищать.

Администрация архивов может после согласования с государственными органами, принять решение об открытии фондов или их частей. Так, в качестве общего исключения из ограничения доступа было принято решение для большинства документов Второй мировой войны, доступ к которым был открыт в 1997 году.

Процедура получения доступа к архивным документам в порядке исключения регулируется Циркуляром Министерства культуры Франции DGP/SIAF.AACR/2010/010 от 29 июля 2010 г. «Об исключениях из правил, регулирующих доступ к документам публичных архивов: общие правила и процедуры» [12].

Первоначальное заявление о доступе в порядке исключения направляется в архив, в котором хранятся документы. Заявитель должен раскрыть свою личность, свои точные мотивы и взять на себя обязательство, что он не будет раскрывать какую-либо информацию, "которая может повлиять на права и интересы, защищенные законом". Поэтому копирование документов, как правило, запрещено по причине необходимости обеспечения защиты личной жизни или безопасности государства.

Архивная служба рассматривает заявление, выносит заключение и передает запрос в учреждение фондообразователя, который в свою очередь также изучает вопрос. Учреждение-фондообразователь принимает решение об отказе или согласии

на доступ в порядке исключения к документам и возвращает запрос в архив. Архивная служба затем отправляет весь комплект заявочных документов в Межведомственную службу Архивов Франции (Service interministériel des Archives de France, SIAF), которая принимает окончательное решение.

Если фондообразователь принял отрицательное решение о доступе, SIAF не может его изменить. Но, в тоже время, SIAF может отказать в доступе в порядке исключения к документам, несмотря на то, что фондообразователь принял положительное решение. В любом случае любой отказ SIAF и фондообразователей должен быть мотивирован. Если принято положительное решение, пользователь может ознакомиться с документами, в рамках, строго обозначенных архивным шифром.

В случае отказа архивной службы или фондообразователя пользователь может в течение двух месяцев обратиться в Комиссию по доступу к административным документам (Commission d'accès aux documents administratifs, CADA). Комиссия по доступу к административным документам была создана в соответствии с Законом 78-753 от 17 июля 1978 года. Это независимый административный орган, отвечающий за обеспечение надлежащего применения права доступа к архивным документам.

CADA в течении двух месяцев с момента получения запроса может высказать свое мнение. Поскольку это только мнение, оно никоим образом не является обязательным для архивной службы или фондообразователя. Если при благоприятном мнении CADA архивная служба или фондообразователь сохраняют решение об отказе в доступе, заявитель может обратиться в административный суд. Наличие мнения CADA о доступе к документам является обязательным и должно предшествовать судебному разбирательству (статья 20 закона 78-753) [13].

В рамках SIAF создан Национальный наблюдательный комитет по доступу к документам в порядке исключения (Observatoire national des dérogations), который осуществляет общий анализ и предоставляет информацию об отдельных исключениях, принятых по отношению к доступу к документам. Так, например, в 2017 г. архивные службы обработали в общей сложности 2288 заявки, что составляет 106 140 единиц хранения. Из общего количества запросов о доступе в порядке исключения, 87,6 % были удовлетворены, 5,1 % частично удовлетворены, 7,3 % было отказано. В CADA были поданы 22 обращения, по которым были приняты 14 положительных решений, 1 частично удовлетворенных и 2 неблагоприятных [14].

Таким образом, изменения французского законодательства развиваются в рамках общеевропейских норм, направленных на сокращение сроков ограничения доступа к архивным документам. Однако, как отмечает ряд исследователей [15; 16; 17], нормативное регулирование, направленное на защиту персональных данных становится, камнем преткновения, который усложняет процедуру, а иногда даже работает на повышение сроков ограничения доступа. Доступ к документам в порядке исключения, конечно, в значительной мере позволяет нивелировать негативные аспекты ограничения доступа, однако создает ситуацию правового неравенства для различных категорий пользователей.

Библиографические ссылки:

1. Moniteur, 9 messidor an II, p. 1139, 1140; Collection complète des lois, décrets, ordonnances, réglemens avis du Conseil d'Etat .../ par J.-B. Duvergier. Paris, Chez A. Guyot et Scribe, 1824-1871. T.7., 1825. P.247-250.
2. Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives // URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=3DA3918B1389C13FBFAC47442565E30A.tpdjo16v_3?cidTexte=JORFTEXT000000322519&dateTexte=19940228
3. Прозорова В.Б. Новый закон об архивах Франции // Отечественные архивы. 2010, № 1. С. 59–68.
4. Code du patrimoine (Version consolidée au 1 août 2019) // URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074236>
5. Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (Version consolidée au 03 décembre 2019) // URL:

https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=C5BDA7140C8A63B33977D5ACBF93B5E0.tplgfr38s_1?cidTexte=JORFTEXT000032854341&dateTexte=29990101

6. Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique // Официальный Журнал Республики Франция, JORF n°0235 du 8 octobre 2016, texte n° 1; URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033202746&categorieLien=id>

7. Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) : applicable à compter du 1er janvier 2016 // Légifrance URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000031366350>

8. Recommendation No. R (2000) 13 of the Committee of Ministers to member states on a European policy on access to archives (Adopted by the Committee of Ministers 13 July 2000, at the 717th meeting of the Ministers' Deputies) // URL: <https://archives.gov.ua/Eng/Law-base/Recommendations.php#01>

9. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance) // Официальный Журнал Европейского Союза, N L 119, 04.05.2016, C. 1-88.

10. Информация о GDPR на русском языке URL: <https://ogdpr.eu/ru>

11. Директиве (ЕС) 2016/680 Европейского Парламента и Совета 27 апреля 2016 года «О защите физических лиц применительно к обработке персональных данных компетентными органами в целях предотвращения, расследования, обнаружения или преследования уголовных преступлений, или исполнения уголовных наказаний, и о свободном движении таких данных» // URL: <https://internetinstitute.ru/wp-content/uploads/2017/07/Telecom-Data-Retention-Leg-appendix1.pdf>

12. Circulaire DGP/SIAF.AACR/2010/010 du 29 juillet 2010 relative aux Dérogations aux règles de communicabilité des archives publiques : règles générales et procédure // B.O. # 188 (juillet 2010), p.21

13. Site web Commission d'accès aux documents administratifs, CADA URL: <http://www.cada.fr/l-acces-aux-archives-par-derogation%2c6103.html>

14. Portail France Archives URL: <https://francearchives.fr/article/38082>

15. Прозорова В.Б. Проблемы и реформы архивного законодательства Франции 1994-2008 гг. // Вестник архивиста. 2012, № 2. С.183-192; № 3. С.256-264.

16. Дюклер В. Кризис архивной политики в современной Франции (Пер. М. Черных) // НЛО. 2005, № 4. URL: <https://magazines.gorky.media/nlo/2005/4/krizis-arhivnoj-politiki-v-sovremennoj-franczii.html?fbclid=IwAR21HLLW15mJwgey6Go4LMDcFTYh0erG4T5cVcttCac7PEPqJc4FoUU Nerg>

17. Archives «secrètes», secrets d'archives? Historiens et archivistes face aux archives sensibles. / Sébastien Laurent (dir.) Paris: CNRS Éditions, 2003. DOI: 10.4000/books.editions-cnrs.1483

УДК 94 (364)

ГИЛЬОМ РУБРУК О МОНГОЛЬСКОЙ ИМПЕРИИ XIII ВЕКА

С. Б. Жарко¹⁾, А. А. Кондратенко²⁾

¹⁾ Белорусский государственный университет,
пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь; zharko_serгей@mail.ru

²⁾ Белорусский государственный университет,
пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь; kondratenkoa782@gmail.com

Дается подробная характеристика повседневного устройства жизни христиан в Монгольской империи, приводятся сведения о происхождении, быте и религиозных взглядах монголов XIII в. Рассматриваются традиции и обрядность, сложившиеся в Монгольской империи, дается описание социально-политического уклада. Содержится сравнительный