

*Павлов И.Ю.
Суших Д.Н.
Международное общество «Мемориал»
Фонд Свободы Информации
(Институт Развития Свободы Информации)*

*20 сентября 2011 года
(с изменениями от 11 октября 2012 года)*

Аналитический обзор практики применения законодательства в сфере доступа к архивной информации

Действующее в настоящее время в Российской Федерации архивное законодательство включает в себя ряд законов и подзаконных актов, регулирующих различные аспекты доступа к архивной информации (в том числе вопросы ограничения такого доступа).

Основным законодательным актом в архивной сфере является Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации», который устанавливает основы правового регулирования доступа к архивным документам. Помимо данного федерального закона, существует значительное число подзаконных актов, касающихся различных вопросов обеспечения доступа к архивам. Одним из них является Приказ Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 25 июля 2006 г. № 375/584/352 «Об утверждении 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», который активно применяется в работе сотрудниками архивов, в которых хранятся материалы о репрессированных лицах.

Не менее важным законом применительно к сфере регулирования доступа к архивным документам является Закон РФ «О государственной тайне». Поскольку значительная часть архивных документов на данный момент имеет грифы секретности, то при решении вопросов о предоставлении для ознакомления определенных архивных материалов архивные учреждения руководствуются в том числе требованиями этого закона.

К перечисленным нормативным правовым актам чаще всего приходится обращаться исследователям и пользователям архивов для решения правовых вопросов, возникающих в связи с необходимостью получения доступа к архивным документам и реализации своего права на свободное получение информации.

Между тем складывающаяся практика применения этих правовых актов выявила ряд проблем в толковании их норм.

В качестве наиболее общих можно обозначить следующие проблемы в области применения архивного законодательства:

- необоснованное ограничение доступа к архивным документам со ссылкой на государственную тайну, основанное на неоднозначном толковании правоприменительными органами некоторых норм Закона РФ «О государственной тайне»;
- необоснованное ограничение доступа к архивным документам со ссылкой на «личную и семейную тайну» при отсутствии законодательных критериев отнесения информации к указанным видам тайн;
- установление на уровне подзаконных актов ограничений на доступ к архивной информации, не предусмотренных федеральными законами.

В связи с наличием данных проблем исследователи зачастую испытывают затруднения в реализации своего права на доступ к архивным документам.

Далее в настоящем аналитическом обзоре представлен более детальный анализ обозначенных выше проблем.

Основные проблемы, возникающие в практике применения законодательства о доступе к архивной информации

1. Одной из основных проблем, возникших в практике применения архивного законодательства, является **проблема ограничения доступа исследователей к архивным документам, максимальный срок засекречивания которых, установленный Законом РФ «О государственной тайне», истек.**

В ст. 13 Закона РФ «О государственной тайне» предусмотрено, что срок засекречивания сведений, составляющих государственную тайну, не должен превышать 30 лет. В исключительных случаях этот срок может быть продлен по заключению Межведомственной комиссии по защите государственной тайны.

По смыслу указанной нормы, архивные документы не могут оставаться на секретном хранении дольше максимального 30-летнего срока засекречивания, и по истечении указанного срока документы должны подлежать рассекречиванию и предоставлению пользователям. Единственным основанием, по которому архивные документы после истечения 30-летнего срока могут оставаться на секретном хранении, является наличие заключения Межведомственной комиссии по защите государственной тайны о продлении 30-летнего срока засекречивания документов.

Тем не менее, на практике архивы отказывают исследователям в доступе к большому количеству архивных документов советского периода, максимальный срок засекречивания которых истек, не ссылаясь при этом на наличие у них заключения Межведомственной комиссии по защите государственной тайны.

Так, в 2010 году Центральный архив ФСБ России отказал в удовлетворении запроса Петрова Н.В. о рассекречивании и предоставлении ему для ознакомления нескольких архивных приказов МГБ СССР 1940-х и 1950-х годов со ссылкой на то обстоятельство, что проведенной в ФСБ России ведомственной экспертизой установлено наличие в запрашиваемых документов сведений, которые составляют государственную тайну.

Также в 2010 году Центральный архив Министерства обороны РФ отказал Солонину М.С. и Вдовину Ю.И. в предоставлении доступа к делам Военного трибунала и военной Прокуратуры Прибалтийского Особого военного округа и Военного Трибунала и военной Прокуратуры Северо-Западного фронта за 1941 год, указав, что «большинство» документов по указанным делам имеют гриф секретности.

Стоит отметить, что в настоящее время появляются случаи обращения историков в суды за оспариванием подобных отказов в предоставлении архивных документов со ссылкой на государственную тайну. При этом ознакомление с судебной практикой по данным делам, к сожалению, затруднено в связи с тем, что дела, связанные с государственной тайной, как правило, слушаются в закрытых судебных заседаниях, и решения судов по таким делам не размещаются на официальных сайтах судов.

Прежде чем говорить о сформировавшейся судебной практике по делам об оспаривании отказов в предоставлении архивных документов, доступ исследователей к которым был ограничен со ссылкой на государственную тайну, стоит упомянуть **о некоторых процессуальных трудностях, с которыми сталкиваются пользователи при обращении в суды за оспариванием подобных отказов.**

В соответствии со ст. 26 Гражданского процессуального кодекса РФ, дела, связанные с государственной тайной, подлежат рассмотрению не в районных судах, а в судах

вышестоящего уровня – верховных судах республик в составе Российской Федерации, краевых, областных судах, судах городов федерального значения (далее – суды областного звена). Это означает, что заявления об оспаривании отказов в предоставлении архивных документов по мотивам наличия в них государственной тайны следует подавать именно в указанные суды.

Однако в настоящее время на практике нередко встречаются ситуации, когда суды областного звена, не желая рассматривать подобные дела, возвращают поданные в суд заявления, указывая на отсутствие вопросов, связанных с государственной тайной, и предлагают за оспариванием подобных отказов в предоставлении архивных документов обращаться в районный суд.

Так, в 2010 году Солонин М.С. и Вдовин Ю.И. обратились в Санкт-Петербургский городской суд с заявлением об оспаривании отказа должностного лица Центрального архива Министерства обороны РФ в предоставлении им доступа к архивным документам 1941 года по мотивам наличия на большинстве из запрашиваемых документов грифов секретности. Санкт-Петербургским городским судом было вынесено определение о возврате данного заявления в связи с неподсудностью дела указанному суду¹. В своем определении суд пришел к выводу, что «оспаривание конкретных действий должностного лица не имеет отношения к государственной тайне Российской Федерации в рамках Федерального закона «О государственной тайне РФ», в этой части доводы являются надуманными и необоснованными». В настоящее время данное определение о возврате заявления обжалуется заявителями.

Также в 2009 году Международная общественная организация «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал» (далее – организация «Мемориал») обратилась в Московский городской суд с заявлением об оспаривании решения Межведомственной комиссии по защите государственной тайны об отказе в отмене решения о засекречивании постановления Главной военной прокуратуры о прекращении «Катынского» уголовного дела, а также решения Межведомственной комиссии по защите государственной тайны о засекречивании указанного документа, и об обязании Межведомственной комиссии рассекретить названное постановление Главной военной прокуратуры. Московский городской суд вынес определение о возврате поданного заявления в части требований о признании незаконным решения Межведомственной комиссии по защите государственной тайны об отказе в отмене решения о засекречивании постановления Главной военной прокуратуры². Суд указал, что данное требование не связано с государственной тайной.

Между тем организация «Мемориал» обжаловала указанное определение суда, в результате чего оно было отменено Верховным Судом РФ, и заявление было возвращено в Московский городской суд для принятия его к производству³. В своем определении Верховный Суд РФ обратил внимание Московского городского суда на то, что в соответствии со ст. 26 Гражданского процессуального кодекса РФ, гражданские дела, связанные с государственной тайной, относятся к подсудности суда города федерального значения.

Тем самым Верховный Суд РФ подтвердил то обстоятельство, что практика возврата судами областного звена заявлений об оспаривании отказов в предоставлении архивных документов по мотивам наличия в них сведений, составляющих государственную тайну, является необоснованной.

Важные разъяснения в плане толкования содержания ст. 26 Гражданского процессуального кодекса РФ было дано Московским городским судом в его определении, вынесенном по одному из дел о доступе к архивной информации. В рамках указанного дела исследователь Н.А. Асташин, занимающийся изучением действий внутренних войск МВД СССР в ходе ликвидации ими массовых беспорядков на территориях бывших советских

¹ Определение Санкт-Петербургского городского суда от 26 августа 2010 года

² Определение Московского городского суда от 28 декабря 2009 года

³ Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 21 апреля 2010 года по делу № 5-Г10-33

республик в 1956-1979 гг., обратился в Лефортовский районный суд г. Москвы с заявлением об оспаривании решения экспертной комиссии Главного командования внутренних войск МВД России, нарушившей установленный ст. 15 Закона РФ «О государственной тайне» трехмесячный срок рассмотрения запроса исследователя о рассекречивании архивных документов. Поводом для обращения в суд послужил ответ ведомства от 30 января 2012 года на запрос Н.А. Асташина от 15 января 2012 года о рассекречивании ряда архивных документов, в котором экспертная комиссия Главного командования указала, что рассмотрит названные в запросе исследователя архивные документы на предмет рассекречивания в плановом порядке в 2013 году (вместо указанных в статье 15 Закона РФ «О государственной тайне» трех месяцев с момента получения запроса).

Первоначально Лефортовский районный суд г. Москвы своим определением⁴ возвратил Н.А. Асташину поданное им заявление, указав, что на основании ст. 26 Гражданского процессуального кодекса РФ дела, связанные с государственной тайной, относятся к подсудности суда города федерального значения. Однако исследователь, не согласившись с указанным определением, обратился с частной жалобой в Московский городской суд, который в итоге своим апелляционным определением от 27 июня 2012 года⁵ отменил определение Лефортовского районного суда г. Москвы. При этом Московский городской суд указал в своем апелляционном определении следующее: «... под делами, связанными с государственной тайной, в ст. 26 ГПК РФ понимаются, во-первых, подведомственные судам общей юрисдикции дела, при разрешении которых необходимо исследовать сведения, содержащие государственную тайну, во-вторых, дела, непосредственно возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием и их защитой. Ко второй категории относятся дела об обжаловании заинтересованными лицами решений о засекречивании сведений, не составляющих государственную тайну, либо о включении их в этих целях в носители сведений, составляющих государственную тайну; дела об обжаловании отказа в допуске к государственной тайне». В итоге в своем определении суд пришел к выводу о том, что из заявления Н.А. Асташина не усматривается, что его дело может быть отнесено к одной из указанных выше категорий и что для его разрешения необходимо исследовать сведения, содержащие государственную тайну.

Таким образом, Московским городским судом были сформулированы важные критерии, которыми следует руководствоваться на практике при определении подсудности дел, так или иначе связанных с вопросами государственной тайны: дело будет подсудно областному суду (верховному суду республики, краевому суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа) в том случае, когда для его разрешения требуется изучение в судебном процессе документов, содержащих сведения, отнесенные к государственной тайне, в том числе если заявлены требования о признании незаконным решения о засекречивании сведений и их носителей, об обжаловании отказа в допуске к государственной тайне. Представляется, что подобный подход к толкованию ст. 26 Гражданского процессуального кодекса РФ является оправданным, поскольку сама по себе необходимость рассмотрения дела в суде более высокого уровня по сравнению с районным судом может возникнуть именно тогда, когда требуется обеспечение повышенной защиты оглашаемых в судебном процессе сведений, составляющих государственную тайну.

Что касается непосредственно судебной практики по делам об оспаривании отказов в доступе к архивным документам, засекреченным более 30 лет назад, со ссылкой на государственную тайну, то на настоящий момент суды признают подобные отказы в доступе к архивным документам законными. При этом судами приводятся следующие аргументы в пользу признания подобных отказов соответствующими требованиям законодательства.

⁴ Определение Лефортовского районного суда г. Москвы от 10 мая 2012 года

⁵ Апелляционное определение Московского городского суда от 27 июня 2012 года по делу № 11-11633

В качестве одного из аргументов суды указывают на то обстоятельство, что **предусмотренный ст. 13 Закона РФ «О государственной тайне» максимальный срок засекречивания документов может применяться лишь к тем документам, которые были засекречены после введения в действие указанного закона (т. е. после 1993 года).**

Так, в рамках двух рассмотренных Московским городским судом дел по заявлению Петрова Н.В. к ФСБ России об оспаривании обоснованности отнесения к государственной тайне сведений, содержащихся в ряде архивных приказов МГБ СССР 1940-х и 1950-х годов, судом было отказано в удовлетворении требований заявителя⁶.

В своих решениях суд указал, что согласно ст. 4 Гражданского кодекса РФ акты гражданского законодательства не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие. Суд отметил, что согласно постановлению Верховного Совета РФ от 21.07.1993 г. № 5486-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О государственной тайне» закон вводится в действие с момента его опубликования, и какие-либо иные указания в этом постановлении или в законе отсутствуют. Также в абзаце 1 статьи 13 Закона РФ «О государственной тайне» закреплено, что под рассекречиванием сведений и их носителей понимается «снятие ранее введенных в предусмотренном настоящим Законом порядке» ограничений на распространение сведений, составляющих государственную тайну, и на доступ к их носителям», что суд расценил как подтверждение вывода о том, что Закон РФ «О государственной тайне» распространяет свое действие в части срока засекречивания не на любые правоотношения, а только на те, которые возникли после введения Закона в действие. С учетом изложенного, по мнению суда, рассекречивание сведений, отнесенных к государственной тайне до введения в действие Закона РФ «О государственной тайне» (до сентября 1993 г.) является правом, а не обязанностью государственного органа, наделенного полномочиями в области защиты государственной тайны.

Стоит отметить, что в рамках данных судебных дел представители ФСБ России также представили суду ответ Межведомственной комиссии по защите государственной тайны от 02.12.2010 г. на запрос ФСБ России о продлении сроков засекречивания спорных архивных документов. В указанном ответе Межведомственная комиссия по защите государственной тайны указала, что в соответствии со ст. 14 Закона РФ «О государственной тайне» право продления первоначально установленных сроков засекречивания носителей сведений, составляющих государственную тайну, предоставляется руководителям государственных органов, наделенных полномочиями по отнесению соответствующих сведений к государственной тайне, на основании заключения назначенной ими в установленном порядке экспертной комиссии. В связи с этим Межведомственная комиссия по защите государственной тайны заявила, что ее заключения по вопросу продления представленных ФСБ России архивных документов не требуется.

Таким образом, даже Межведомственная комиссия по защите государственной тайны, в полномочия которой входит продление максимального 30-летнего срока засекречивания документов, придерживается позиции, согласно которой установленный ст. 13 Закона РФ «О государственной тайне» 30-летний срок засекречивания сведений применяется только к документам, засекреченным до введения в действие указанного Закона. Тем самым Межведомственная комиссия по защите государственной тайны в настоящее время уклоняется от вынесения заключений по вопросу о продлении сроков секретного хранения документов, засекреченных до сентября 1993 года. Это позволяет ведомствам, в чьи полномочия входит отнесение тех или иных сведений и документов к государственной тайне, самостоятельно на основании внутриведомственных экспертиз продлевать сроки засекречивания документов на неограниченное количество лет.

⁶ Решение Московского городского суда от 15 июня 2011 года по делу №3-156/3-2011; решение Московского городского суда от 28 июня 2011 года по делу № 3-0128/2011

Подобный подход органов власти и судов к применению максимального 30-летнего срока засекречивания документов создает значительные препятствия для исследователей и пользователей архивами в получении для изучения архивных документов, особенно если учесть, что большую часть секретных архивных документов составляют именно материалы, засекреченные ранее 1993 года.

Представляется, что необходимо применять следующий подход к толкованию ст. 13 Закона РФ «О государственной тайне» в соотношении ее со ст. 14 данного Закона.

Абзац третий ст. 13 Закона РФ «О государственной тайне», исходя из его буквального толкования, предусматривает максимальный 30-летний срок засекречивания сведений, составляющих государственную тайну, независимо от даты засекречивания документов (до или после введения в действие данного Закона). По смыслу указанной нормы 30-летний срок может быть продлен только на основании заключения Межведомственной комиссии по защите государственной тайны.

При этом ст. 14 Закона РФ «О государственной тайне» устанавливает, что носители сведений, составляющих государственную тайну, рассекречиваются не позднее сроков, установленных при их засекречивании. До истечения этих сроков носители подлежат рассекречиванию, если изменены положения действующего в данном органе государственной власти, на предприятии, в учреждении или организации перечня, на основании которых они были засекречены. В исключительных случаях право продления первоначально установленных сроков засекречивания носителей сведений, составляющих государственную тайну, предоставляется руководителям государственных органов, наделенным полномочиями по отнесению соответствующих сведений к государственной тайне, на основании заключения назначенной ими в установленном порядке экспертной комиссии.

Из системного толкования ст. 13 и ст. 14 Закона РФ «О государственной тайне» следует, что на основании заключения созданной в государственном органе экспертной комиссии возможно продление сроков засекречивания документов только в том случае, если первоначальный срок засекречивания документов составлял менее 30 лет. При этом, продление в рамках данной процедуры срока засекречивания по смыслу абзаца третьего ст. 13 Закона РФ «О государственной тайне» должно также происходить в пределах 30-летнего срока. Что же касается возможности продления срока засекречивания документов за пределы установленного максимального 30-летнего срока засекречивания, то для этого случая законом предусмотрена необходимость получения заключения Межведомственной комиссии по защите государственной тайны.

Таким образом, предложенный подход к толкованию ст. 13 и ст. 14 Закона РФ «О государственной тайне» позволит избежать ситуации, при которой срок засекречивания документов может бесконечно продлеваться на основании заключений ведомственных экспертиз без определения предельного срока, при наступлении которого дальнейшее засекречивание документов будет возможно только в исключительных случаях по заключению специального органа — Межведомственной комиссии по защите государственной тайны. Такой подход позволит соблюсти баланс публичных и частных интересов при решении вопросов о снятии грифов секретности с архивных материалов.

Применительно к вопросу о совокупном толковании статей 13 и 14 Закона РФ «О государственной тайне» стоит также обратить внимание на еще один неоднозначный довод представителей ФСБ России, озвученный ими в судебных процессах по заявлениям Петрова Н.В. По мнению представителей ФСБ России, статьи 13 и 14 Закона РФ «О государственной тайне» имеют разный предмет регулирования, что следует из их названий: статья 13 называется «Порядок рассекречивания сведений», а статья 14 — «Порядок рассекречивания носителей сведений, составляющих государственную тайну». Из изложенного был сделан

вывод, что указанные статьи касаются разных вещей, соответственно основания и предельные сроки рассекречивания сведений, установленные статьей 13 Закона РФ «О государственной тайне», не применимы к рассекречиванию самих носителей этих сведений, поскольку для них статьей 14 Закона РФ «О государственной тайне» установлена иная процедура рассекречивания и продления сроков засекречивания, предполагающая необходимость получения лишь заключений ведомственной экспертизы.

Между тем, указанный довод нельзя признать состоятельным в силу следующего. Сведения, составляющие государственную тайну, всегда существуют на определенном носителе, соответственно сами секретные сведения и их носители неразрывно связаны друг с другом. С учетом этого, те основания и сроки рассекречивания, которые установлены для сведений, составляющих государственную тайну, применимы и к их носителям. Иное создавало бы абсурдную ситуацию, при которой уже рассекреченные по основаниям, указанным в ст. 13 Закона РФ «О государственной тайне», сведения существовали бы на нерассекреченных носителях, сроки секретности которых ведомство могло бы продлевать неограниченное количество раз на основании заключений внутриведомственной экспертизы. Таким образом, полагаем, что установленный в ст. 13 Закона РФ «О государственной тайне» предельный 30-летний срок засекречивания сведений, как и процедура его продления на основании заключения межведомственной комиссии по защите государственной тайны, должны применяться и к рассекречиванию носителей таких сведений (т.е. продление сроков их секретного хранения более, чем на 30 лет, также должно осуществляться только на основании заключения межведомственной комиссии по защите государственной тайны, а не на основании заключений собственных внутриведомственных экспертиз).

Еще одним аргументом, который был применен судами по делам об оспаривании отказа в предоставлении доступа к архивным документам, срок засекречивания которых истек, служит то обстоятельство, что **истечение предельного срока засекречивания сведений, составляющих государственную тайну, не влечет, по мнению суда, автоматического рассекречивания данных сведений.**

Так, Московский городской суд рассмотрел дело по заявлению Петрова Н.В. о признании незаконным решения заместителя начальника Центрального архива ФСБ России, которым заявителю было отказано в рассекречивании и предоставлении для ознакомления нескольких архивных приказов МГБ СССР 1940-х и 1950-х годов, и об обязанности ФСБ России рассекретить и предоставить для ознакомления данные архивные документы⁷. Свои требования заявитель основывал на положениях ст. 13 Закона РФ «О государственной тайне», указывая, что в нарушении требований данной статьи ему было отказано в рассекречивании и предоставлении архивных документов, 30-летний срок засекречивания которых истек, при отсутствии заключения Межведомственной комиссии по защите государственной тайны о продлении срока. В ходе судебного разбирательства представители ФСБ России представили суду заключение проведенной внутри ведомства экспертизы, согласно которой запрашиваемые Петровым Н.В. архивные документы содержат сведения, относящиеся к государственной тайне, в связи с чем экспертами был сделан вывод о необходимости продления сроков их секретного хранения.

Суд вынес решение об отказе в удовлетворении требований заявителя. При этом суд указал, что, несмотря на положения ст. 13 Закона РФ «О государственной тайне» о максимальном 30-летнем сроке засекречивания сведений, «истечение предельного срока засекречивания сведений, составляющих государственную тайну, не означает произвольное рассекречивание данных сведений». Поскольку к материалам дела были приобщены заключения ведомственной экспертизы, согласно которым экспертами было установлено

⁷ Решение Московского городского суда от 13 декабря 2010 года по делу № 3-0337/1-2010; определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 02 февраля 2011 года по делу № 5-Г11-5С

наличие в запрашиваемых документах сведений, составляющих государственную тайну, то суд, исходя из этого, сделал вывод о законности и обоснованности решения ФСБ России об отказе в рассекречивании и предоставлении архивных документов. При этом суд сослался на ст. 14 Закона РФ «О государственной тайне», которая дает возможность органу власти продлить срок секретного хранения документов на основании заключения назначенной им экспертной комиссии.

Стоит отметить, что судом в рамках этого дела был признан законным отказ в предоставлении заявителю архивных документов даже несмотря на то обстоятельство, что заинтересованным лицом (ФСБ России) была существенным образом нарушена процедура продления сроков секретного хранения архивных документов. Так, согласно ст. 14 Закона РФ «О государственной тайне» продление сроков засекречивания документов осуществляется по решению руководителя соответствующего органа власти, которое принимается им на основании заключения ведомственной экспертизы. Однако в рамках указанного судебного дела ФСБ России не представила решение руководителя данного органа о продлении сроков засекречивания документов, что свидетельствует о том, что, по сути, продление сроков в установленном порядке не было доведено до конца.

Тем не менее, суды первой и кассационной инстанций при решении вопроса о законности отказа в предоставлении заявителю доступа к архивным документам исходили лишь из наличия в деле ведомственных заключений экспертных комиссий ФСБ России, которые установили факт наличия в документах сведений, составляющих государственную тайну. Это, по мнению судов, является достаточным основанием для отказа в рассекречивании и предоставлении документов для ознакомления пользователю.

С учетом изложенного можно сделать вывод, что сформировавшийся в судебной практике подход к решению вопроса о законности отказов в предоставлении исследователям доступа к документам, максимальный 30-летний срок засекречивания которых истек, исходит из того, что нарушение органами власти процедуры надлежащего оформления продления сроков засекречивания (не только отсутствие заключения Межведомственной комиссии по защите государственной тайны по продлению 30-летнего срока засекречивания, но отсутствие даже решения руководителя органа власти о продлении сроков засекречивания) не является достаточным основанием для признания незаконным решения органа власти об отказе в рассекречивании и предоставлении пользователю архивных документов. В этой части практика допускает ограничение доступа исследователей к архивным документам при наличии лишь заключений экспертных комиссий, назначенных данными органами власти. Подобная практика не может быть признана правильной, поскольку она создает почву для нарушения органами власти требований законодательства к основаниям и процедуре продления сроков засекречивания архивных документов.

Необходимо отметить, что высказанные судом по изложенным выше делам аргументы в пользу законности отказов органов власти в рассекречивании и предоставлении архивных документов, 30-летний срок засекречивания которых истек, находят свое отражение и в некоторых правовых актах, принимаемых отдельными органами власти. Так, существует «Типовое положение о порядке рассекречивания и продления сроков засекречивания архивных документов», которое утверждено решением Межведомственной комиссии по защите государственной тайны от 12 марта 2010 года № 178 (далее — Типовое положение). В п. 5 названного Типового положения закреплено, что «истечение срока, на который был продлен срок засекречивания архивного документа, не является основанием для его рассекречивания без проведения в установленном порядке экспертизы на предмет наличия в нем сведений, составляющих государственную тайну». Кроме того, согласно п. 15 Типового положения, «срок засекречивания сведений, составляющих государственную тайну, не должен превышать 30 лет (распространяется на ограничения, установленные в порядке, предусмотренном Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О

государственной тайне»)). Также в п. 20 Типового положения указывается, что «архивный документ считается рассекреченным только после принятия решения о его рассекречивании и внесения архивом, в котором хранится документ, соответствующих изменений в учетные данные», при этом «грифы секретности погашаются штампом «Рассекречено» на всех экземплярах и копиях рассекреченного архивного документа».

Таким образом, позиция о неприменимости 30-летнего срока рассекречивания к любым архивным документам имеет достаточно широкое распространение не только в судебной практике, но и в правовых актах органов власти.

2. Другой проблемой, возникающей в связи с применением норм Закона РФ «О государственной тайне» в делах о доступе к архивной информации, является **проблема невыполнения требований Закона РФ «О государственной тайне» в части необходимости обоснования наличия ущерба безопасности Российской Федерации от распространения сведений, которые были отнесены органом власти к государственной тайне.**

Закон РФ «О государственной тайне» в статье 2 определяет понятие «государственная тайна» как «защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации».

Кроме того, как указано в ст. 8 Закона РФ «О государственной тайне», степень секретности сведений составляющих государственную тайну, должна соответствовать степени тяжести ущерба, который может быть нанесен безопасности Российской Федерации вследствие распространения указанных сведений».

В соответствии со ст. 6 Закона РФ «О государственной тайне», отнесение сведений к государственной тайне и их засекречивание осуществляется в соответствии с принципами законности, обоснованности и своевременности.

Законность отнесения сведений к государственной тайне и их засекречивания заключается в соответствии засекречиваемых сведений положениям статей 5 и 7 настоящего Закона и законодательству Российской Федерации о государственной тайне. В свою очередь, обоснованность отнесения сведений к государственной тайне и их засекречивания заключается в установлении путем экспертной оценки целесообразности засекречивания конкретных сведений, вероятных экономических и иных последствий этого акта исходя из баланса жизненно важных интересов государства, общества и граждан.

Таким образом, из указанных норм Закона РФ «О государственной тайне» следует, что сведения могут быть отнесены к государственной тайне только при условии соблюдения принципа обоснованности, который связан с оценкой возможности наступления экономических и иных последствий от распространения сведений и причинения ущерба безопасности Российской Федерации. Возможность наступления ущерба для интересов государства является главным признаком, характеризующим сведения как государственную тайну (ст. 2, 6 Закона РФ «О государственной тайне»).

Тем не менее, в настоящее время в правоприменительной практике **допускается отнесение сведений к государственной тайне при отсутствии обоснования наличия ущерба безопасности Российской Федерации от распространения данных сведений.**

Указанный вывод можно проиллюстрировать на примере ранее упомянутых решений Московского городского суда по двум делам по заявлениям Петрова Н.В. к ФСБ России об оспаривании обоснованности отнесения сведений, содержащихся в ряде архивных приказов

МГБ СССР, к государственной тайне⁸. Интересующие заявителя приказы МГБ СССР касались вопросов утверждения штата и кадрового состава Аппарата Уполномоченного МГБ СССР в Германии. В рамках данного дела заявителем указывалось на нарушение ФСБ России принципа обоснованности при отнесении сведений, содержащихся в данных документах, к государственной тайне, поскольку необходимость в защите данных сведений пропала ввиду отсутствия таких органов власти, как МГБ СССР и Аппарат Уполномоченного МГБ СССР в Германии, и, как следствие, отсутствия какого-либо возможного ущерба от распространения сведений о структуре и штатах этих органов. Кроме того, заявитель обращал внимание суда на то обстоятельство, что в заключениях ведомственных экспертиз ФСБ России, на основании которых сведения были отнесены к государственной тайне, также не дается оценка возможности наступления негативных последствий и ущерба для интересов государства в случае распространения содержащихся в запрашиваемых документах сведений.

Московский городской суд отказал заявителю в удовлетворении его требований в рамках двух вышеупомянутых дел. Суд сделал вывод о соблюдении государственным органом принципа обоснованности отнесения сведений к государственной тайне, основываясь на наличии в деле заключений экспертных комиссий ФСБ России, которыми установлено присутствие в документах сведений, относящихся к государственной тайне. При этом суд указал на то, что при проведении ведомственной экспертизы запрашиваемых архивных документов была произведена надлежащая экспертная оценка вероятных экономических и иных последствий от распространения сведений. Данный вывод был сделан судом, несмотря на то обстоятельство, что в заключениях ведомственных экспертиз ФСБ России не упоминается ни слова о том, какой ущерб может быть причинен безопасности Российской Федерации от распространения сведений.

Стоит отметить, что заявителем в рамках обоих дел было заявлено ходатайство о назначении судебной экспертизы в отношении запрашиваемых архивных документов с целью определения обоснованности отнесения имеющихся в них сведений к государственной тайне с точки зрения вероятности наступления ущерба интересам государства от их распространения. Одним из аргументов в пользу назначения экспертизы служило то обстоятельство, что в имеющихся в деле заключениях экспертных комиссий ФСБ России отсутствовало какое-либо упоминание о возможных последствиях от распространения сведений из этих архивных документов. В качестве кандидатур экспертов были предложены лица, являющиеся представителями кафедры Истории органов госбезопасности Академии ФСБ России и имеющие надлежащим образом оформленный допуск к сведениям, составляющим государственную тайну. Однако суд в рамках обоих дел отказал в удовлетворении ходатайств о назначении экспертизы со ссылкой на то обстоятельство, что обоснованность отнесения сведений к государственной тайне может быть самостоятельно оценена судом исходя из совокупности имеющихся в деле доказательств.

Из указанной ситуации можно сделать вывод, что в настоящее время процесс судебного оспаривания заключений ведомственных экспертных комиссий, подтверждающих наличие в архивных документах сведений, составляющих государственную тайну, значительно затруднен.

При этом в подобных судебных разбирательствах есть и положительные моменты, связанные с возможностью ознакомиться с содержанием интересующих архивных документов в ходе судебного разбирательства.

Так, в рамках описанных выше судебных дел Н.В. Петров заявлял ходатайство об истребовании из Центрального архива ФСБ России запрошенных им приказов МГБ СССР для обозрения их судом с целью исследования вопроса о правомерности отнесения данных документов к государственной тайне. Судом было удовлетворено данное ходатайство, в результате чего заявитель смог ознакомиться с интересующими его архивными документами

⁸ Решение Московского городского суда от 15 июня 2011 года по делу №3-156/3-2011; решение Московского городского суда от 28 июня 2011 года по делу № 3-0128/2011

при обзрении их в судебном заседании.

Тем не менее, указанный пример из судебной практики свидетельствует о том, что на данном этапе суды в основном отказывают в признании необоснованными решений органов власти об отнесении конкретных сведений к государственной тайне. В итоге, несмотря на наличие в Законе РФ «О государственной тайне» требования об оценке степени ущерба для отнесения сведений к государственной тайне, это требование на практике не выполняется, ввиду чего до сих пор остаются засекреченными многие архивные документы, не содержащие какой-либо информации, чувствительной с точки зрения истинных интересов безопасности государства. Подобная ситуация создает значительные трудности в работе исследователей: в настоящее время они оказываются лишены доступа ко многим архивным документам, актуальность засекречивания которых уже давно утрачена.

3. Следующей не менее важной проблемой, выявленной в практике применения архивного законодательства, является **проблема ограничения доступа исследователей к архивным документам под предлогом личной и семейной тайны при отсутствии в законодательстве четкого определения понятия «личная и семейная тайна».**

В соответствии с ч. 3 ст. 25 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации», 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, устанавливается на срок 75 лет со дня создания указанных документов. С письменного разрешения гражданина, а после его смерти с письменного разрешения наследников данного гражданина 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, может быть отменено ранее чем через 75 лет со дня создания указанных документов.

Казалось бы, данная норма Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» устанавливает вполне обоснованное с точки зрения ст. 23 Конституции РФ ограничение на доступ к архивным документам в целях защиты личной и семейной тайны и тайны частной жизни граждан.

Однако ситуация с применением данной нормы складывается неоднозначно в связи с тем, что **в настоящее время в архивном и ином законодательстве отсутствует четкое определение понятия «личная и семейная тайна».**

Вследствие этого на практике достаточно часто возникают случаи необоснованного ограничения доступа пользователей к архивным документам под предлогом того, что понятие «личная и семейная тайна» толкуется работниками архивов произвольно ввиду отсутствия установленных законодательством критериев, по которым можно было бы отнести ту или иную информацию к «личной и семейной тайне».

Показательным в данном случае является уголовное дело, которое было возбуждено в 2009 году в отношении заведующего кафедрой отечественной истории Поморского государственного университета, доктора исторических наук, профессора М.Н. Супруна. Историк работал над составлением «книг памяти» и собирал в архиве информационного центра УВД Архангельской области сведения о репатриированных с территории Германии по окончании Второй мировой войны гражданах СССР, являющихся этническими немцами или поляками, высланных на территорию Архангельской области (спецпереселенцах).

М.Н. Супруна обвинили в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 137 УК РФ («нарушение неприкосновенности частной жизни»), и квалифицировали проводимую им работу как незаконное собирание сведений о частной жизни лица, составляющих его личную или семейную тайну, без его согласия.

Так, в постановлении следователя о предъявлении обвинения в числе сведений о

частной жизни лиц и сведений, составляющих личную и семейную тайну, которые, по мнению следствия, были незаконно собраны Супруном М.Н., указываются сведения о том, что потерпевшие:

- были вывезены немецкими оккупационными властями в Германию или Польшу, а затем вернулись в СССР по репатриации;
- были призваны и служили в немецкой армии, принимали участие в боевых операциях против Красной Армии;
- были взяты в плен советскими войсками и направлены в лагерь для военнопленных;
- были осуждены советскими судебными органами;
- прибыли из Германии по репатриации и состояли на учете в спецпоселении в Архангельской области.

Защитник М.Н. Супруна, адвокат И.Ю. Павлов обжаловал в судебном порядке постановление о возбуждении уголовного дела со ссылкой на то обстоятельство, что в указанном постановлении не раскрываются понятия «личная тайна» и «семейная тайна» и отсутствуют ссылки на какой-либо нормативный правовой акт, раскрывающий содержание этих понятий, тем самым нарушается право обвиняемого знать суть предъявленного ему обвинения. Кроме того, защитник указывал, что сведения о репрессиях носят публичный характер, поскольку одной из сторон в этих правоотношениях выступало государство, в связи с чем эти сведения, в том числе биографические данные, не могут быть признаны «личной» и «семейной» тайной.

Однако судом было отказано в удовлетворении жалобы на данное постановление⁹. В своем решении суд указал, что «частная жизнь — это те стороны личной жизни человека, которые он в силу своей свободы не желает делать достоянием других». Также суд сослался на Определение Конституционного Суда РФ № 248-О от 09.06.2005 г., в котором указано, что в понятие «частная жизнь» включается та область жизнедеятельности человека, которая относится к отдельному лицу, касается только его и не подлежит контролю со стороны общества и государства, если она не носит противоправный характер, и что право на неприкосновенность частной жизни означает предоставленную человеку и гарантированную государством возможность контролировать информацию о самом себе, препятствовать разглашению сведений личного, интимного характера. Помимо этого, суд отметил, что ограничение на доступ к собранным Супруном М.Н. сведениям установлено ст. 25 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации», Указом Президента РФ «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера», Федеральным законом «О персональных данных», Приказом Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 25 июля 2006 г. № 375/584/352 «Об утверждении 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», вследствие чего у следователя имелись основания для вынесения оспариваемого постановления о возбуждении уголовного дела.

При этом судом в своем постановлении не было дано какой-либо трактовки понятию «личная» и «семейная» тайна и его соотношению с понятием «частная жизнь».

Между тем применительно к соотношению этих понятий необходимо отметить, что «личная и семейная тайна» и «частная жизнь» соотносятся между собой как часть и целое.

⁹ Постановление Приморского районного суда г. Санкт-Петербурга от 18 февраля 2011 года по делу № 3/7-23/11

Так, к частной жизни лица могут относиться не только сведения, составляющие «личную и семейную тайну» гражданина, но также и иные сведения, касающиеся его частной жизни, но не являющиеся «личной» и «семейной» тайной. При этом важным является то обстоятельство, что ч. 1 ст. 137 УК РФ устанавливает уголовную ответственность за сбор не любых сведений о «частной жизни», а именно «сведений о частной жизни лица, составляющих его личную или семейную тайну».

Что касается итогов уголовного дела Супруна М.Н., то по результатам его судебного рассмотрения 8 декабря 2011 года Октябрьским районным судом г. Архангельска было вынесено постановление о прекращении уголовного преследования в связи с истечением сроков давности привлечения историка к уголовной ответственности¹⁰. Тем не менее, в своем постановлении суд первой инстанции признал историка виновным в незаконном сборе сведений о частной жизни лиц, составляющих их личную и семейную тайну. Причем, как следует из текста решения суда, при отнесении собранной М.Н. Супруном информации к личной и семейной тайне суд первой инстанции руководствовался мнением потерпевших – родственников спецпоселенцев, которые считали, что собранные М.Н. Супруном сведения являются их личной или семейной тайной, поскольку они якобы носят некомплементарный характер и распространение таких сведений может нанести им репутационный ущерб.

Указанное постановление было обжаловано стороной защиты в кассационную инстанцию, однако кассационным определением Архангельского областного суда от 28 февраля 2012 года¹¹ постановление было оставлено в силе.

Тем не менее, представляется спорным вывод судов о том, что собираемые Супруном М.Н. сведения являются по своей природе сведениями, составляющими «личную» и «семейную» тайну, и даже сведениями о «частной жизни» лиц. Что касается квалификации данных сведений как сведений о «частной жизни» граждан, то исходя из определения Конституционного Суда РФ № 248-О от 09.06.2005 г., к «частной жизни» можно отнести лишь ту область жизнедеятельности человека, которая относится к отдельному лицу и не подлежит контролю со стороны общества и государства. Между тем, собранные Супруном М.Н. сведения касаются лиц, подвергшихся политическим репрессиям; соответственно, область жизнедеятельности данных лиц, связанная с применением в отношении них репрессивных мер (направление в спецпоселения и др.), уже подлежала контролю со стороны публичных органов государства, вследствие чего связанные с этими событиями сведения уже не могут относиться к частной жизни лиц. Кроме того, Закон РФ «О реабилитации жертв политических репрессий» исходит из необходимости предания гласности основным сведениям о реабилитированных лицах, поскольку в ст. 18 данного Закона содержится указание на опубликование списков реабилитированных лиц с указанием их основных биографических данных в органах печати. К тому же, предложенный судом подход к толкованию «личной и семейной тайны», который основан на желании самих лиц скрыть ту или иную информацию о себе или своих родственниках, не может быть признан обоснованным. Избранный судом подход позволяет основывать правоприменительные решения (в данном случае — решение о привлечении к уголовной ответственности) не на законе, а на субъективном мнении лиц, которые (как это было с потерпевшими в данном уголовном деле) могут быть так или иначе заинтересованы в исходе дела. Между тем, одного лишь желания гражданина скрыть какие-то касающиеся его сведения, пусть даже некомплементарного характера, не может быть достаточно для их отнесения к какой-либо тайне вообще, и к личной или семейной тайне, в частности.

Таким образом, отсутствие в настоящее время в законодательстве определения понятия «личная и семейная тайна» влечет для пользователей архивами значительные

¹⁰ Постановление Октябрьского районного суда г. Архангельска от 08 декабря 2011 года по уголовному делу № 1-225/2011

¹¹ Кассационное определение Архангельского областного суда от 28 февраля 2012 года № 22-0546

трудности при работе в архивах и, как показал описанный выше пример уголовного дела, возможность необоснованного привлечения к ответственности.

Проблемы с применением ч. 3 ст. 25 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» можно также проиллюстрировать следующими примерами отказов архивов в предоставлении пользователям доступа к архивным документам.

В июле 2011 года Санкт-Петербургское государственное учреждение «Центральный государственный архив литературы и искусства» выдало для ознакомления М.Н. Золотоносову личное дело писателя Г.И. Мирошниченко. Указанное личное дело писателя велось Союзом писателей, и в его состав были включены такие документы, как выписки из стенограмм и протоколов заседаний Союза писателей, объяснительные записки, характеристики, выданные данным Союзом, которые предварительно обсуждались на различных заседаниях данной организации, т. е. документы, характеризующие общественную (публичную) сторону жизни лица и предназначенные не для личного пользования, а для ознакомления с ними большого круга лиц, присутствующих на заседаниях Союза писателей. Между тем М.Н. Золотоносову ограничили доступ к нескольким листам из указанного дела: эти листы закрыли конвертами. Работники архива на вопрос о причинах ограничения доступа к отдельным документам из дела сослались на наличие на указанных листах сведений о личной и семейной тайне и частной жизни гражданина, в связи с чем доступ к ним ограничен на основании ч. 3 ст. 25 Федерального закона «Об архивной деле в Российской Федерации».

Данный отказ в предоставлении архивных документов был обжалован М.Н. Золотоносовым в Дзержинский районный суд г. Санкт-Петербурга. По итогам рассмотрения дела суд вынес решение, которым отказал в удовлетворении требований заявителя о признании незаконным решения архива об ограничении доступа исследователя к интересующему его архивному документу¹². При этом в своем решении суд не привел какого-либо обоснования своему выводу об отнесении имеющихся в запрошенном архивном документе сведений к личной и семейной тайне, а лишь констатировал факт наличия подобных сведений в документе, установленный на основании обзора судом самого архивного документа. Решение суда первой инстанции было обжаловано заявителем в вышестоящий суд, однако кассационным определением Санкт-Петербургского городского¹³ суда решение было оставлено в силе.

Подобное ограничение на доступ к архивным документам со ссылкой на ч. 3 ст. 25 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» было произведено также в Санкт-Петербургском государственном учреждении «Центральный государственный архив историко-политических документов», где Золотоносову М.Н. выдали ряд архивных дел, в которых отдельные листы были закрыты конвертами. При этом выданные архивные дела состояли из стенограмм и протоколов различных партийных собраний и заседаний партбюро, соответственно содержащаяся в данных документах информация имела заведомо публичный, но не частный характер.

Данный отказ в предоставлении архивной информации также был обжалован Золотоносовым М.Н. в судебном порядке, однако решением Смольнинского районного суда г. Санкт-Петербурга от 24 января 2012 года¹⁴ его требования о признании незаконным решения архива об отнесении сведений, содержащихся в запрошенных архивных документах, к личной и семейной тайне, были оставлены без удовлетворения. Определением Санкт-Петербургского городского суда от 15 мая 2012 года¹⁵, вынесенным по итогам рассмотрения апелляционной жалобы Золотоносова М.Н., решение суда первой инстанции было оставлено

¹² Решение Дзержинского районного суда г. Санкт-Петербурга от 11 октября 2011 года № 2-2303/2011

¹³ Определение Санкт-Петербургского городского суда от 05 декабря 2011 года

¹⁴ Решение Смольнинского районного суда г. Санкт-Петербурга от 24 января 2012 года № 2-4536/2011

¹⁵ Определение Санкт-Петербургского городского суда от 15 мая 2012 года

в силе. В своем решении суд первой инстанции, основываясь на пояснениях сотрудников архива, изложенных ими в ходе судебного заседания, указал, что в интересующих заявителя архивных документах содержатся сведения о совершении лицами уголовно-наказуемых деяний. Как представляется, это обстоятельство должно было свидетельствовать о незаконности действий архива, поскольку сведения о совершении противоправных деяний, по смыслу упомянутого выше постановления Конституционного Суда РФ № 248-О от 09.06.2005 г., не могут быть отнесены к сфере частной жизни и личной и семейной тайне. Однако, несмотря на это обстоятельство, суд в своем решении отметил, что наличие в документе подобного рода сведений при отсутствии указания на вынесенный в отношении этих лиц приговор, устанавливающий их вину, не может считаться основанием для вывода о незаконности действий сотрудников архива по ограничению права пользователей на ознакомление с указанными документами. На основании изложенного, суд признал отказ архива в предоставлении Золотоносому М.Н. доступа к документам законным и обоснованным.

Стоит отметить, что в ходе рассмотрения судами обоих дел Золотоносвым М.Н. и его представителями поднимался вопрос о необходимости исследования судом самих архивных документов, к которым был ограничен доступ, для установления наличия в них сведений, которые могут быть отнесены к личной и семейной тайне. При этом в рамках первого дела Дзержинским районным судом г. Санкт-Петербурга был истребован у архива интересующий заявителя архивный документ, однако обозрение его производилось исключительно судом (причем заявителю было отказано в возможности ознакомиться с ним, и сама копия архивного документа не была приобщена к материалам дела). В рамках же второго дела Смольнинский районный суд г. Санкт-Петербурга отказал в удовлетворении ходатайства заявителя об истребовании архивных документов, и в основу своего решения суд положил лишь пояснения сотрудников архива о том, какого рода информация содержится в интересующих заявителя архивных документах.

Как видно, указанные примеры из судебной практики по оспариванию отказов в доступе к архивным документам по мотивам наличия в них «личной и семейной тайны» демонстрируют не только проблемы в толковании понятия «личной и семейной тайны», но и процессуальные трудности, возникающие при доказывании в суде факта отсутствия в документах сведений, составляющих личную и семейную тайну: в большинстве случаев суды отказываются истребовать и изучать сами архивные документы, а руководствуются лишь пояснениями архива о том, какого рода сведения содержатся в архивном документе (указанные пояснения архива принимаются судом как достоверные и не подвергаются какой-либо проверке). При этом даже в случае истребования судом самого архивного документа для изучения ознакомление с ним заявителя ограничивается (хотя даже по делам, связанным с оспариванием обоснованности отнесения сведений к государственной тайне суд позволяет сторонам процесса ознакомиться с секретными архивными документами, о чем было подробнее изложено выше).

Таким образом, ч. 3 ст. 25 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» в настоящее время достаточно часто используется архивами для ограничения доступа пользователей к отдельным документам. При этом обоснованность таких ограничений и квалификация определенных сведений как относящихся к «личной и семейной тайне» и «частной жизни» лиц зачастую вызывает сомнения, однако судебная защита нарушенного права на доступ к архивной информации в этих случаях является достаточно проблематичной.

4. Еще одной проблемой, затрудняющей на практике доступ исследователей к архивной информации, является **проблема введения на уровне подзаконных актов ограничений на доступ к архивным документам, не предусмотренных федеральными законами.**

Согласно действующему законодательству (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, ч. 1 ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», п. 1 ч. 1 ст. 4, ст. 5 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»), право на доступ к информации (в том числе к архивным документам) может быть ограничено только на основании федерального закона.

Между тем в настоящее время в архивном законодательстве имеются акты, устанавливающие ограничения на доступ к архивной информации, не предусмотренные федеральными законами.

К таким актам относится «Положение 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», утвержденное Приказом Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 25 июля 2006 г. № 375/584/352 (далее — Положение).

Данное Положение содержит ряд норм, в которых закреплены ограничения на доступ к материалам архивных дел, содержащим информацию о репрессированных лицах (материалы прекращенных уголовных и административных дел и фильтрационно-проверочных дел в отношении репрессированных и впоследствии реабилитированных лиц).

Так, абзац второй подпункта «з» пункта 6 Положения устанавливает, что другие лица (не являющиеся реабилитированными лицами и их родственниками и наследниками) могут быть допущены к материалам дел до истечения 75 лет с момента создания документов с письменного согласия реабилитированных лиц или лиц, в отношении которых велось производство по фильтрационно-проверочным делам, а после их смерти — с согласия их наследников на основании соответствующего заявления или ходатайства при предъявлении документов, удостоверяющих личность, а также доверенности, оформленной в установленном законом порядке, от реабилитированных лиц и лиц, в отношении которых велось производство по фильтрационно-проверочным делам, или от их наследников.

Данная норма закрепляет ограничение права других лиц, в том числе исследователей, на доступ ко всем без исключения материалам прекращенных административных, уголовных, фильтрационно-проверочных дел в отношении репрессированных лиц, хранящихся в государственных архивах и архивах государственных органов Российской Федерации.

Между тем в федеральных законах (в ч. 3 ст. 25 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации») устанавливается ограничение на доступ только к архивным документам, содержащим сведения о личной и семейной тайне гражданина, его частной жизни, а также сведения, создающие угрозу для его безопасности.

Таким образом, абзац второй подпункта «з» пункта 6 Положения противоречит ч. 3 ст. 25 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации», поскольку позволяет ограничивать доступ других лиц даже к тем документам, входящим в состав прекращенных административных, уголовных и фильтрационно-проверочных дел в отношении репрессированных лиц, которые не содержат в себе никаких сведений о личной и семейной тайне гражданина, его частной жизни и сведений, создающих угрозу его безопасности.

Указанная норма Положения оспаривалась организацией «Мемориал» в Верховном Суде РФ. Однако суд не усмотрел противоречия между данной нормой и действующими федеральными законами и отказал в удовлетворении заявления организации «Мемориал»¹⁶. Более того, в определении об отказе в удовлетворении кассационной жалобы организации «Мемориал» на решение суда первой инстанции Кассационная коллегия Верховного Суда РФ

¹⁶ Решение Верховного Суда РФ от 26 января 2011 года по делу № ГКПИ10-1510.

указала, что, по ее мнению, оспоренные положения пункта 6 Положения не распространяют содержащиеся в нем ограничения, предусмотренные и федеральным законом, на доступ иных лиц к архивным документам, не содержащим сведений, составляющих личную и семейную тайну, сведений о частной жизни¹⁷.

Между тем данная трактовка суда расходится с практикой работы архивов, которые отказывают в доступе исследователей к любым материалам дел, касающимся репрессированных лиц, без выяснения вопроса о действительном наличии в запрашиваемых материалах сведений, составляющих личную и семейную тайну, сведений о частной жизни лица.

О наличии такой практики свидетельствуют полученные организацией «Мемориал» многочисленные письменные отказы различных архивов в предоставлении доступа к архивным документам со ссылкой именно на спорные положения п. 6 Положения.

Кроме того, подобную практику можно проиллюстрировать с помощью следующего примера.

Ленинский районный суд г. Перми рассмотрел дело по заявлению Суслова А.Б. к Государственному краевому учреждению «Пермский государственный архив новейшей истории» об оспаривании отказа в предоставлении доступа к архивным материалам — делам репрессированных граждан.¹⁸ Отказ архива в предоставлении архивных документов был мотивирован тем, что запрашиваемые дела будут доступны пользователям только с 2012-2013 гг. в соответствии с п. 6 «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».

Суд отказал в удовлетворении требований Суслова А.Б., сославшись в качестве одного из аргументов в обоснование данного решения на ст. 25 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации», которым установлено ограничение на доступ к документам, содержащим сведения, составляющие личную и семейную тайну, и сведения о частной жизни. При этом суд отметил, что запрашиваемые истцом дела конкретных граждан «безусловно содержат сведения об их личной и семейной тайне, частной жизни». Ссылку истца на то, что отказом архива он лишен доступа и к обвинительным заключениям в отношении репрессированных граждан, приговорам, заключениям экспертиз и другим документам, которые не содержат конфиденциальной информации, суд отверг, указав, что истцом были истребованы именно дела граждан, которые содержат сведения о частной жизни, а не конкретные документы, доступ к которым разрешен законодательством. Кроме того, суд указал, что п. 6 «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» согласуется с положениями ч. 3 ст. 25 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» и не противоречит им.

Таким образом, указанный пример иллюстрирует, что в настоящее время абзац второй подпункта «з» пункта 6 Положения действительно препятствует исследователям с ознакомлением с теми документами из дел, касающихся реабилитированных лиц, которые не содержат какой-либо охраняемой законом тайны (в том числе личной и семейной тайны и тайны частной жизни).

Стоит отметить, что указанная выше проблема применения абзаца второго подпункта «з» пункта 6 Положения как основания для отказа в выдаче исследователям всего архивного дела на реабилитированное лицо связана с более широкой **проблемой ограничения доступа**

¹⁷ Определение Кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 24 марта 2011 года по делу № КАС11-105.

¹⁸ Решение Ленинского районного суда г. Перми от 23 марта 2010 года по делу № 2-7143/2009.

исследователей ко всему архивному материалу (или документу) в случае, когда сведения ограниченного доступа содержатся лишь в части архивного материала (документа). На практике нередко из-за наличия в архивном документе лишь небольшого фрагмента, содержащего сведения ограниченного доступа, от исследователей целиком закрывается весь документ (а иногда и все архивное дело), что существенно ограничивает возможности исследователей по изучению архивных первоисточников. Представляется, что указанная проблема может быть решена путем внесения изменений в Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации», предусматривающих возможность предоставления пользователю доступа к содержащейся в архивном документе общедоступной информации (более подробно предложения по указанным изменениям сформулированы ниже).

Другой нормой Положения, которая также устанавливает дополнительное ограничение на доступ к архивной информации, является пункт 9 Положения.

Согласно п. 9 Положения, документы, содержащие информацию с персональными данными лиц, в отношении которых производство по делам не осуществлялось, но сведения в деле имеются, до истечения установленного законодательством Российской Федерации срока пользователю не предоставляются. Данное ограничение может быть снято при соблюдении условия обезличивания в предоставляемых копиях документов персональных данных вышеуказанных лиц.

Данный пункт устанавливает не предусмотренное федеральными законами ограничение на доступ к архивным документам, поскольку в соответствии с п. 2 ч. ст. 2 Федерального закона «О персональных данных» действие данного Закона не распространяется на отношения по организации хранения, комплектования, учета и использования содержащих персональные данные документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в соответствии с законодательством об архивном деле в Российской Федерации.

Указанный п. 9 Положения также оспаривался организацией «Мемориал» в Верховном Суде РФ, однако суд вынес решение об отказе в удовлетворении требований о признании этого пункта недействующим¹⁹.

В своем решении, а затем и в кассационном определении, Верховный Суд РФ указал, что в соответствии с ч. 2 ст. 25 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации» ограничивается доступ к архивным документам независимо от их форм собственности, содержащим сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законодательством Российской Федерации тайну. К охраняемой законодательством Российской Федерации тайне суд отнес и персональные данные, поскольку в соответствии с Указом Президента РФ от 06 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера» они отнесены к конфиденциальной информации.

Между тем с указанным доводом суда согласиться нельзя, поскольку сам Федеральный закон «О персональных данных», принятый позднее, исключил в настоящее время архивные документы из сферы своего действия. Соответственно, требования Федерального закона «О персональных данных», касающиеся необходимости сохранения конфиденциальности персональных данных (ст. 7 Федерального закона «О персональных данных»), не должны распространяться на архивные документы.

Еще одной проблемной нормой, которая содержится в Положении и является поводом для ограничения прав исследователей на доступ к архивным документам по основаниям, не предусмотренным федеральными законами, является пункт 5 Положения.

Абзац первый данного пункта 5 устанавливает следующее: «Настоящее Положение не

¹⁹ Решение Верховного Суда РФ от 26 января 2011 года по делу № ГКПИ10-1510; определение Кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 24 марта 2011 года по делу № КАС11-105.

регулирует вопросы доступа к материалам уголовных и административных дел в отношении лиц, которым отказано в реабилитации, или к делам, которые еще не пересмотрены в установленном законодательством Российской Федерации порядке». Между тем, второй абзац указанного пункта закрепляет: «На обращения граждан по доступу к материалам уголовных и административных дел с отрицательными заключениями о реабилитации проходящих по ним лиц архивами выдаются справки о результатах пересмотра».

В настоящее время указанная норма служит основанием для отказа в предоставлении пользователям для ознакомления материалов прекращенных административных, уголовных, фильтрационно-проверочных дел в том случае, если проходившие по делам граждане не были реабилитированы. Подобные материалы в отношении нереабilitированных лиц архивы отказываются выдавать даже родственникам фигурирующих в делах граждан, обосновывая свой отказ ссылкой на п. 5 Положения, предусматривающий выдачу в таких случаях исключительно справки о результатах пересмотра запрашиваемого дела. В частности, в практике Фонда Свободы Информации (Института Развития Свободы Информации) встречались случаи обращения за помощью граждан, которым было отказано в ознакомлении с материалами архивных уголовных дел на их родственников именно по мотивам отсутствия заключения о реабилитации указанных родственников (например, подобные отказы были совершены Управлением ФСБ России по Приморскому краю и Центральным архивом ФСБ России). При этом в своих письменных ответах об отказе в ознакомлении с подобными делами ведомства ссылались на то, что ознакомление с материалами дел на нереабilitированных граждан российским законодательством не предусмотрено.

Между тем, есть основания полагать, что такой подход органов власти к применению п. 5 Положения является необоснованным. Как было отмечено выше, в первом абзаце указанного пункта говорится о том, что Положение не распространяется на вопросы доступа к материалам дел в отношении лиц, которым было отказано в реабилитации, или к делам, которые еще не пересмотрены в установленном законодательством порядке. Представляется, что данный абзац вовсе не свидетельствует о том, что пользователи не имеют права доступа к подобным делам, скорее он означает, что вопросы доступа к делам нереабilitированных лиц регулируются не указанным Положением, а общими нормами архивного законодательства, т. е. Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации». Указанный федеральный закон предусматривает возможность ограничения доступа пользователей к архивным документам только по основаниям, установленным в ст. 25 этого закона, при этом в данной статье отсутствует такое основание для отказа в предоставлении архивных материалов, как отказ в реабилитации лица, проходящего по архивному уголовному, административному или фильтрационно-проверочному делу. Кроме того, абзац второй пункта 5 Положения, который предусматривает выдачу обратившимся гражданам справки о результатах пересмотра дела, также не содержит прямого запрета на предоставление самих материалов дела пользователю (говорится лишь о необходимости выдать им соответствующую справку, а не об обязательном отказе в ознакомлении обратившихся граждан с архивными материалами).

С учетом изложенного, пункт 5 Положения в настоящее время необоснованно толкуется правоприменительными органами как устанавливающий ограничения на доступ к материалам дел на нереабilitированных лиц, хотя на уровне федеральных законов (в частности, Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации») подобные ограничения отсутствуют.

Таким образом, можно сделать вывод, что в настоящее время существует проблема установления на уровне подзаконных актов ограничений на доступ к архивным документам, не предусмотренных федеральными законами. В этой связи ситуация усугубляется еще и тем, что значительное количество подзаконных актов в сфере доступа к архивным документам принимаются с пометкой «Для служебного пользования» или имеют грифы секретности,

вследствие чего становится невозможным ознакомление пользователей с такими правовыми актами и проверка их на соответствие действующему законодательству.

Так, на настоящий момент практически все принятые внутри ведомств перечни сведений, относящиеся в данных ведомствах к государственной тайне, сами являются секретными. Кроме того, большинство принимаемых Межведомственной комиссией по защите государственной тайне документов, регулирующих сферу доступа к архивным документам и вопросы рассекречивания, относятся к информации «Для служебного пользования».

Например, до недавнего времени пометка «Для служебного пользования» имела на решении Межведомственной комиссии по защите государственной тайны от 12 марта 2010 года № 178 «Об утверждении Типового положения о порядке рассекречивания и продления сроков засекречивания архивных документов», и у исследователей не было возможности ознакомиться с данным Типовым положением. Однако 01 июня 2011 года Калининским районным судом г. Санкт-Петербурга по заявлению пользователя архивами Золотоносова М.Н. было признано незаконным решение Межведомственной комиссии по защите государственной тайны об отнесении указанного Типового положения к служебной информации ограниченного распространения, и суд обязал снять пометку «Для служебного пользования» с данного документа²⁰.

Изложенное судебное дело, несмотря на его положительный исход, показывает, что в настоящее время от пользователей пытаются скрыть под различными грифами не только сами архивные документы, но и правила и процедуры по обращению с такими документами, что значительно затрудняет работу исследователей.

Предложения по решению проблем, возникающих в практике применения законодательства о доступе к архивной информации

Из представленного выше анализа основных проблем в сфере применения законодательства о доступе к архивной информации можно сделать вывод, что в настоящее время наиболее серьезные проблемы возникают с применением следующих норм архивного законодательства:

- ст. ст. 2, 6, 8, 13, 14 Закона РФ «О государственной тайне»,
- ч. 1, 2, 3 ст. 25 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации»,
- п. 5, абзац второй подпункта «з» п. 6 и п. 9 «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 России, МВД России, ФСБ России от 25 июля 2006 г. № 375/584/352.

Для решения описанных проблем и улучшения ситуации с доступом к архивной информации можно предложить следующие шаги по изменению действующего законодательства:

1. Для изменения сложившейся негативной правоприменительной практики в части отказов в рассекречивании и предоставлении архивных документов, 30-летний срок засекречивания которых истек, предлагается внести изменения в статьи 1 и 13 Закона РФ «О государственной тайне».

Статью 1 Закона необходимо дополнить вторым абзацем, в котором изложить следующее указание: «Положения настоящего Закона распространяют свое действие также

²⁰ Решение Калининского районного суда г. Санкт-Петербурга от 01 июня 2011 года по делу № 2-3224/2011.

на сведения и их носители, которые были засекречены до введения в действие настоящего Закона».

В первом абзаце статьи 13 Закона РФ «О государственной тайне» из определения понятия «рассекречивание сведений и их носителей» необходимо исключить фразу «в предусмотренном настоящим Законом порядке», поскольку данная фраза в настоящее время препятствует применению положений статьи 13 Закона РФ «О государственной тайне» к рассекречиванию документов, засекреченных в соответствии с ранее действовавшим законодательством.

Кроме того, в абзаце втором статьи 13 Закона РФ «О государственной тайне» после словосочетания «основанием для рассекречивания сведений» необходимо вставить слова «и их носителей», чтобы указанный абзац был сформулирован следующим образом: «Основанием для рассекречивания сведений и их носителей являются: ...». Аналогичным образом в абзаце четвертом статьи 13 Закона РФ «О государственной тайне» после слов «срок засекречивания сведений, составляющих государственную тайну» необходимо добавить слова «и их носителей», чтобы указанный абзац звучал следующим образом: «Срок засекречивания сведений, составляющих государственную тайну, и их носителей не должен превышать тридцать лет». Внесение указанных поправок позволит обойти используемый органами власти аргумент о том, что установленные статьей 13 Закона РФ «О государственной тайне» основания и сроки рассекречивания сведений, составляющих государственную тайну, не применимы к их носителям, поскольку порядок рассекречивания носителей закреплён в статье 14 Закона РФ «О государственной тайне», предполагающей возможность продления сроков засекречивания носителя на основании лишь заключения ведомственной экспертизы.

2. Для разрешения сложившейся ситуации, связанной с частыми необоснованными отказами исследователям в доступе к архивным документам по мотивам наличия в них личной и семейной тайны и тайны частной жизни предлагается установить в действующем законодательстве определение понятия «личной» и «семейной» тайны.

При этом предлагается исходить из следующего подхода к пониманию указанных видов тайн.

«Личную» и «семейную» тайны стоит понимать не как самостоятельные виды тайн, а как собирательные понятия. Такой подход к определению понятий названных тайн исходит из того, что личная и семейная тайна по сути объединяет под собой уже существующие и закреплённые в отдельных федеральных законах виды тайн, касающиеся разнообразных личных и семейных прав. Например, к личной тайне можно отнести такие виды тайн, как врачебная тайна (установлена ст. 61 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан), тайна завещания (установлена ст. 1123 ГК РФ); примером же семейной тайны является тайна усыновления (установлена ст. 139 Семейного кодекса РФ).

Наличие такого подхода подразумевает, что при ограничении доступа к архивным документам под предлогом защиты личной и семейной тайны должностное лицо органа власти или работник архива обязаны обосновать свой отказ в предоставлении документов ссылкой на конкретный вид определенной в федеральном законе тайны, которая по своему характеру относится к личной или семейной тайне. Только при таком условии отказ в предоставлении информации со ссылкой на личную и семейную тайну будет считаться правомерным.

Ввиду изложенного, предлагается внести изменения в Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» и включить в статью 3 данного закона следующие определения понятий «личной» и «семейной» тайны:

«личная тайна — информация, относящаяся к конкретному физическому лицу и касающаяся его имущественных или личных неимущественных прав, которая отнесена федеральными законами к конкретному виду охраняемой федеральным законом тайны;

семейная тайна — информация, относящаяся к конкретному лицу и касающаяся его прав, возникающих из семейных правоотношений, которая отнесена федеральными законами к конкретному виду охраняемой федеральным законом тайны».

3. Для решения проблемы установления на уровне подзаконных актов не предусмотренных федеральными законами ограничений права на доступ к архивной информации, предлагается внести следующие изменения в законодательные акты.

Во-первых, представляется важным внести изменения в часть 1 и часть 2 статьи 25 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации».

В настоящее время часть 1 статьи 25 Закона устанавливает: «Доступ к архивным документам может быть ограничен в соответствии с международным договором Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, а также в соответствии с распоряжением собственника или владельца архивных документов, находящихся в частной собственности».

Предлагается в части 1 статьи 25 Закона слова «законодательством Российской Федерации» заменить на «федеральными законами», с тем чтобы исключить возможность установления в подзаконных актах ограничений на доступ к архивным документам, не предусмотренным федеральными законами.

В части 2 статьи 25 Закона установлено: «Ограничивается доступ к архивным документам независимо от их форм собственности, содержащим сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законодательством Российской Федерации тайну...»

В связи с этим предлагается в части 2 статьи 25 Закона слово «законодательством» заменить на «законами», поскольку действующая редакция данной части также допускает ограничение доступа к архивным документам на уровне подзаконных актов, что является недопустимым.

Во-вторых, представляется важным отменить Указ Президента РФ от 06 марта 1997 года № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера». Необходимость отмены данного нормативного правового акта обусловлена следующими причинами.

Ограничение на доступ к сведениям конфиденциального характера, перечисленным в данном акте (персональные данные, коммерческая тайна, тайна следствия и др.), в настоящее время уже установлены в различных федеральных законах, поэтому нет необходимости их дублирования в данном Указе.

Кроме того, поскольку Указ был принят в 1997 году, в настоящий момент отдельные его положения не соответствуют действующему законодательству Российской Федерации.

Так, пункт 1 «Перечня сведений конфиденциального характера» относит к таким сведениям персональные данные, в то время как Федеральный закон «О персональных данных» оговаривает ряд исключений из требования о соблюдении конфиденциальности персональных данных (в том числе применительно к архивным документам).

Помимо этого, в Указе встречаются понятия, которые отсутствуют в действующих федеральных законах (например, тайна судопроизводства).

Все изложенные причины свидетельствуют в пользу необходимости отмены данного акта.

В-третьих, для улучшения ситуации с доступом исследователей к архивным материалам, касающимся репрессированных лиц, предлагается внести изменения в «Положение 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», утвержденное Приказом Министерства культуры и

массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 25 июля 2006 г. № 375/584/352, и исключить из Положения абзац второй подпункта «з» пункта 6 и пункт 9 как противоречащие нормам федеральных законов.

Помимо этого, представляется необходимым исключить из Положения абзац второй пункта 5, который хоть напрямую и не противоречит нормам федерального законодательства, но на практике используется органами власти и архивами как основание для отказа в доступе пользователей к материалам дел на нереабилитированных лиц, несмотря на отсутствие подобного основания для ограничения доступа к материалам в федеральных законах.

4. Для решения обозначенной в настоящем обзоре проблемы ограничения доступа исследователей ко всему архивному материалу (или документу) в случае, когда сведения ограниченного доступа содержатся лишь в части архивного материала (документа), предлагается внести следующие изменения в Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации».

Необходимо дополнить статью 25 Закона частью 4 следующего содержания: «4. В том случае, если архивный документ содержит часть информации, доступ к которой ограничивается на основании частей 1-3 настоящей статьи, а в остальной части содержит общедоступную информацию, то пользователю в любом случае должен предоставляться доступ к той части архивного документа, которая не содержит информации ограниченного доступа (включая реквизиты архивного документа — его наименование, дату издания, номер и другие реквизиты)».

В случае введения в Закон подобного положения оно сможет стать гарантией реализации права пользователей на получение открытой информации, содержащейся в архивных источниках, и одновременно обеспечить защиту информации ограниченного доступа.

Предложенные изменения в законодательство будут способствовать изменению правоприменительной практики по оспариванию неправомерных отказов в предоставлении архивной информации в положительную сторону за счет создания законодательных гарантий, обеспечивающих право пользователей на получение архивной информации, а также сделать правовое регулирование более отвечающим целям защиты права на доступ к архивам..