

**Александр Бакшаев**

## **ПРОБЛЕМЫ РАССЕКРЕЧИВАНИЯ АРХИВНЫХ ДОКУМЕНТОВ В РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

Демократические преобразования начала 1990-х гг. в России оказали влияние и на развитие архивной отрасли. В этот период в состав Архивного фонда Российской Федерации был включен огромный массив документов, находившийся ранее на секретном хранении. Документы КПСС и различных ведомств, таких как КГБ и МВД, стали открытыми для исследователей, но сначала их требовалось рассекретить. В результате в 1990-е гг. начинается формирование законодательной и нормативной базы в этой сфере, создаются учреждения, занимающиеся рассекречиванием архивных документов.

В настоящее время в государственных и муниципальных архивах России хранится 248 млн дел, из которых около 2 % составляют документы ограниченного доступа (в федеральных архивах — 4,6 %). Большое количество архивных материалов в 1990-е — начале 2000-х гг. было рассекречено (по данным Росархива — более 10 млн дел). В то же время только в федеральных архивах на закрытом хранении остается более 1 млн дел<sup>1</sup>. Здесь содержатся документы КПСС, правительства СССР, ликвидированных организаций, не имеющих правопреемников. По-прежнему не рассекречены и недоступны многие важнейшие документы, характеризующие советский период истории.

В частности, в Российском государственном архиве социально-политической истории недоступны документы «особой папки» Политбюро ЦК периода 1934—1952 гг., где сосредоточены материалы о массовых репрессиях не только 1937—1938 гг., но и послевоенного периода. В Российском государственном архиве документов новейшей истории также закрыт доступ к решениям и сопутствующим им материалам Секретариата ЦК КПСС с 1952 г.<sup>2</sup> Региональные государственные архивы осуществляют хранение

<sup>1</sup> Общественные слушания «Состояние архивного дела в России» // Отч. архивы. 2010. № 6. С. 4; Отчет об итогах работы Федерального архивного агентства в 2011 году [Электронный ресурс]. URL: [http://archives/reporting/report\\_faa\\_2011.shtml](http://archives/reporting/report_faa_2011.shtml).

<sup>2</sup> Петров Н. Десятилетие архивных реформ в России [Электронный ресурс]. URL: <http://index.org.ru/journal/14/petrov1401.html> (дата обращения: 10.05.2012).

документов местных органов КПСС, в некоторых регионах — документов КГБ СССР (архивно-следственные и фильтрационно-трофейные дела).

Огромное количество документов находится на закрытом хранении в ведомственных архивах. Например, в Центральном архиве Министерства обороны России содержится около 10 млн ед. хр. документов периода Второй мировой войны, из которых к 8 млн доступ исследователей ограничен. Рассекречено же с начала 1990-х гг. около 1,5 млн дел. В архивах Федеральной службы безопасности хранятся документы КГБ СССР, в том числе архивно-следственные дела на репрессированных, находящиеся на закрытом хранении. Огромный массив документов Главного управления лагерей НКВД-МВД СССР, в том числе личные дела заключенных, хранится в архивах МВД России и Министерства юстиции<sup>3</sup>.

Вопрос о деятельности архивов по расширению исторической базы исторической науки обсуждался в 2005 г. на коллегии Федерального архивного агентства, а также на коллегии Минкультуры России. В том же году состояние работы по рассекречиванию архивных документов и меры по ее совершенствованию оказались в центре внимания Межведомственной комиссии по защите государственной тайны. Проблемы законодательства о государственной тайне обсуждались в 2008 г. на парламентских слушаниях в Комитете по безопасности Государственной думы. Эти же вопросы были предметом обсуждения и на общественных слушаниях о состоянии архивного дела в России в 2010 г.<sup>4</sup>

Одновременно растет общественный интерес к проблеме рассекречивания документов государственных и ведомственных архивов. В 1990-е — начале 2000-х гг. были опубликованы многочисленные статьи исследователей, столкнувшихся с трудностями

---

<sup>3</sup> Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека [Электронный ресурс] : стенограмма специального заседания, посвящ. состоянию открытости и доступности документов периода Великой Отечественной войны от 17.06.2011 г. URL: [http://www.president-sovet.ru/council\\_decision/transcripts\\_of\\_the\\_meetings](http://www.president-sovet.ru/council_decision/transcripts_of_the_meetings) (дата обращения: 10.05.2012).

<sup>4</sup> Парламентские слушания на тему «Актуальные проблемы совершенствования законодательства о государственной тайне» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.komitet2-16.km.duma.gov.ru/site-xp> (дата обращения 10.05.2012); Общественные слушания «Состояние архивного дела в России» // Отеч. архивы, 2010. № 6; Об итогах работы Федерального архивного агентства и подведомственных ему учреждений за 2011 г. и задачах на 2012 г. доклад руководителя Федерального архивного агентства А. Н. Артизова. [Электронный ресурс]. URL: <http://archives.ru/reporting/report-artizov-2012-kollegia.shtml> (дата обращения: 10.05.2012).

доступа к документам советского периода, в основном по истории репрессивной политики. Так, в 2004 г. состоялась дискуссия о рассекречивании архивных документов на радиостанции «Эхо Москвы», позже на радио «Свобода». Обсуждение этой проблемы прошло и на страницах журнала «Новое литературное обозрение» (2005), «Новой газеты»<sup>5</sup>.

В ходе обсуждения проблем в области рассекречивания, в частности, отмечалось, что Росархив и архивные учреждения в настоящее время не участвуют в этом процессе. Принятый в 1993 г. Закон Российской Федерации о государственной тайне наделяет архивы правом рассекречивать документы лишь в случае получения соответствующих полномочий от фондообразователя — министерства или ведомства, которое является правопреемником учреждений и организаций СССР<sup>6</sup>. В 1990-е гг. ряд архивов получили такие полномочия. Так, Министерство финансов России предоставило директорам ГАРФ и РГАЭ право рассекретить документы Министерств финансов СССР и РСФСР. Но в последующие годы федеральным архивам таких прав уже не предоставлялось.

С начала 1990-х гг. в России ведется разработка законодательных и нормативных документов в области рассекречивания, но в их применении возникают проблемы. Основополагающий здесь вопрос — это упоминавшийся выше Закон о государственной тайне, где перечисляются сведения, составляющие государственную тайну в различных областях: военной; в области экономики, науки и техники; внешней политики и экономики; разведывательной, контрразведывательной и оперативно-разыскной деятельности. Эти сведения согласно закону должны быть конкретизированы в ведомствах, составлены развернутые перечни сведений, подлежащих засекречиванию. Но в открытом доступе большинства этих перечней нет. Поэтому исследователи получают лишь общее представление о том, какая информация в России составляет государственную тайну. Каждое ведомство может трактовать их по-своему<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Павлова Т. Ф. Архивы закрылись? // Отеч. архивы. 2006. № 1. С. 3—8; Институты нашей памяти: архивы и библиотеки в современной России // Новое литературное обозрение. Спецвып. 2005. № 4 (74). URL: <http://magazines.russ.ru/nlo/2005/74/> (дата обращения: 10.05.2012); Курляндский И. Над историей кружат грифы // Новая газета. Спецвып.: Правда ГУЛАГа. 2010. № 17 (38). URL: <http://www.novaya-gazeta.ru/gulag/1191/html> (дата обращения: 10.05.2012).

<sup>6</sup> Закон Российской Федерации «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. №5485-1 // Рос. вести. 1993. 30 сент.

<sup>7</sup> Закон Российской Федерации «О государственной тайне»...; Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека : стенограмма специального заседания...

Одной из проблем применения закона «О государственной тайне» является отсутствие четко разработанной процедуры открытия документов, срок хранения которых истекает. Декларировалось, что все документы (за редким исключением) за пределами этого срока должны быть открытыми. Но вместо автоматического рассекречивания по истечении 30 лет (с возможным продлением секретности для исключительных документов по специально оформленному решению) был принят иной механизм, требующий все без исключения документы пропускать через формальную процедуру рассекречивания. И хотя за архивами еще сохранялось право самостоятельно проводить рассекречивание, сам процесс снятия грифов был усложнен, что привело к неизбежному торможению всего процесса<sup>8</sup>.

В настоящее время рассекречиванием документов КПСС, а также других советских организаций, не имевших правопреемников, занимается Межведомственная комиссия по защите государственной тайны, образованная Указом Президента Российской Федерации от 2 июня 2001 г. Но огромный объем дел, с которым сталкивается комиссия, замедляет процесс рассекречивания. Комиссию возглавляет заместитель руководителя администрации президента РФ А. Д. Беглов. В ее состав входят исключительно представители министерств и ведомств (ФСБ, МВД, Министерства иностранных дел и др.), но в работе не принимают участие представители архивных учреждений, научной общественности<sup>9</sup>.

Кроме того, работу Межведомственной комиссии замедляет нехватка сотрудников (работники Федеральной службы технического и экономического контроля Российской Федерации), а также небольшое число экспертов, выделяемых руководителями федеральных органов исполнительной власти для проведения оценки документов. Механизм рассекречивания архивных документов вызывает нарекания. Не учитываются особенности партийного делопроизводства, особенно в аппарате ЦК КПСС, когда грифы проставлялись автоматически на всех документах. Долго согласовываются с руководством федеральных органов исполнительной власти результаты проведенных экспертиз. Отмечается, что проходит

---

<sup>8</sup> Закон Российской Федерации «О государственной тайне»...

<sup>9</sup> Вопросы Межведомственной комиссии по защите государственной тайны : Указ Президента РФ от 02 июня 2001 г. № 627 // Отеч. архивы, 2001. № 5. С. 9—10; О внесении изменений в Указ Президента РФ от 26.02.2009 г. № 228 «Состав Межведомственной комиссии по защите государственной тайны» : указ Президента РФ от 14.03.2011. № 298 // Рос. газ. 2011. 17 марта.

5—6 месяцев от завершения работы экспертных групп до получения решений МВК по защите государственной тайны. Рассекречивание архивных документов затягивается из-за несогласованности работы экспертов и загруженности их на основной службе<sup>10</sup>.

Исследователи говорят и о так называемом «повторном засекречивании архивов», особенно партийных. Документы, открытые и опубликованные в начале 1990-х, де-юре не были рассекречены. В частности, доступ к документам бывших архивов КПСС был открыт в 1992 г. решением директоров архивов и Роскомархива. С принятием в 1993 г. закона «О государственной тайне» и разработкой нормативных документов по вопросам рассекречивания потребовалось оформить эту процедуру соответствующими решениями комиссии и актами. Ряд документов, ранее доступных и даже переданных в виде копий зарубежным партнерам, вновь оказался на закрытом хранении<sup>11</sup>.

Историки, работающие в архивах, все чаще сталкиваются с отказом в выдаче документов в связи с наличием в них конфиденциальной информации, «тайны личной жизни». Такая информация содержится в документах персонального характера — это дела по приему в партию, личные дела партийных работников. По российскому законодательству они не выдаются ранее, чем через 75 лет с момента заведения дела. До истечения этого срока право на доступ к этим документам имеют лица, на которых были заведены упомянутые дела; наследники или прямые родственники таких лиц, если последних нет в живых; лица, представляющие интересы данных граждан и их родственников и получившие доверенность от них в установленном порядке; должностные лица в силу служебной необходимости (при наличии соответствующих документов)<sup>12</sup>.

Споры вызывает сама трактовка понятия «личная тайна» применительно к документам Архивного фонда Российской Федерации. В официальных документах, устанавливающих и регламентирующих порядок обращения с тайной личной и семейной жизни,

---

<sup>10</sup> Павлова Т. Ф. Архивы закрылись? С. 5; «Архивная контрреволюция» [Электронный ресурс] : (интервью Н. Петрова редактором «НЛО»). URL: <http://magazines.russ.ru/nlo/2005/74/arc22.html> (дата обращения: 10.05.2012).

<sup>11</sup> Павлова Т. Ф. Архивы закрылись? С. 5—6.

<sup>12</sup> Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://archives.ru/documents/fz/zakon-archivnoe-delo.shtml> (дата обращения: 10.05.2012); Павлова Т. Ф. Формирование нормативной базы обеспечения доступа пользователей к архивным документам с конфиденциальными сведениями о гражданах. 1991—2007 гг. // Отеч. архивы. 2008. № 2.

не говорится четко, что речь идет только о ныне живущих людях. Архивные учреждения руководствуются в этом случае нормативными документами, в частности вышедшим в 2006 г. Положением 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. После внедрения последнего в практику работы архивов появились трудности для исследователей, изучающих репрессивную политику государства, создающих сборники документов, Книги памяти жертв политических репрессий. Они должны получать письменное согласие на доступ к указанным категориям документов, если не истек 75-летний срок со времени их создания<sup>13</sup>.

Затруднен процесс доступа к документам, хранящимся в архивах силовых ведомств — ФСБ, МВД, Минобороны, Службы внешней разведки. Эти документы находятся на так называемом депозитарном (временном) хранении в течение сроков, установленных в договорах между Росархивом и соответствующими ведомствами. Так, в МВД этот срок составляет 85 лет, в Министерстве обороны — 75 лет. Но и по истечении этого времени документы не всегда передаются на государственное хранение. Ведомства сами устанавливают порядок доступа в свои архивы во внутренних нормативных документах. Рассекречиванием документов в системах Министерства обороны, МВД, ФСБ и других ведомств занимаются собственные экспертные комиссии, созданные также во всех структурных подразделениях.

Рассекречивание документов в ведомственных архивах проводится, но идет медленными темпами. Например, в Центральном архиве ФСБ осуществляется «плановое» рассекречивание (в 1997 г. рассматривались дела ОГПУ 1923 г.). При этом даже в делах ВЧК 1918—1921 гг. после «планового» рассекречивания некоторые документы оставлены на секретном хранении. Не выдаются в читальный зал даже несекретные приказы НКГБ-МГБ 1940—1950-х гг. (о поощрениях и благодарностях, награждениях и присвоении званий)<sup>14</sup>.

В 2016 г. заканчивается срок депозитарного хранения документов по истории Великой Отечественной войны, хранящихся в Центральном архиве Министерства обороны. По предложению министра

<sup>13</sup> Елпатьевский А. В. О доступе к документам архивов // Отеч. архивы. 2006. № 1.

<sup>14</sup> Петров Н. Десятилетие архивных реформ в России [Электронный ресурс]. URL: <http://index.org.ru/journal/14/petrov1401.html> (дата обращения: 10.05.2012).

культуры и министра обороны России этот огромный комплекс документов (около 9 млн дел) будет передан на государственное хранение в специально созданный федеральный архив. Документы, ранее находившиеся на закрытом хранении, должны пройти процедуру рассекречивания. В настоящее время увеличились темпы рассекречивания в архивах Министерства обороны благодаря изданию Указа министра обороны № 181 о рассекречивании документов Великой Отечественной войны, а также утверждению Концепции обеспечения сохранности и оперативного доступа к архивным документам Министерства обороны РФ (2010). По данным министерства в 1997—2007 гг. снято с секретного хранения более 280 тыс. ед. хр., а с 2010 г. по настоящее время — более 1,4 млн дел<sup>15</sup>.

В то же время в сфере использования документов Центрального архива Министерства обороны сохраняется ряд проблем. Среди них отсутствие доступного для исследователей научно-справочного аппарата по документам архива (путеводители, описи фондов), недоступность многих открытых фондов. В частности, документы не выдаются не только в связи с государственной тайной или тайной личной жизни, но и как «дискредитирующие Вооруженные силы». Не разработан механизм реализации Указа министра обороны № 181, не уточняется состав документов периода Великой Отечественной войны, которые будут рассекречены<sup>16</sup>.

В целом, можно констатировать, что создание в 1990—2000-е гг. законодательной и нормативной базы, а также специальных учреждений, осуществляющих рассекречивание архивных документов, лишь частично решило проблемы использования огромного количества документов, находившихся ранее на закрытом хранении. Сохраняется целый комплекс проблем, которые требуют своего решения: в области применения законодательства; совершенствования механизма рассекречивания документов, переданных в государственные архивы и находящихся на депозитарном хранении в архивах «силовых» ведомств; вовлечения архивных учреждений в этот процесс. Не до конца решены вопросы использования документов, содержащих персональные данные.

---

<sup>15</sup> Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека : стенограмма специального заседания...

<sup>16</sup> Там же.



Aleksander Bakszajew

## PROBLEMY ODTAJNIANIA DOKUMENTACJI WE WSPÓŁCZESNEJ ROSJI

Przemiany polityczne w Rosji, które nastąpiły w Rosji w latach dziewięćdziesiątych, wpłynęły także na działalność archiwów. Rozpoczął się bowiem proces odtajniania ogromnej ilości dokumentacji, głównie Komunistycznej Partii Związku Sowieckiego, Komitetu Bezpieczeństwa Państwowego (KGB), Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i różnych resortów. Jednak mimo wydania w tym czasie wielu przepisów regulujących ten proces i powołania specjalnych instytucji, jeszcze wiele problemów oczekuje na rozwiązanie.

Federalna Agencja Archiwalna i archiwa nie uczestniczą w procesie odtajniania dokumentacji. Takie prawo otrzymują jedynie w przypadku przekazania im odpowiednich pełnomocnictw od instytucji, które ją wytworzyły, ministerstw lub resortów, które stały się prawowitymi „spadkobiercami” instytucji i organizacji ZSRR. Brakuje precyzyjnej procedury otwierającej dostęp do materiałów archiwalnych, dla których upłynął okres utajnienia.

Decyzje w sprawie odtajniania akt KPZR i innych organizacji politycznych nie mających prawnych następców podejmuje Międzyresortowa Komisja Ochrony Tajemnicy Państwowej. Jednak ogromna skala problemów, jakie pojawiają się w trakcie prac, hamuje ten proces. W skład komisji wchodzi przedstawiciele Federalnej Służby Bezpieczeństwa, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych. W jej pracach nie uczestniczą jednak ani archiwiści, ani naukowcy.

Historycy korzystający z archiwów często spotykają się z odmową udostępniania akt z powodu istnienia w nich informacji poufnych, stanowiących „tajemnicę życia osobistego”. Tego typu informacje zawarte są w aktach personalnych — o wstąpieniu do partii komunistycznej oraz dotyczące życia prywatnego urzędników partyjnych. Zgodnie z rosyjskim ustawodawstwem akta takie mogą być udostępniane dopiero po 75 — letnim okresie przechowywania.

Utrudniony jest dostęp badaczy do archiwów FSB, MSW i archiwów wojskowych. Akta tajne są w nich czasowo przechowywane na zasadzie depozytu na podstawie umów zawartych między Federalną Agencją Archiwalną a odpowiednimi instytucjami. Tryb postępowania z nimi regulują wewnętrzne przepisy. Jednak nawet po upływie okresu przechowywania określonego w umowach akta te nie są przekazywane do archiwów państwowych.

Z masy dokumentacji objętej zakazem udostępniania proces odtajniania objął jedynie część materiałów archiwalnych.