

Рефорум

# ШОКОВАЯ ТЕРАПИЯ ОТКРЫТОСТИ

О ДОСТУПЕ К ИНФОРМАЦИИ В РОССИИ БУДУЩЕГО



РЕФОРУМ

2022

«Первый отдел» продолжает бороться с закрытостью российского государства: сегодня эта борьба актуальна как никогда. Здесь мы сохраняем преемственность с «Командой 29», посвятившей свою деятельность теме доступа к информации в широком смысле: от получения информации о биологических родителях в органах ЗАГС и признания неабсолютной тайны усыновления до спора с центральным архивом ФСБ с целью открытия доступа к архивному уголовному делу легендарного адмирала Александра Колчака и участия в закрытых судебных процессах над растущим числом обвиняемых в государственной измене и шпионаже.

Столь длительные процессы по доступу к архивам репрессивных государственных органов, архивным делам (не) реабилитированных лиц и даже уголовные дела<sup>1</sup> при новой власти не должны даже начинаться – подобного рода информация должна открываться по щелчку пальцев, причём заявителя, а не чиновника. Опыт наших проектов наглядно показывает: плюсы публичности и прозрачности всегда перевешивали возможные минусы. Это добавляет уверенности в том, что в начале функционирования нового режима в России необходимы кардинальные перемены, шоковая терапия по открытию информации.

Право на информацию – основа реализации других прав, о которых мы просто могли бы не знать без него. Оно составляет свободу слова и само по себе представляет огромную ценность. Никакие соображения якобы о защите частной жизни, чести и достоинства или эфемерных национальных интересов не должны останавливать перед раскрытием максимального массива социально значимых данных, которые имеются у государства.

Здесь нет агрессивного выпада против упомянутых конституционных прав и ценностей, хотя и в новой России требуется последовательный

отказ в защите неправомерных интересов, будь это раскрытие информации о противоправных деяниях из советского прошлого или огласка недобросовестного, а тем более незаконного поведения нынешних чиновников.

Фундаментальная аксиома права – оно не любит крайностей. Не все секреты нужно раскрывать. Так, длительные сроки ограничения доступа к архивным документам внешней разведки установлены во многих государствах и есть определённый консенсус на международном уровне о необходимости такого длительного засекречивания<sup>2</sup>. Даже в самых прогрессивных правовых системах вопросы доступа к информации сохраняют актуальность. В этой связи в России будущего команда «Первого отдела» не лишится своей работы: споры «за информацию» будут продолжаться через поиск баланса интересов и ценностей и понимание этого баланса, который зависит от самых разных факторов – правовой и политической ситуации в стране, затребованной категории информации, её чувствительности для государства или частного лица, даже традициями засекречивания данных.

Однако сами процедуры отнесения той или иной информации к секретной, к информации ограниченного доступа должны осуществляться на принципах транспарентности и подконтрольности. Механизмы должны работать так, чтобы засекретить информацию было гораздо сложнее, чем предать огласке – то есть противоположно тому, что происходит сейчас. Процедуры, позволяющие скрыть, засекретить информацию, по сложности должны быть схожи с теми, которые сегодня надо пройти, чтобы, положим, объявить импичмент президенту России<sup>3</sup>.

С теми же огромными усилиями, с какими сейчас скрывается информация о В. Путине – его семье, здоровье, имуществе и т.д., – мы должны будем раскрывать всю эту информацию. Да, мы

1 Речь, например, о таком деле: учёный-историк Михаил Супрун из Архангельска в местном архиве МВД скопировал 5 тысяч личных дел немецких пленных во время и после Второй мировой войны. На их основе он выпустил справочник. Против него возбудили уголовное дело по обвинению в совершении преступления – незаконного сбора или распространения сведений о частной жизни лица, составляющих его личную или семейную тайну, без согласия.

2 Согласно постановлению Верховного Совета РФ от 23.07.1993 № 5505-1 «О сроке доступа к архивным документам, относящимся к сфере деятельности внешней разведки», срок ограничения на доступ к архивным документам внешней разведки составляет 50 лет. Дата обращения: 01.06.2022. Здесь и далее ссылки на нормативно-правовые акты приведены по СПС «КонсультантПлюс».

3 Ст. 93 Конституции РФ. Дата обращения: 30.05.2022.

должны и будем ворошить его грязное бельё – хотя бы потому, что зловония распространились по всему миру.

Без раскрытия информации мы не преодолеем трагедию, которая происходит сегодня в Украине. Критически важно будет публиковать всё, что было связано с развязыванием этой войны (не буду цитировать ст. 353 Уголовного кодекса РФ): военные потери, папочки президента, детали образования лжи на государственном уровне – материалы за все годы с момента зарождения идеи военных действий и агрессивной экспансии до последних дней старого режима.

Не хочется смещать все акценты на войну, этот текст не вызван только ею. Вместе с тем российские спецслужбы сыграли первостепенную роль в том, чтобы война стала возможна, и в том числе поэтому их деятельность не может избежать огласки – сложно представить более сильную угрозу национальной безопасности и мировому порядку, чем осуществляемая руководством страны агрессивная война.

Архивы советских спецслужб должны быть открыты полностью – пусть спецслужбы и в самых демократических странах скрывают многое и не оспаривается десятилетиями нахождение в секрете некоторых сведений. Вместе с тем сложно найти причины, почему всё советское наследие не должно быть открыто миру, учитывая 30 прошедших лет, важность этой информации для соседей из постсоветского пространства да и, без преувеличения, для всего мира.

Сейчас большую роль в сокрытии информации играют ведомственные архивы (архивы МВД, ФСБ и другие при силовых структурах) – очередные яркие примеры носителей и бенефициаров культуры закрытости. Печально известна и Межведомственная комиссия по защите государственной тайны, которая продлила срок засекречивания архивов

органов госбезопасности СССР до немыслимого 2044 года, когда даже постсоветское поколение 90-х проживёт большую часть своей жизни.

В отступление от свойственных юридическому дискурсу «умеренности и аккуратности», упомянутые структуры надо разогнать и упразднить. Уже прошло время, когда можно было пытаться разъяснять их сотрудникам, что природа скрываемых ими сведений не отвечает тому, что должно считаться государственной тайной в демократическом и свободном государстве или, положим, лишать межведомственную комиссию каких-то полномочий.

Касаясь же темы сроков засекречивания информации, то вместо «игры со сроками» и отсутствия правовой определённости, которую мы имеем сегодня, наши ожидания относительно того, когда и какая информация будет раскрыта, должны быть основаны на чётких нормах.

Нет необходимости придумывать что-то кардинально новое: нужно реализовывать принципы свободы информации по российскому закону, в частности, ограничение доступа к информации только федеральными законами, достоверность и своевременность её предоставления и т.д.<sup>4</sup>; обеспечивать реализацию оказавшегося невостребованным на практике закона о доступе к информации о деятельности органов публичной власти<sup>5</sup>. Также возвращаться к принципу «разрешено всё, что не запрещено законом», выводимому из российского законодательства о доступе к информации, на практике превратившемся в свою противоположность.

Следование уже существующим концепциям, предполагающим доступ к общественно значимой информации, в частности, реализованных в практике Европейского суда по правам человека<sup>6</sup>, восстановит нарушенный

4 О восьми таких принципах говорится здесь: Право знать. Доклад Команды 29 о доступе к информации в России. Макс Оленичев. 2018 г. (Documen). <https://dokumen.tips/documents/-2-9-oe-.html?page=1>

5 Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Дата обращения: 30.05.2022.

6 См., например, постановление Большой Палаты Европейского Суда по правам человека от 8.11.2016 по делу «Венгерский хельсинкский комитет (Magyar Helsinki Bizottság) против Венгрии» (жалоба № 18030/11), где суд установил критерии возникновения права на доступ к находящейся в распоряжении государства информации, в частности: 1) цель обращения с запросом о предоставлении информации: человек должен стремиться к осуществлению своей свободы «получать и распространять информацию и идеи» (пар. 158); 2) характер затребованной информации: существует общественный интерес в её разглашении (пар. 161).

баланс разнородных частных и публичных интересов – от родственников жертв и палачей до профессиональных исследователей, государства и общества, в том числе иностранных субъектов, включая всё мировое сообщество<sup>7</sup>.

Мы должны знать, какой информацией обладает государство, какой объём (процент) информации оно скрывает от нас, насколько быстро идут процессы рассекречивания; иметь статистику, насколько хорошо госорганы отвечают на запросы. Сейчас эти сведения не собираются или скрыты от общественности. Мало знаем мы и о том, как органы власти обращаются со «служебной информацией ограниченного распространения», объёмы которой колоссальны<sup>8</sup>.

В этой связи нужно продолжать и поощрять системную исследовательскую работу общественных, международных контролёров по оценке открытости государства и его органов. Без широкого вовлечения международных институтов и организаций будет невозможно достичь целей, обсуждаемых в статье.

Беспрецедентные для России публичные судебные процессы над нынешними военными преступниками и палачами прошлого также будут этому способствовать. Судебная процедура должна иметь существеннейшее значение. Она не лишена недостатков: вся её неоднозначность ярко описана, например, в большой работе Ханны Арендт «Банальность зла: Эйхман в Иерусалиме». В своей книге Арендт пишет о вопросах, которые суды разрешить не способны: «как такое могло случиться, почему это произошло, почему именно евреи и почему именно немцы, какой была роль других народов, до каких пределов простирается совместная ответственность союзников...». Да, суд не сможет ответить на многие существеннейшие

и тяжелейшие вопросы<sup>9</sup>, однако лучшие практики с точки зрения засвидетельствования фактов соответствия закону и праву тех или иных действий человека, нарушения прав человека вряд ли существуют в мире. При этом Арендт точно замечает, что в том числе в ограниченности компетенции суда и кроется его авторитет<sup>10</sup>.

Наблюдая исход существующего политического и правового режима, необходимо решительно применять люстрацию – массовую по масштабу и индивидуальную по подходу. Подобное «очищение» не было проведено в 90-е, но в будущей России это то, с чего надо начинать. Общество должно знать в подробностях основания и последствия люстрирования каждого.

Следуя терминологии книги Николая Эппле «Неудобное прошлое. Память о государственных преступлениях в России и других странах»<sup>11</sup>, «институт проработки прошлого» должен быть сформирован и юридически – не отрицая и опыт разных государств в применении несудебных процедур как пример инструментов работы с памятью и последствиями тяжёлого прошлого.

В первое десятилетие новой России за открытием информации не последовала её глубокая проработка. За рефлексией интеллектуальной элиты общества и возможностью получения этой информации массами не последовало осознания. Гарантией противоположного будут следующие за раскрытием информации комплексные шаги, касающиеся реализации закона о реабилитации жертв политических репрессий<sup>12</sup>, постановления Конституционного суда РФ о «праве вернуться домой» для «детей ГУЛАГа»<sup>13</sup>, создания единой базы репрессированных<sup>14</sup>, проведения масштабной политики памяти. Но чтобы не превратить последнее в очередной

7 Среди социально значимой информации можно выделить и такие темы, как охрана окружающей среды, выборы, доходы чиновников, деятельность судов и т.д.

8 См.: Грязнова Д. Что скрывается за пометкой «Для служебного пользования»: Доклад о правовом статусе служебной информации ограниченного распространения и правоприменительных проблемах. – М.: Институт права и публичной политики. 2021.

9 Арендт, Х. Банальность зла. Эйхман в Иерусалиме. – М.: Издательство «Европа», 2008. С. 16.

10 Там же. С. 378.

11 Эппле Н. В. Неудобное прошлое. Память о государственных преступлениях в России и других странах / Н. В. Эппле. — М.: НЛО, 2020. — 630 с.

12 Закон РФ от 18.10.1991 № 1761-1 (ред. от 06.12.2021) «О реабилитации жертв политических репрессий». Дата обращения: 15.05.2022.

13 Право вернуться домой. Восстановление прав репрессированных. Дата обращения: 15.05.2022 (Институт права и публичной политики и Международный Мемориал). <https://backhome.ilpp.ru/>

14 В январе 2020 г. президент РФ поручал своей администрации до 01.10.2020 проработать возможность создания

раз навязываемую государством идеологию и пропаганду, хочется видеть реализацию идей общественных институтов и гражданского общества, благо недостатка в них нет.

Это те меры, которые хорошо известны, неоднократно проговорены и воплощены в разного рода документах, от законов до авторитетных докладов<sup>15</sup>, и сложно представить, что реформисты новой России не согласятся хотя бы с такими умеренными шагами.

Россия – огромная страна со всемирно известной культурой и активный участник общемировых процессов. Она богата не только нефтью и газом, но и исторической архивной информацией. Поэтому нам нужны не запреты въезда, а «архивные туры» для международных исследователей. Не пыльные и скучные архивы, а многофункциональные центры (информационные площадки), куда приходят физически или заходят онлайн школьники, студенты, граждане разных государств. Не страшно испортить отношения с другими государствами из-за публикации тех или иных материалов, а обнажение секретов даже в одностороннем порядке и без отсылок к принципу взаимности, потому что Россия делает это во многом для себя.

Такая большая и влиятельная страна сыграет огромную роль в повышении уровня открытости информации во всём мире. И то, что сейчас скрывается другими государствами, будет вынужденно раскрываться – при условии, что будет обеспечено доверие к источникам в России.

Русский поэт XX в. Владислав Ходасевич писал о «возвышающей правде», истине, которая не может быть низкой, потому что нет ничего выше неё<sup>16</sup>. В человеческих отношениях готовность предстать с «открытым забралом» и признать свою вину там, где ты виноват, во многом

обезоруживает и высоко ценится. Более того, о многом, что скрывается в России, точно знают или по крайней мере догадываются за рубежом. Такое твердолобое отрицание очевидного гораздо больше портит международный имидж России, многочисленные «секреты Полишинеля» доводят ситуацию до абсурда. Стоит понять самим и показать всему миру, что всё это делала Россия прошлого – и тем самым откреститься от таких практик, признавая свою ответственность.

И пусть предельная открытость может быть болезненна даже для тех, кто к ней призывает, иного выбора у нас просто нет. И этот выбор должен быть сделан как можно быстрее, когда видна цена закрытости с её следами крови и тысяч разрушенных жизней.

Уровень цивилизованности общества проявляется ещё и в том, насколько оно требовательно к качеству информации, которую получает, и, соответственно, насколько информировано. Все предлагаемые шаги сформируют общественный запрос и потребность в получении достоверной информации по самым разным аспектам общественной жизни. Российское общество обязательно ощутит психотерапевтический эффект «новой искренности» на государственном уровне и преодолит последствия десятилетий государственной пропаганды.

В 1766 г. Швеция приняла Закон «О свободе прессы» – первый в мире закон о свободе информации, заложив основы своего общества до сегодняшнего дня. Надеюсь, Россия будущего тоже впишет себя в историю, обеспечив беспрецедентную открытость информации и «коэффициент информированности» российского гражданина, а также более полную реализацию недостижимого – права на истину.

---

единой базы (перечень поручений по итогам заседания Совета по развитию гражданского общества и правам человека и встречи с уполномоченными по правам человека). Дата обращения: 15.05.2022 (сайт президента России).

<http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62700>

15 См. например, доклад «Россия: Преступления против истории» 2021 года, подготовленный Международной федерацией за права человека (FIDH).

16 Ходасевич В.Ф. Некрополь. Дата обращения: 15.05.2022 (Lib.ru: «Классика»).

[http://az.lib.ru/h/hodasewich\\_w\\_f/text\\_0020.shtml](http://az.lib.ru/h/hodasewich_w_f/text_0020.shtml)

# О проекте «Рефорум»

Проект «Рефорум» основан в 2020 году. Формат проекта – онлайн-платформа для экспертных обсуждений, комментариев и публикации докладов, касающихся позитивных преобразований в российском обществе. «Рефорум» также проводит семинары и дискуссионные сессии для экспертов.

Задача проекта – разработка дорожной карты реформ для России. «Рефорум» стремится создать позитивную повестку для российского общества, которая могла бы заинтересовать максимальное количество граждан.

Проект открыт для сотрудничества с российскими учеными и практикующими общественными и политическими деятелями, проживающими как в России, так и за её пределами. Экспертами проекта будут предлагаться и обсуждаться реформы, возможные как в текущей политической системе, так и в ходе возможных политических преобразований в стране.

Проект существует на гранты некоммерческих организаций и не имеет аффилиации с политическими фигурами, партиями или представителями бизнеса.