

*Адабаш О. В.,**асистент кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОЇ ТАЄМНИЦІ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ (ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ)

**Анотація.** Стаття присвячена створенню сучасної моделі системи охорони державної таємниці у незалежній Україні. Розглянуто основні нормативно-правові акти, які регулюють відносини у сфері державної таємниці. Визначено основні напрямки розвитку законодавства з моменту незалежності країни.

**Ключові слова:** інформація; секретна інформація; державна таємниця; система охорони державної таємниці.

**Постановка проблеми.** В умовах ХХІ ст. інформація набула чи не найбільшого значення та стала важливим продуктом життєдіяльності людини та суспільства. У кожній державі є інформація, яка має для неї особливу цінність, тобто інформація, що відноситься до державної таємниці. Одним з головних завдань держави є охорона відомостей, що містять державну таємницю з метою захисту національних інтересів, а однією з умов належного захисту державної таємниці є створення відповідної системи охорони державної таємниці, яка повинна чітко регулювати питання віднесення інформації до державної таємниці, критерії цієї інформації, засоби організаційно-правового забезпечення тощо. Система охорони державної таємниці сучасної України сформована на базі системи охорони державної таємниці Радянського Союзу та, на жаль, деякі положення, що розроблялись за тих часів, є застарілими та неефективними в сучасних умовах. Тому необхідно проаналізувати процес створення та функціонування системи охорони державної таємниці у період незалежності України, що дозволить врахувати різні особливості та закономірності її побудови для більш ефективного функціонування зазначеної системи сьогодні. Отже, однією із складових забезпечення інформаційної безпеки держави є якісне правове регулювання відносин, що складаються у сфері державної таємниці, особливо враховуючи динамічність розвитку інформаційної сфери у державі на теперішній час.

**Метою статті** є дослідження становлення та функціонування системи захисту державної таємниці в незалежній Україні.

**Стан дослідження.** Дослідженню інституту державної таємниці, історії становлення, проблем її захисту та особливостей правового регулювання присвячували роботи: С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Гіунова, Б. А. Кормич, Ю. П. Мірошник, В. А. Ліпка, Ю. С. Шемшученко, Є. Ф. Тіщенко, О. М. Бандурко та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Одним з головних завдань будь якої держави світу й України є забезпечення національної безпеки. Важливою складовою національної безпеки є інформаційна складова. М. А. Ротшильд зазначав: «Кто владеет информацией, тот владеет миром». Варто погодитись, що ця крилата фраза яскраво відображає реалії сьогодення. Інформаційні війни, безперервна розвідувальна діяльність спецслужб іноземних країн, прагнення до світового домінування країнами-лідерами – все це прямо або опосередковано створює потенційні загрози для національних інтересів та зумовлює створення ефективного механізму захисту найбільш важливих інформаційних ресурсів та інформаційного суверенітету країни. Вжиття заходів щодо засекречування та охорона певної інформації у

різних важливих для держави сферах життєдіяльності є визначальною необхідністю, метою якої є забезпечення національного інформаційного суверенітету та національних інформаційних інтересів. Саме тому в процесі проведення державою інформаційної політики, спираючись на загальновізані принципи міжнародного порядку в сфері інформації запроваджується спеціальний режим інформації – режим державної таємниці, який складається з системи охорони державної таємниці та слугує надійним механізмом для захисту секретних відомостей держави, розголошення або витік яких може негативно позначитись на державній безпеці загалом та на інформаційній безпеці зокрема. На теперішній час в Україні діє загальнодержавна система охорони державної таємниці, яка була успадкована від колишнього СРСР, але згодом почала трансформуватися та вдосконалюватися, що було зумовлено новим рівнем міждержавних та інформаційних відносин, новими методами крадіжок секретної інформації та іншими факторами, які й обумовили необхідність вдосконалення існуючої системи.

Початком створення сучасної системи охорони державної таємниці можна вважати момент проголошення незалежності України. Відносини у сфері державної таємниці сьогодні регулюються нормами різних галузей права: конституційного, адміністративного, кримінального та ін. І незважаючи на тотальне засекречування інформації у радянські часи, правова основа в інформаційній сфері не досягла досить високого рівня, що характеризувалося відсутністю актів, які закріплювали основні інформаційні засади у СРСР. Характерним є те, що більшість відносин у сфері державної таємниці регулювалися на рівні урядових рішень, які у багатьох випадках мали закритий характер та не давали можливості для ознайомлення широкому загалу або хоча б вченим чи юристам.

Законодавчим актом, що заклав фундамент демократичного розвитку інформаційної сфери держави, став прийнятий 2 жовтня 1992 р. Закон України «Про інформацію» [1], який проголошує інформаційний суверенітет України, закріплює право громадян на інформацію, встановлює обов'язок держави здійснювати контроль за інформацією з обмеженим доступом, визначає правові основи інформаційної діяльності в державі. На законодавчому рівні вперше було закріплено необхідність врегулювання відносин у сфері державної таємниці на рівні спеціального закону. Закон України «Про інформацію» визначив місце державної таємниці серед іншої інформації, встановив види відповідальності за порушення інформаційного законодавства, поділ інформації за режимом доступу на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Остання за своїм правовим режимом поділяється на конфіденційну і таємну. Саме одним з видів таємної інформації і є державна таємниця.

З метою встановлення режиму секретності в державі на всій її території формується комплекс конкретних правових, політичних, соціально-економічних та організаційно-управлінських заходів, спрямованих на розвиток інформаційної сфери та на захист державної таємниці зокрема. Початок формуванню правових засад в органах державної влади приходиться на

1992–1993 рр. У 1992 р. Служба національної безпеки України (далі – СБУ), на основі узагальнених пропозицій міністерств і відомств щодо концептуальних засад захисту державних секретів, запропонувала створити в системі центральних органів виконавчої влади спеціально уповноважені органи державної влади з охорони державної таємниці. СБУ було виконано роботу з відпрацювання проекту загальнодержавної «Інструкції про порядок забезпечення режиму секретності в державних органах та установах».

Слід підкреслити, що саме СБУ розроблено та введено в дію загальнодержавні нормативно-правові акти з питань організації та забезпечення діяльності режимно-секретних органів (РСО) та державних експертів з питань таємниці, оформлення громадянам допуску до державної таємниці, надання державним органам та установам спеціальних дозволів на провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, охорони інформації з обмеженим доступом під час здійснення міжнародного співробітництва тощо [2].

Указом Президента України від 1 грудня 1992 р. було створено Державну службу з технічного захисту інформації [3], а Постановою Кабінету Міністрів України від 4 травня 1993 р. Державний комітет України з питань державних секретів [4], основними завданнями яких була реалізація політики у сфері забезпечення охорони державної таємниці та технічного захисту інформації, координація режимно-секретної діяльності та функціонування інфраструктури системи технічного захисту інформації, а також відповідно до покладених завдань здійснення контролю за режимом секретності та технічним захистом інформації з обмеженим доступом у державних органах і установах. Пізніше на базі зазначених органів було утворено Державний комітет України з питань державних секретів та технічного захисту інформації, який став центральним органом виконавчої влади у сфері охорони державної таємниці і технічного захисту інформації на всій території України.

Однак у 1999 р. був ліквідований Державний комітет України з питань захисту державних секретів та технічного захисту інформації, а його функції і повноваження покладено на СБУ. У Законі України «Про Службу безпеки України», а саме в ст. 1 і 2 визначено, що СБУ є державним правоохоронним органом спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України, підпорядкований Президенту України і підконтрольний Верховній Раді України [5].

Найбільш вагомим кроком на шляху побудови сучасної демократичної системи охорони державної таємниці було прийняття Закону України «Про державну таємницю» 21 січня 1994 р., у якому було закладено правовий фундамент охорони державної таємниці, встановлена процедура віднесення інформації до державної таємниці, а також врегульовано порядок засекречування та розсекречування її матеріальних носіїв, охорона державної таємниці в інтересах національної безпеки України тощо.

Закон України «Про державну таємницю» також запровадив розподіл інформації, що може належати до державної таємниці за ступенями секретності: «Особливої важливості», «Цілком таємно» і «Таємно». Варто також відмітити, що на законодавчому рівні закріплено не всі сфери життєдіяльності держави, які може охоплювати державна таємниця, а лише найважливіші, які пов'язуються із забезпеченням національної безпеки.

Відповідно до ст. 1 зазначеного закону державною таємницею є вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визна-

ні у порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою [6]. Крім зазначеного, слід також відмітити, що відповідний закон встановив розмежування компетенції державних органів у сфері охорони та забезпечення державної таємниці.

Важливим елементом системи охорони державної таємниці є те, що на законодавчому рівні створено механізм віднесення інформації до державної таємниці та її розсекречування. Відповідно до категорій інформації, яка становить державну таємницю, формується Звід відомостей, що становлять державну таємницю (ЗВДТ), який є єдиною формою реєстрації цих відомостей в Україні. З моменту опублікування Зводу держава забезпечує захист і правову охорону зареєстрованих у ньому відомостей.

У 1995 р. введено в дію «Звід відомостей, що становлять державну таємницю» (далі – ЗВДТ), який визначив конкретні категорії інформації у сферах оборони, економіки, зовнішніх зносин, державної безпеки й охорони правопорядку, що становлять державну таємницю та розголошення якої може завдати шкоди національній безпеці України. ЗВДТ був надрукований вперше тільки через півтора року після прийняття Закону, тобто, 18 серпня 1995 р. в «Урядовому кур'єрі», і неодноразово передруковувався в різних виданнях. Але вже перші зміни до ЗВДТ, внесені наказами Держкомсекретів № 2 від 29.09.95 р., № 3 від 12.12.95 р., № 1 від 16.01.96 р. і № 2 від 6.02.96 р., не були опубліковані: перші два мають гриф «таємно», останні два – гриф «для службового користування», що є прямим порушенням Закону. А потім і сам ЗВДТ отримав гриф «таємно» і був видалений з усіх комп'ютерних правових систем. У системі Інформаційно-аналітичного центру «Ліга-Закон» він був видалений навіть з відповідного номеру «Урядового кур'єру».

Діючий Звід відомостей, що становлять державну таємницю, затверджено Наказом Служби безпеки України від 12.08.2005 р. № 440, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 17.08.2005 р. за № 902/11182 [7].

Варто також відмітити введення інституту державних експертів з питань таємниць. Державний експерт з питань таємниць за власною ініціативою або за зверненням керівника відповідного органу державної влади приймає рішення про засекречування інформації виключно на підставах ст. 8 ЗУ «Про державну таємницю». Державні експерти з питань таємниць відповідають за віднесення чи не віднесення інформації до державної таємниці, зміни ступеня секретності інформації та відповідно за розсекречування секретної інформації. Перелік таких експертів встановлюється Указом Президента від 1.01.2009 р. № 987/2009 про затвердження «Переліку посадових осіб, на яких покладається функції державного експерта з питань таємниць».

Одним з головних та важливих законодавчих актів, що відіграє найважливіше значення для усіх сфер діяльності держави і сфери державних секретів, було прийняття Конституції України, де у ст. 17 проголошується, що «Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою усього Українського народу» [8].

Прийняття у 2003 р. Закону України «Про основи національної безпеки України» стало ще одним кроком на шляху забезпечення національного інформаційного суверенітету та національної безпеки загалом. Зазначений закон визначив суб'єктів та об'єктів національної безпеки, встановив основні напрями розвитку політики державної безпеки.

Слід також сказати про закони, що регламентують порядок діяльності ЗМІ (засобів масової інформації). Такими профіль-

ними нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність засобів масової інформації, є Закони України «Про інформаційні агентства», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення» та ін. Згідно із цими законами забороняється будь-яка цензура, тобто, усі мають право збирати, зберігати, розпоряджатися інформацією, крім випадків, коли це може завдати шкоди національній безпеці. Крім регулювання цими актами діяльності засобів масової інформації, вони мають важливе значення з точки зору заборони розповсюдження ними інформації, що містить державну таємницю. Як зазначають з цього приводу науковці, хоча ці закони і забороняють ЗМІ розповсюджувати (розголошувати, поширювати) секретну інформацію, що містить державну таємницю, проте такі норми носять декларативний характер, тому на сьогодні законодавчо не передбачено порядку, який би дозволяв впливати на ЗМІ у разі розголошення таких відомостей [9].

Не варто забувати і про Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», який також відіграє важливе значення при забезпеченні охорони державної таємниці. Так, зазначеним законом передбачена перевірка осіб у зв'язку з отриманням допуску до державної таємниці, у разі звернення з запитом про таку перевірку уповноважених органів, установ та організацій. Така перевірка здійснюється у межах проведення оперативно-розшукових заходів.

Велику роль в інформаційній сфері відіграло ухвалення Верховною Радою України на початку 2011 р. Закону «Про доступ до публічної інформації», що сприяло визначенню поняття «таємна інформація». В ст. 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації» таємна інформація – це інформація, доступ до якої обмежується відповідно до ч. 2 ст. 6 цього закону, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу, передбачену законом таємницю [10]. Важливу роль у регулюванні відносин у сфері охорони державної таємниці відіграє також Закон України «Про захист інформації в автоматизованих системах», що запровадив основи правового регулювання захисту інформації в автоматизованих системах.

Крім прийняття законів, Верховна Рада України видала декілька важливих постанов, що регулюють питання у сфері охорони державної таємниці, основними з яких є: «Про затвердження положення про порядок оформлення та використання прав на винаходи, корисні моделі і промислові зразки, що становлять державну таємницю» та «Про правила поведіння народних депутатів України з таємними документами та інформацією».

Важливим елементом у системі охорони державної таємниці є встановлення відповідальності протиправні дії у цій сфері (втрата або витік інформації, що містить державну таємницю, безпідставне засекречування інформації тощо). Тому за порушення встановлених правил у сфері державної таємниці встановлюється: дисциплінарна, адміністративна та кримінальна відповідальність. Так, наприклад, Дисциплінарний Статут органів внутрішніх справ передбачає накладення дисциплінарних стягнень на осіб рядового і начальницького складу за вчинення дисциплінарних проступків.

За порушення правил поведінки з державною таємницею ст. 212-2 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність, у диспозиції якої визначено досить багато складів порушення, серед яких: порушення встановленого законодавством порядку надання допуску та доступу до державної таємниці; безпідставне засекречування інформації та ін.

Не виникає сумнівів, що Кримінальний кодекс України є одним з найсуворіших законодавчих актів, що встановлює відповідальність за порушення у сфері державної таємниці. Однак слід зазначити, що не повинно виникати сумнівів щодо необхідності забезпечення охорони державної таємниці такими жорсткими заходами покарання, як кримінальні, оскільки злочини у цій сфері заподіюють значної шкоди інтересам держави. Відповідальність за злочини у сфері охорони державної таємниці передбачена розділом XIV Особливої частини КК (ст. 328-337) [11]. Так, наприклад, відповідно до ст. 328 КК України розголошення відомостей, що становлять державну таємницю, особою, якій ці відомості були довірені або стали відомі у зв'язку з виконанням службових обов'язків, за відсутності ознак державної зради або шпигунства карається позбавленням волі на строк від двох до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого. Те саме діяння, якщо воно спричинило тяжкі наслідки, – карається позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років.

Варто відмітити, що крім законів, які мають вагомое значення у регулюванні відносин у сфері державної таємниці, суттєве значення мають і інші підзаконні нормативно-правові акти: укази Президента, постанови Кабінету Міністрів та інші нормативно-правові акти, які видаються на виконання законів та з метою їх реалізації. Проте варто відмітити, оскільки головним законом у сфері державної таємниці є Закон України «Про державну таємницю», то усі інші підзаконні акти у цій сфері прийняті з метою його конкретизації та на його виконання. Так наприклад, оформлення допуску до державної таємниці здійснюється на підставі спеціальних нормативних документів, серед яких передусім слід назвати «Положення про порядок надання, переоформлення та скасування громадянам допуску до державної таємниці», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2001 р. № 1601. Надання допуску передбачає визначення необхідності роботи громадянина із таємною інформацією; його перевірку у зв'язку з допуском до державної таємниці, яка має бути йому довірена; одержання у письмовій формі згоди громадянина на передбачені законом обмеження прав у зв'язку з його допуском до державної таємниці; ознайомлення його з мірою відповідальності за порушення законодавства про державну таємницю [12].

У регулюванні режиму секретності приймають участь також міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Так, у випадку, якщо в особи, яка отримує допуск до державної таємниці, наявні психічні захворювання, які можуть зашкодити охороні державної таємниці, то у наданні відповідного допуску особі буде відмовлено. Перелік захворювань, при яких особі може бути відмовлено у наданні допуску, встановлює Міністерство охорони здоров'я України і СБУ «Про затвердження переліку психічних захворювань (розладів), які можуть завдати шкоди охороні державної таємниці і, за наявності яких допуск до державної таємниці громадянину не надається» від 13.05.2002 р. № 174/136.

Наказом СБУ «Про затвердження зобов'язання громадян України у зв'язку з допуском до державної таємниці» від 28.08.2001 р. № 753/5944, затверджене зобов'язання громадянина України у зв'язку з допуском до державної таємниці та анкета для оформлення допуску до державної таємниці [13].

Не малу роль у забезпеченні охорони державної таємниці приймає і Президент. Так, у деяких випадках державна таємниця може бути передана іншій державі. Передача державної таємниці на міжнародному рівні здійснюється на підставі виконавчого договору та дозволу на передачу секретної інформації,

на підставі яких здійснюється передача секретної інформації. Механізм такої передачі передбачено «Положенням про порядок підготовки документів щодо передачі державної таємниці іноземній державі чи міжнародній організації» затверджений Указом Президента від 14 грудня 2004 р. № 1483/2004.

**Висновки.** Таким чином, не претендуючи на вичерпність викладення цієї теми, можна сказати, що наведений вище матеріал дає нам певні можливості щодо визначення певних закономірностей становлення та розвитку сучасної системи охорони державної таємниці в незалежній Україні. А тому можна з впевненістю сказати, що перелік зазначених законодавчих актів, що регулюють відносини у сфері державної таємниці, не є вичерпним, однак є основним та завдяки прийняттю зазначених законів та нормативно-правових актів в Україні створена та функціонує система охорони державної таємниці, яка належним чином регулює відносини у сфері секретних відомостей, постійно розвивається, відповідає світовим стандартам та цілком себе виправдовує.

Слід відмітити, що суспільні відносини у сфері державної таємниці постійно трансформуються та розширюються, що зумовлено загальною тенденцією до розширення кола інформаційних відносин, тому правове забезпечення функціонування системи охорони державної таємниці у сучасних умовах потребує постійного вивчення, дослідження та вдосконалення на законодавчому та підзаконному рівнях. Корисним для вітчизняної системи захисту інформації було б вивчення та запозичення міжнародного досвіду захисту таємної інформації, розробка на нормативному рівні та впровадження нових, сучасних шляхів захисту таємної інформації, що можливо було б здійснити під час міжнародного співробітництва.

#### *Література:*

1. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
2. Про затвердження Інструкції про порядок охорони державної таємниці, а також іншої інформації з обмеженим доступом, що є власністю держави, під час прийому іноземних делегацій, груп та окремих іноземців і проведення роботи з ними: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 травня 1996 року № 558. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kmu.gov.ua>.
3. Про створення Державної служби з питань технічного захисту інформації: Указ Президента України від 1 грудня 1992 року № 593/92. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/593/92>.
4. Про утворення Державного комітету України з питань державних секретів: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 травня 1993 року № 327. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/327-93-п>.
5. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 травня 1992 року № 2229-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.
6. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 року № 3855-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>.
7. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю: наказ Служби безпеки України від 12 серпня 2005 року № 440 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0902-05>.
8. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року (зі змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
9. Артемов В. Ю. Законодавче забезпечення охорони державної таємниці в умовах становлення національної державності / В.Ю. Артемов, А.С. Пашков // Інформаційна безпека. – 2010. – № 1 (3). – С. 45-50.
10. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
11. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.05.2001 р. 2341-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
12. Про порядок надання, переоформлення та скасування громадянам допуску до державної таємниці: Положення затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2001р. № 1601. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
13. Про затвердження зобов'язання громадянина України у зв'язку з допуском до державної таємниці та анкети для оформлення допуску до державної таємниці: Наказ Служби безпеки України від 18.07.2001 р. № 190. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0753-01>.

#### **Адабаш А. В. Становление системы охраны государственной тайны в независимой Украине (законодательное обеспечение)**

**Аннотация.** Статья посвящена созданию современной модели системы охраны государственной тайны в независимой Украине. Рассмотрены основные нормативно-правовые акты, которые регулируют отношения в сфере государственной тайны. Определены основные направления развития законодательства с момента независимости страны.

**Ключевые слова:** информация; секретная информация; государственная тайна; система охраны государственной тайны.

#### **Adabash A. Creation of the protection system of the State secrets in independence Ukraine (legislative procuring)**

**Summary.** The article is devoted to creation a modern model of the protection system of the State secrets in independent Ukraine. It is considered the main normative legal acts which govern the relations in the sphere of the State secrets. It is defined the main directions of the legislations development since the country's independence.

**Key words:** information, secret information, state secret, system of state secret defense.