



Василь ОЛІЙНИК,
суддя Апеляційного суду
Київської області,
суддя 1-го кваліфікаційного класу

УДОСКОНАЛЕННЯ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОЇ ТАЄМНИЦІ УКРАЇНИ КРІЗЬ ПРИЗМУ АНАЛІЗУ ЗАКОНОДАВСТВА ДЕРЖАВ-УЧАСНИЦЬ СНД

Ключові слова: інформаційні відносини; інформація з обмеженим доступом; міжнародний досвід; охорона державної таємниці; таємниця.

На сьогодні в Україні відбувається процес формування інформаційного суспільства, що створює широкі можливості для активного розвитку держави. Ознакою цього процесу є відносини, котрі виникають у зв'язку зі збиранням, розповсюдженням, перетворенням і використанням інформації, у межах яких відбувається реалізація права на інформацію. У ст. 34 Конституції України проголошено право вільно збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію [1]. Разом із тим таке право не є абсолютним. Це обумовлено тим, що захист інформації у часи конкурентної боротьби за сфери впливу на міжнародній арені, за пріоритети у науковій, технічній та інших галузях є невід'ємною складовою національної безпеки. Нині формується уявлення про фактор могутності держави, згідно з яким основним чинником у XXI столітті є інформація, здатність держави мати у своєму розпорядженні найсучасніші інформаційні технології і засоби. Володіння державою такою здатністю – шлях до подальшого нарощування на нових засадах своєї економічної та військової міцності [2, 165–168].

Таємниця є одним із важливих інститутів права України, що дає змогу встановити міру інформаційної захищеності, оптимально співвіднести інтереси особи, суспільства й держави, визначити межі дозволеного втручання в сферу приватного інтересу, не порушуючи закон. Результативність та ефективність заходів, що реалізуються державою в сфері охорони таємниці, безпосередньо залежать від нормального функціонування державно-правових інститутів, у тому числі й від правового регулювання інформаційних відносин [3].

Актуальність статті обумовлюється необхідністю удосконалення вітчизняного законодавства в сфері охорони державної таємниці, передусім за допомогою вироблення єдиного погляду на питання визначення суттєвих понять: «таємниця», «службова таємниця», «конфіденційна інформація», «інформація з обмеженим доступом» тощо, а також потребою в розробці рекомендацій щодо вживання заходів кримінально-правової відповідальності за розголошення державної таємниці та необхідністю теоретичного вивчення й обґрунтування даної проблеми.

В Україні питанню охорони державної таємниці присвячено дослідження: В. Авер'янова, А. Агапова, В. Артемова, О. Бандурки, Ю. Бауліна, А. Благодарного, А. Гуза, О. Кохановської, Ю. Мірошника, Є. Тищенко, В. Шкарупи та інших науковців. Ряд учених, таких як С. Климчук, О. Шамара, О. Шамсутдінов, присвятили деякі праці вивченню міжнародного досвіду регулювання сфери охорони державної таємниці. Проте питання досі залишається невирішеним.

Саме тому метою статті стало вироблення пропозицій щодо вдосконалення положень вітчизняного законодавства з урахуванням зарубіжного досвіду держав-учасниць СНД, у яких триває активна робота над питаннями захисту інформації.

У сучасних умовах для держав СНД розроблено модельне законодавство про інформаційні відносини. До основних законодавчих актів належать модельні закони «Про право на доступ до інформації», «Про державні секрети», «Про міжнародний інформаційний обмін» тощо. У такому законодавстві закріплене право кожного громадянина вільно

здійснювати пошук інформації та одержувати її від державних органів і організацій, інших органів та організацій, наділених державою владними повноваженнями, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, що володіють цією інформацією на законних підставах. Разом із тим підкреслюється: для охорони національної безпеки, забезпечення стійкого розвитку суспільства право доступу до інформації може бути обмежене національним законодавством.

Зазначимо, що Закон України «Про державну таємницю» [4] – єдиний нормативно-правовий акт у нашій державі, що регулює суспільні відносини, пов'язані з віднесенням інформації до державної таємниці, засекречуванням, розсекречуванням її матеріальних носіїв та охороною державної таємниці з метою захисту національної безпеки України. Тому передусім наголосимо на тому, що законодавчого визначення потребує термінологія, яка застосовується чи мала б бути відображена в цьому нормативно-правовому акті.

Відповідно до Закону України «Про державну таємницю» під останньою розуміється 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 визнані у порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою.

Низка положень відповідних законів інших держав-учасниць СНД містять аналогічні норми.

Так, згідно із Законом Азербайджанської Республіки «Про державну таємницю» остання є інформацією, яка захищається державою, в галузі її військової, зовнішньополітичної, економічної, наукової, розвідувальної, контррозвідувальної й оперативно-розшукової діяльності, що охороняється державою, поширення якої може завдати шкоди безпеці Республіки.

Закон Російської Федерації «Про державну таємницю» [5] визначає державну таємницю як відомості, що захищаються державою, в сферах військової, зовнішньополітичної, економічної, розвідувальної, контррозвідувальної й оперативно-розшукової діяльності, поширення яких може завдати шкоди безпеці Російської Федерації.

Тобто у більшості держав державна таємниця визначається як інформація, що стосується військової, наукової, економічної й зовнішньополітичної діяльності, роботи органів розвідки і контр-

розвідки, а також наукових, технічних досліджень тощо, розкриття якої може становити загрозу національній безпеці. Деякі країни, такі як Киргизстан, Казахстан, Туркменія, відносять до державної таємниці також відомості політичного характеру. Це пов'язано, на наш погляд, з особливостями існуючого політичного ладу в цих країнах.

У межах дослідження законодавства інших країн стає очевидним, що доопрацювання і визначення у вітчизняному праві (в основоположному законі) потребує поняття «службова інформація», яке втратило своє первинне значення. Так, Закон України «Про державну таємницю» на початку фактично ототожнює державну таємницю і секретну інформацію, а згодом визначає державну таємницю вже як самостійний вид секретної інформації.

Цікавим, з точки зору термінології, є досвід Республіки Вірменія, де Закон «Про державну і службову таємницю» встановлює, що державною таємницею є ті відомості у військовій, зовнішньополітичній, економічній, науково-технічній, розвідувальній, контррозвідувальній, оперативно-розшуковій сферах діяльності, які охороняються державою і поширення яких може призвести до тяжких наслідків для безпеки Республіки Вірменія. Службовою ж таємницею є ті відомості в сферах, передбачених першою частиною даної статті, які охороняються державою і поширення яких може нанести іншу шкоду для безпеки Республіки Вірменія. Такі відомості, як правило, містять факти, що є складовими частинами державної таємниці, проте самі по собі не розкривають її зміст. Саме цей критерій, вважаємо, може бути покладений і в основу визначення на законодавчому рівні терміна «службова таємниця» в Україні. У Вірменії відповідно до ступеня секретності носіям інформації державної таємниці надається гриф «Особливо важливо» і «Цілком таємно», а носіям інформації про службову таємницю – гриф «Таємно».

У низці законодавчих актів держав-учасниць СНД використовується замість терміна «державна таємниця» термін «державні секрети», і ці терміни навіть не завжди тотожні.

Так, Закон Туркменістану «Про захист державних секретів» [6] визначає поняття державних секретів і їх категорії. Відповідно, державні секрети – це відомості, що зберігаються та переміщуювані на будь-яких видах носіїв інформації, зачіпають обороноздатність, безпеку, економічні й політичні інтереси Туркменістану, підконтрольні державі і обмежувані спеціальними переліками та правилами

ми, розробленими на основі Конституції Туркменістану і цього Закону. Державні секрети Туркменістану поділяються на державну і службову таємницю. Державну таємницю становлять відомості, розголошення яких може справити негативний вплив на якісний стан військового, економічного потенціалу держави або спричинити інші тяжкі наслідки для обороноздатності, національної безпеки, економічних і політичних інтересів Туркменістану. Службову таємницю становлять відомості в сфері виробництва, управління, науки і техніки, розголошення яких може завдати збитків інтересам Туркменістану.

Законом Республіки Казахстан «Про державні секрети» [7] встановлюється, що державні секрети – це відомості, які захищаються державою і становлять державну та службову таємницю, їх поширення обмежується державою з метою здійснення ефективної військової, економічної, науково-технічної, зовнішньоекономічної, зовнішньополітичної, розвідувальної, контррозвідувальної, оперативної-розшукової та іншої діяльності, що не вступає у протиріччя із загальноприйнятими нормами міжнародного права. Державна ж таємниця – відомості військового, економічного, політичного й іншого характеру, розголошення чи втрата яких завдає або може завдати шкоди національній безпеці Республіки Казахстан.

Закон Киргизької Республіки «Про захист державних секретів Киргизької Республіки» [8] у ст. 1 проголошує «Державні секрети – інформація, що зберігається, і така, що переміщувана будь-якими видами носіїв, зачіпає обороноздатність, безпеку, економічні й політичні інтереси Киргизької Республіки, підконтрольна державі і обмежується спеціальними переліками та правилами, розробленими на основі і на виконання Конституції Киргизької Республіки». Державні секрети у Киргизії поділяють на три категорії: державну, військову та службову таємницю.

Досить наближений до названих вище підхід законодавця Республіки Узбекистан. Відповідно до статей 1, 3 Закону Республіки Узбекистан «Про захист державних секретів» державними секретами Республіки Узбекистан є особливо важливі, цілком таємні і секретні військові, політичні, економічні, науково-технічні й інші відомості, що охороняються державою. Державні секрети Республіки Узбекистан поділяються на державну, військову і службову таємницю [9].

Закон Республіки Білорусь «Про державні секрети» [10] встановлює, що державні секрети – це відомості, які захищаються державою з метою запобігання їх несанкціонованому поширенню і створенню загрози національній безпеці Республіки Білорусь, а також конституційним правам і свободам громадян. Відповідно до цього нормативно-правового акта державні секрети поділяються на дві категорії: державна таємниця і службова таємниця. У свою чергу, державна таємниця являє собою державні секрети, розголошення або втрата яких можуть спричинити тяжкі наслідки для національної безпеки Республіки Білорусь, а також створити загрозу безпеці громадян або їх конституційним правам і свободам. Службова таємниця – це державні секрети, розголошення або втрата яких можуть нанести істотну шкоду національній безпеці Республіки Білорусь, а також конституційним правам і свободам громадян. Тобто у випадку визначення понять, тлумачення і співвідношення термінів «державна таємниця», «службова таємниця» законодавець інших країн СНД пішов далі, ніж вітчизняний законодавець.

Також у процесі аналізу зарубіжного законодавства постала інша проблема: визначення поняття «інформація з обмеженим доступом» у законодавстві України. Цей термін тлумачиться як відомості конфіденційного або таємного характеру, правовий статус яких передбачений законодавством України і доступ до яких обмежений власником таких відомостей [11]. У такому разі «конфіденційна інформація» може бути визначена як інформація, доступ до якої обмежений, а таємниця – як родове поняття в якості конфіденційної відомостей (інформація, особливо важливі інтереси обмеженого кола суб'єктів (держава, організація, особи), що відображають, захищаються законом під загрозою покарання в цілях запобігання їх розголошенню, що буде продубльовано у нормах Кримінального кодексу України). На сьогодні розроблено проект Закону України «Про інформацію з обмеженим доступом, що не становить державної таємниці», який містить пропозиції щодо встановлення порядку обігу службової таємниці. Цим обґрунтовується необхідність прийняття закону, яким будуть врегульовані питання обігу інформації з обмеженим доступом, яка не становить державної таємниці. Основною характеристикою конфіденційної інформації, що є власністю держави, як вважають науковці – дослідники цього питання, є не зміст

відомостей, які становлять інформацію а її правовий режим [12, 84].

Проаналізувавши законодавство держав-учасниць СНД, доходимо висновку, що за своїм правовим режимом інформацію з обмеженим доступом можна поділити на дві категорії: таємну та конфіденційну. До таємної належить інформація, яка містить державні секрети (державна, військова, службова таємниці). До конфіденційної інформації належать недержавні секрети (комерційна таємниця, інформація для службового користування, не для друку, таємниця слідства, медична, особиста тощо). Конфіденційною є інформація професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного й іншого характеру, якщо вона отримана за рахунок власних коштів чи є предметом професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного й іншого інтересу.

Обмеження доступу до інформації умовно можна поділити на три групи. По-перше, це обмеження доступу до інформації в інтересах держави, тобто для захисту її національної безпеки, територіальної цілісності, економічних інтересів, міжнародних відносин тощо. По-друге, – обмеження в інтересах третіх сторін, що дає можливість відомствам відмовляти у видачі на запит особистої інформації, яка зберігається в державних архівах. По-третє, це обмеження з метою запобігання порушенням громадського порядку, злочинам, забезпечення правосуддя тощо [13, 9].

Як бачимо з проведеного аналізу, потребують перегляду положення Кримінального кодексу України (КК України). Так у ньому кримінально-правова норма, що передбачає відповідальність за розголошення державної таємниці, розміщена не в розділі «Злочини проти основ національної безпеки», як це здійснено в кодифікованих актах більшості держав-учасниць СНД, а в розділі «Злочини у сфері охорони державної таємниці, недоторканності державних кордонів, забезпечення призову та мобілізації». Тим самим законодавець применшує значення схоронності державної таємниці національної безпеки та об'єднує окремі склади злочинів за старою кримінально-правовою традицією як такі, що досягають на «обороздатність держави». Пропонуємо внести відповідні зміни до Кримінального кодексу України.

Таким чином, дослідження норм законодавства держав-учасниць СНД дає змогу зробити наступні висновки.

Необхідно найближчим часом внести зміни до законодавства України та визначити низку необхідних для подальшого правозастосування термінів.

Так, термін «службова інформація», визначення якого у чинному законодавстві відсутнє, пропонуємо окреслити як відомості, що містять факти, які є складовими частинами державної таємниці, проте самі по собі не розкривають її зміст.

Конфіденційна інформація може бути визначена як інформація, доступ до якої обмежений. Основною характеристикою інформації, яка є власністю держави, як вважають науковці, що вивчають це питання, є не зміст відомостей, які становлять інформацію, а її правовий режим.

Поняття «інформація з обмеженим доступом» у законодавстві України пропонуємо визначити як відомості конфіденційного або таємного характеру, правовий статус яких передбачений законодавством України і доступ до яких обмежений власником таких відомостей, оскільки за правовим режимом інформацію з обмеженим доступом можна поділити на дві категорії: таємну і конфіденційну. До таємної належить інформація, яка містить державні секрети (державна, військова, службова таємниці). До конфіденційної інформації належать недержавні секрети (комерційна таємниця, інформація для службового користування, не для друку, таємниця слідства, медична, особиста тощо). Конфіденційною є інформація професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного й іншого характеру, якщо вона отримана за рахунок власних коштів чи є предметом професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого інтересу.

Відповідно до передового міжнародного досвіду критеріями віднесення інформації до категорій таємної, службової або конфіденційної можуть слугувати такі показники:

1) суб'єкт, який має право власності на інформацію, та суб'єкт, який має свій інтерес щодо утримання цієї інформації в таємниці;

2) зміст відомостей, що можуть бути визнані таємницею; суспільна небезпека розголошення інформації. До таємної інформації належить державна інформація, яка охоплює відомості з найважливіших сфер життєдіяльності суспільства (державна безпека, оборона, охорона правопорядку, економіка, наука тощо), розголошення яких може завдати шкоди інтересам держави.

Проведений аналіз свідчить: положення Кримінального кодексу України потребують

перегляду в частині розміщення норм, згідно з якими настає кримінальна відповідальність за розголошення державної таємниці, в розділі «Злочини проти основ національної безпеки», як це здійснено в кодексах більшості держав-

учасниць СНД, та вилучення їх із розділу «Злочини у сфері охорони державної таємниці, недоторканності державних кордонів, забезпечення призову та мобілізації», як це має місце в Україні.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Шкляр В.І. Українська журналістика: вчора, сьогодні, завтра: історико-теоретичний нарис / В.І. Шкляр, О.К. Мелешенко, О.Г. Мукомела, І.С. Паримський – К., 1996. – С. 165–168.
3. Паршин С.М. Тайна в уголовном законодательстве: теоретико-прикладное исследование: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Паршин С.М. – Н. Новгород, 2006. – 207 с.
4. Про державну таємницю: закон України від 21 січня 1994 року № 3855 // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16.
5. О государственной тайне: закон Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1.
6. Про захист державних секретів: закон Республіки Туркменістан від 24 листопада 1995 року № 84-І.
7. Про державні секрети: закон Республіки Казахстан від 15 березня 1999 року № 349-І.
8. Про захист державних секретів Киргизької Республіки: закон Киргизької Республіки від 14 квітня 1994 року № 1476-ХІІ.
9. Редкоус В.М. К вопросу о понятии государственной тайны по законодательству государств-участников СНГ / В.М. Редкоус // Право и государство: теория и практика. – 2007. – № 11 (35). – С. 95–99.
10. О государственных секретах: закон Республики Беларусь от 29 ноября 1994 года № 3410-ХІІ // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. – 1995. – № 3.
11. Климчук С. Проведення порівняльного аналізу законодавства у сфері інформації з обмеженим доступом України та країн-членів НАТО / С. Климчук // Юридичний радник. – 2006. – № 11. – С. 9–16.
12. Самойлова О.С. Конфіденційна інформація, що є власністю держави, як різновид інформації з обмеженим доступом: актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: зб. наук. праць / О.С. Самойлова. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – С. 84–85.
13. Самойлова О.С. Кримінально-правова характеристика передачі або збирання відомостей, що становлять конфіденційну інформацію, яка є власністю держави: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Самойлова О.С. – К., 2006. – 18 с.

Василь ОЛІЙНИК

УДОСКОНАЛЕННЯ ОХОРОНИ ДЕРЖАВНОЇ ТАЄМНИЦІ УКРАЇНИ КРИЗЬ ПРИЗМУ АНАЛІЗУ ЗАКОНОДАВСТВА ДЕРЖАВ-УЧАСНИЦЬ СНД

Резюме

Обґрунтовано необхідність удосконалення вітчизняного законодавства в сфері охорони державної таємниці та розроблено низку конкретних рекомендацій у цій сфері на основі аналізу норм правових актів держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав.

Василий ОЛИЙНИК

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОХРАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЫ УКРАИНЫ СКВОЗЬ ПРИЗМУ АНАЛИЗА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ СНГ

Резюме

Обоснована необходимость усовершенствования отечественного законодательства в сфере охраны государственной тайны и разработан ряд конкретных рекомендаций в этой сфере на основе анализа норм правовых актов государств-участников Содружества Независимых Государств.

Vasyl OLIYNYK

IMPROVEMENT OF STATE SECRET OF UKRAINE PROTECTION IN THE LIGHT OF LEGISLATION ANALYSIS OF STATE-PARTICIPANTS CIS

Summary

The necessity of improving state secret legislation protection in Ukraine is proved. A number of specific recommendations in this field are given on the basis of analysis of state-participants CIS legal acts.