

УДК 34:93(477)

*БЕРНАДСЬКИЙ Богдан Васильович*

## **ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ НОРМАТИВНОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ВІДОМОСТЕЙ, ЩО СТАНОВЛЯТЬ ДЕРЖАВНУ ТАЄМНИЦЮ**

**Постановка проблеми.** І державні секрети, і полювання за ними беруть початок із часів появи перших держав. Відповідно захист інформації, розголошення якої може завдати шкоди національній безпеці, є однією із головних проблем кожної країни. Цим визначається існування інституту державної таємниці, що створює можливість для держави проводити незалежну інформаційну політику, захищати свої національні інтереси.

Із кінця XIX століття охорона державної таємниці набуває системних ознак, попри істотні недоліки. Значною мірою це зумовлювалось неналежною нормативно-правовою базою. Передусім, відсутнє конкретне визначення самого терміна “державна таємниця”. Іншою особливістю нормативно-правової бази того періоду була відсутність детального переліку відомостей, що становлять державну таємницю. Кожна із складових державного апарату на власний розсуд визначала, які саме відомості уважаються таємними, та проводила діяльність із захисту такого роду інформації. [1, с. 39–40; 2].

То ж **метою статті** є висвітлення особливостей формування інституту охорони відомостей, які становлять державну таємницю, на початку XX ст. у Російській імперії.

**Виклад основного матеріалу.** Вдосконалення нормативно-правової бази у сфері захисту державної таємниці визначалось заходами, спрямованими на протидію державній зраді і шпигунству. Уложення про пока-

рання розрізняло три види державної зради: загальну, військову і дипломатичну [3, с. 10]. Оскільки неодмінною кваліфікуючою ознакою державної зради було посягання на державну таємницю, можемо робити висновок і про поділ такого роду інформації та три види. Що ж до конкретних відомостей, то можна лише виділити їх окремі групи, що мали гриф “ті, що повинні зберігатись у таємниці”. Вони стосувались воєнної складової, “...планів російських фортець й інших укріплених споруд, гаваней, портів, арсеналів”. Сюди ж відносили мобілізаційну документацію [4, с. 412–414; 5, с. 49].

Хоча на той час сила і могутність держави оцінювались, виходячи з її можливості вести і вигравати війни, чимало таємних і інших важливих державних документів, зокрема накази по воєнному відомству, не вважались таємними, тому їх передача не була каранною. У той же час шпигунство ставало масовим, систематичним, удосконалювались способи збирання інформації. Справа доходила до курйозів. У 1910 році головний військовий суд навіть висловив думку, що “передача агентам іноземної держави взагалі всіх наказів по військовому відомству не підлягає покаранню”, мотивуючи це тим, що у цих наказах містяться відомості, котрими керуються у своїй діяльності всі чини військової частини. Відповідно, такі документи пропонувалось уважати нетаємними.

Рішення військового суду було локалізоване роз’ясненням Сенату, котрий зазначив,

що збір відомостей про кількість військ і назви військових частин у будь-якому пункті для передачі іноземній державі є кримінально караним діянням [5, с. 57, 59]. Тож постала нагальна потреба не лише чіткого визначення поняття “державна таємниця”, а й конкретного переліку відомостей, що її становлять.

Уперше порохом у Європі запахло у 1908 році, що зумовило й перші кроки з посилення режиму таємності. У жовтні 1909 року було заборонено публікувати у періодичних виданнях будь-яку інформацію про пересування військ і їх бойову підготовку. Заборона діяла протягом 6 місяців, потім її періодично продовжували до 5 грудня 1911 року. Відомості про переміщення військових частин уважались цілком таємними до завершення реорганізації армії [6].

Доки не було уведено в дію нові закони, контррозвідники керувались у своїй діяльності підзаконним актами. Наказом військового міністра у червні 1911 р. було запроваджено Інструкцію начальникам контррозвідувальних відділень, яка досить детально регламентувала організацію боротьби зі шпигунством та іншими видами діяльності іноземних держав у Росії, що загрожували безпеці імперії. А головне, спільними зусиллями фахівців Військового міністерства та Департаменту поліції тут було вміщено тлумачення поняття військового шпигунства (військової розвідки), котре охоплювало й поняття державної таємниці, тобто інформації, що потребує захисту від шпигунів.

Тож у документі містився перелік відомостей з оборонних питань, що підлягали захисту: а) склад, організація, дислокація, озброєння, комплектування збройних сил (сухопутних і морських), навчання сухопутних військ і флоту, внутрішній побут, командний склад і настрої в армії та на флоті; б) відомості про армійські й морські установи, заклади, склади і магазини (портові, інтендантські, артилерійські, мінні, інженерні, санітарні тощо); в) відомості про фортеці, укріплені пункти і бази флоту; г) хід мобілізації й зосередження військ і флоту після оголошення війни; д) накази та звіти про проведені маневри, стрільби і навчання

сухопутних військ і флоту, статuti, інструкції й розпорядження щодо різноманітних аспектів бойової підготовки армії і флоту; е) військово-географічні, топографічні й статистичні відомості про прикордонні місцевості (як сухопутні, так і морські), зважаючи на їх стратегічне значення, особливо про знаходження, властивості й прохідність місцевих природних перешкод та можливі місця висадки, так само як і про прилеглі до укріплених районів місцевості; відомості про властивості й прохідність прилеглих до вітчизняних берегів морських, річкових і озерних водних просторів з усіма затоками, бухтами, пристанями, гаванями, рейдами й іншими місцями, придатними для стоянки і прибуття військових та комерційних кораблів; є) дані про ґрунтові шляхи сполучення в цих місцевостях, особливо про мережу шосейних доріг, природні перешкоди, що на них знаходяться та перевізні засоби; ж) відомості про залізниці, їх вузлові пункти і, особливо, про важливі залізничні споруди, псування яких може істотно вплинути на рух (мости, тунелі, труби, насипи, водокачки, гаті тощо), та інформація щодо устаткування залізниць, котре впливає на їх пропускну спроможність (водопостачання, склади палива, кількість доріг, запаси устаткування станцій, майстерні, платформи, вантажувальні і розвантажувальні засоби, сигналізація, пакгаузи й ін.), склади переносних залізниць; з) телеграфні та телефонні повідомлення; прибережні й острівні спостережні пункти морського відомства і прикордонної варти; голубино-поштові й радіотелеграфні станції; й) військове повітроплавання; к) характеризуючи дані командного складу військового і морського відомств [7, с. 85–87].

3 березня 1912 р. військовий міністр В.Сухомлинов та міністр юстиції І.Щегловитов підписали “Пояснюючу записку до проекту про зміни діючих законів про державну зраду шляхом шпигунства”, де наголосили на невідповідності правових норм вимогам часу [8, с. 6–7]. На підставі вказаної записки й почав формуватися перелік секретної інформації, а поняття держав-

ної таємниці фактично було зведено до військової.

Справжні автори документа – помічник військового прокурора Варшавського військово-окружного суду О.Резанов і начальник контррозвідки штабу округу підполковник М.Батюшин підготували пояснювальну записку для доповіді в Державній думі, в якій глибоко й аргументовано проаналізовано стан вітчизняної правової бази, висвітлено основні напрями законодавства провідних європейських держав у цьому питанні. Фахівці засудили практику розсекречування уже опублікованих закритих матеріалів [7, с. 104].

Прекрасно усвідомлюючи, що посягання на свободу слова депутати не схваллять, автори записки спробували переконати законодавців, що новий закон не буде переслідувати пресу за розголошення таємних відомостей. А складом злочину буде лише збір і накопичення опублікованих даних для передачі іноземній державі. Записка була надзвичайно переконливою, тому всі етапи законодавчого процесу законопроект пройшов дуже швидко. 3 березня його передали в Думу, 6 червня після розгляду в комісіях був схвалений Думою, а 5 липня, після схвалення Державною радою, затверджений царем [9, с. 112, 179].

У Законі від 5 липня 1912 року “Про зміну діючих законів про державну зраду шляхом шпигунства у мирний час” було уведено нове визначення відомостей, що становили державну таємницю у воєнній сфері: “Це відомості або предмети, що стосуються зовнішньої безпеки Росії або її збройних сил, призначених для воєнної оборони країни”. Встановлено кримінально-правову заборону продажу чи заявки за кордон секретних винаходів або удосконалень, які стосувалися військової оборони країни; а також опублікування або повідомлення будь-якій іншій особі таких відомостей.

Право визначати, які саме відомості заборонені до друку, надавалось міністру внутрішніх справ у звичному порядку, без участі законодавчих органів. Зважаючи на зростання загрози воєнного зіткнення і той факт, що нарешті з’явився закон про відповідальність про державну зраду, у грудні

1912 року МВС скористалося своїм правом. Було складено перелік відомостей, заборонених до друку. Фактично, це і був перший у ХХ ст. Звід відомостей, що становлять державну таємницю. Діяв він протягом одного року з часу публікації. До цього переліку входила інформація: 1. Про боєготовність армії і флоту; 2. Хід ремонтних робіт на кораблях, озброєння і тактико-технічні характеристики як тих, що будуються, так і запланованих; 3. Кількість боєприпасів у військах, укріплених пунктах, фортах та військових кораблях, стан недоторканих запасів армії й флоту, відомості про збільшення обсягу робіт на заводах із виготовлення замовлень військового відомства; 4. Про нинішній стан і призначення фортець, укріплень, військових портів і опорних пунктів (баз), про роботи в них, розширення укріплених і опорних пунктів, проектування нових і ліквідацію наявних; 5. Про бойове маневрування і стрільби на флоті; 6. Про здійснення перевірок і навчальних мобілізацій військових і флотських частин; 7. Про припинення звільнення воєнних чинів у відпустку, виклик із відпусток, запасу, затримка у звільненні в запас, рух військ до кордону, про маневри і військові збори біля кордонів, фрахтовку і зосередження комерційних кораблів у портах; 8. Військові й воєно-морські заходи Росії за кордоном [6].

В умовах загрози війни зведення поняття державної таємниці до військової складової було зрозумілим. Однак із військового погляду цей перелік був недосконалим і не охоплював низки вкрай важливих для безпеки держави аспектів. Значною мірою на це вплинула переконаність генштабів усіх ворогуючих держав у маневреності й короткотривалості майбутньої війни.

Зважаючи на недосконалість вказаного переліку і закінчення терміну його дії, у січні 1914 року було уведено в дію новий його варіант. Складався він із 10 пунктів і діяв протягом одного року. До нього входили відомості: 1. Про очікувані й введені зміни в озброєння армії і флоту; 2. Про формування нових військових частин і установ армії і флоту і про зміни в чисельності наявних; 3. Про озброєння тих, що будуються, і запла-

нованих бойових кораблів; 4. Про ремонтні роботи на кораблях флоту, що тимчасово порушують їх боєготовність; 5. Про кількість боєприпасів й інших запасів призначених для потреб воєнного часу у військах, укріплених пунктах, портах і на воєнних кораблях; 6. Про сучасний бойовий стан і значення для воєнного часу фортець, укріплень, воєнних портів і опорних пунктів (баз), роботи з посилення їх боєготовності, пропозиції щодо створення нових і розширення або скорочення наявних; 7. Про бойове маневрування і стрільби на флоті; 8. Про здійснення і результат перевірок і навчальних мобілізацій військових та флотських частин; 9. Про хід маневрів і воєнних зборів у прикордонних губерніях і областях; 10. Про припинення звільнення воєнних чинів у відпустку, виклик із відпусток, запасу, затримання у звільнення в запас, рух військ до кордону, про маневри і військові збори біля кордонів, фрахтування й зосередження комерційних кораблів у портах [6].

Таким чином, бачимо, що незмінними залишилися лише три пункти першого Переліку. У варіанті 1914 р. це пункти 7, 8 і 10. Причому, стосовно п. 8 уточнювалось, що таємною є інформація не лише про хід навчань, а й про їх результат. Дії переліку не поширювались на ті відомості, котрі були або будуть опубліковані урядовим сенатом, військовим і морським відомствами чи отримують їх відповідний дозвіл на публікацію.

Справжня нормотворча лихоманка з цього питання припадає на переддень Першої світової війни. 12 липня 1914 року був опублікований один перелік, а 20-го, за шість днів до оголошення “Височайшого маніфесту про початок воєнних дій між Росією й Австро-Угорщиною”, вже інший. Їх публікація мала на меті не допустити поширення відомостей, що стосуються оборонних питань, у період політичних ускладнень.

На відміну від першого, у переліку від 12 липня було заборонено обговорення в пресі пропускнув спроможності залізниць

(п. 7), заходів із приводу воєнних дій армії і флоту (п. 15), інформації про роботу інтендантських відомств і військові припаси в Росії й за кордоном (п. 16) та низки інших доповнень.

Перші переліки стосувалися лише друку. Однак 20 липня було видано указ урядовому Сенату, в якому міністр внутрішніх справ зобов'язувався забороняти оголошення відповідної інформації після оголошення мобілізації й під час війни, також у промовах і доповідях на публічних зібраннях. Тоді ж було вирішено підготувати новий перелік, зробивши його обов'язковим не тільки для друку, але й для промов. У той же день було видано відповідний царський указ, котрий затвердив перелік, який повністю повторив зміст другого (18 пунктів). Він не задовольнив міністра внутрішніх справ Маклакова, і 26 липня 1914 року був опублікований більш повний перелік із 25 пунктів. У ньому детальніше класифікувалась інформація, що стосувалась штатного розпису, дислокації та мобілізаційної готовності збройних сил, укріплення й інших військових споруд, шляхів сполучення, стратегічних планів. Окремим пунктом засекречувались відомості, що вказували на початок мобілізації [10, с. 63–65].

Розголошення відомостей, що стосуються власне воєнних дій, цим переліком не передбачалось. Та саме з ним Росія вступила в Першу світову війну.

**Висновки.** Таким чином, відсутність детального Переліку повідомлень, які становили державну таємницю, призвела до неможливості чіткої градації між таємною інформацією й відкритою. Саме тому досить важко було довести в суді факт того, що розголошена звинувачуваним інформація містила державну таємницю. Спроби змінити ситуацію були здійснені лише в переддень Першої світової війни. Попри те, що поняття таємниці було зведене до військової складової, це був перший звід відомостей, що становлять державну таємницю. У воєнні роки ця робота продовжилась.

## Список використаних джерел

1. Історія охорони державної таємниці в Україні / О.В.Ботвінкін, В.М.Шлапаченко, В.П.Ворожко, А.С.Пашков. – К.: Вид-во НА СБ України, 2008. – 155 с.
2. Чертопруд С. Организация защиты государственных секретов в МИДе Российской империи в период с 1903 по 1917 год [Электронный ресурс] / С.Чертопруд. – Режим доступа: <http://www.agentura.ru/press/cenzura/secret-russia/>
3. Преступления государственные. Преступления против порядка управления и по службе. – К., 1904. – 43 с.
4. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. – СПб., 1885. – 210 с.
5. Резанов А.С. Немецкое шпионство / А.С.Резанов. – Пг., 1915. – 336 с.
6. ЦДІА у м. Києві. – Ф. 295. – Оп. 1. – Спр. 2.
7. Никитинский И. Из истории русской контрразведки: сб. документов / И.И.Никитинский. – М.: УГА НКВД СССР, 1946. – 310 с.
8. Галвазин С.Н. Охранные структуры Российской империи: формирование аппарата, анализ оперативной практики / С.Н.Галвазин. – М.: Совершенно секретно, 2001. – 192 с.
9. Жаров С.Н. Становление режима секретности в российском государстве / С.Н.Жаров // Правоведение. – 2007. – № 5. – С. 171–183.
10. Перечень сведений и изображений касающихся внешней безопасности России и ее военно-морской и сухопутной обороны, оглашение и распространение коих в печати или в речах или докладах, произносимых в публичных собраниях, воспрещается на основании ст. 1 отдела 2 Закона 5 июля 1912 года, об изменении действующих Законов о государственной измене путем шпионства, и ст. 2 Высочайшего Указа Правительствующему Сенату от 20 июля 1914 года / О.И.Авербах // Законодательные акты вызванные войною 1914 года с Германией, Австро-Венгрией и Турцией. – Вильна, 1915. – С. 63–65.

---

**Аннотация:** В статье рассматривается деятельность правительственных кругов Российской империи по созданию перечня ведомостей, составляющих государственную тайну.

**Ключевые слова:** государственная тайна, документация, режим секретности.

**Abstract:** This paper reviews the activities of the governmental circles of the Russian Empire to create a list of statements of state secrets.

**Key words:** government secrecy, documentation, privacy mode.