

Інформаційна довідка щодо правового регулювання безпеки класифікованої інформації*

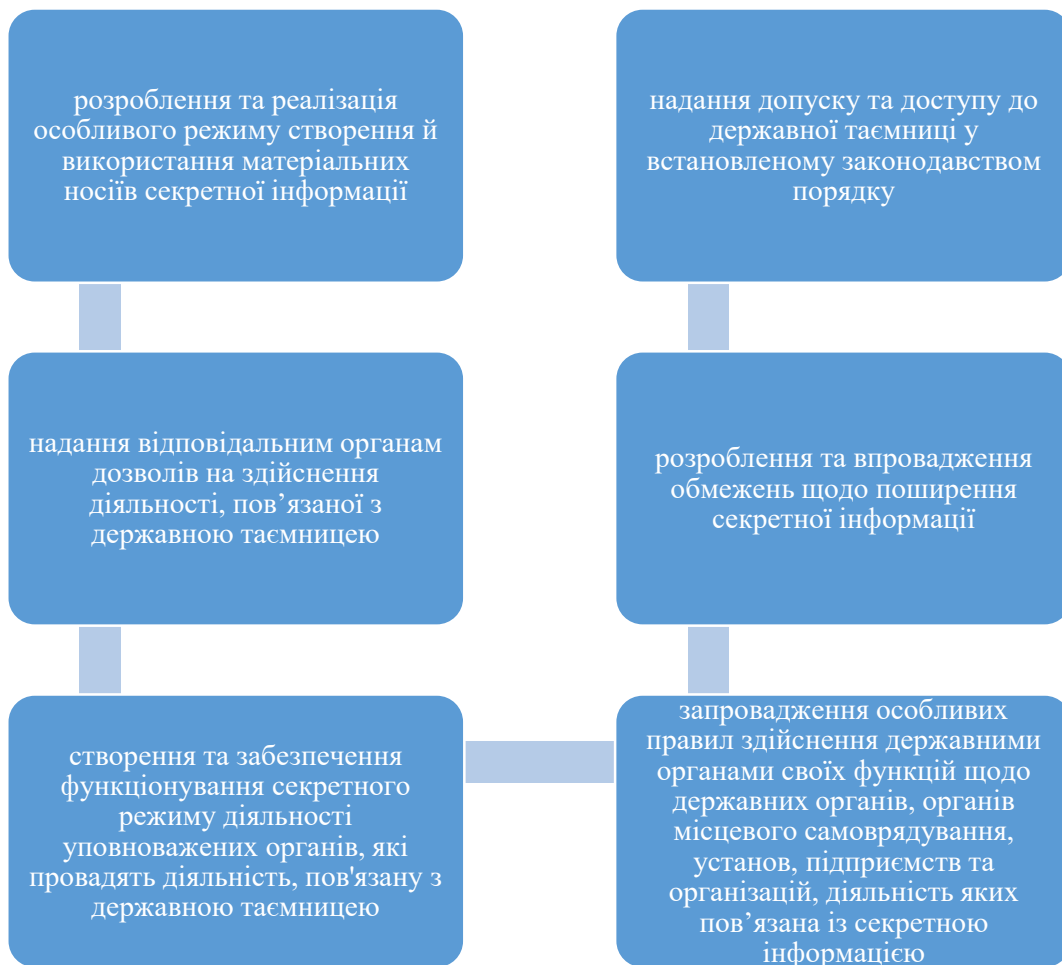
Анотація. В Інформаційній довідці проаналізовано організаційно-правові засади регулювання безпеки класифікованої інформації, розглянуто питання законодавчого забезпечення удосконалення механізмів охорони державної таємниці та службової інформації в контексті проекту Закону України «Про безпеку класифікованої інформації» (реєстр. № 8394 від 27.01.2024 р.).

Ключові слова: класифікована інформація; гриф обмеження; державна таємниця; допуск до державної таємниці; службова безпекова інформація; суб'єкти безпекової діяльності; фізичний захист класифікованої інформації; сертифікат допуску; спеціальний дозвіл на провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею; оцінка безпекових ризиків; нормативні вимоги ЄС та НАТО щодо класифікованої інформації; відповідальність за розголошення державної таємниці.

Вступна частина. Одним із актуальних напрямів трансформації інституту державної таємниці та службової інформації є її реформування з метою прискорення впровадження інтеграційних вимог та нормативів НАТО, що, своєю чергою, передбачає імплементацію встановлених стандартів у сфері класифікованої інформації провідних держав-членів НАТО та ЄС до національної системи охорони державної таємниці. Аналіз законодавства європейських країн (держав-членів НАТО) у сфері охорони державної таємниці переконливо засвідчує, що організація захисту класифікованої інформації є важливою умовою забезпечення національної безпеки. Враховуючи стандарти НАТО та ЄС, кожна держава-член встановлює на підставі національного законодавства особливі механізми охорони державної таємниці. Це стосується організації допуску та доступу осіб до секретної інформації, процедур маркування інформації з обмеженим доступом, умов і строків засекречування / розсекречування матеріальних носіїв секретної інформації, перегляду грифів секретності, а також криптографічного і фізичного захисту секретної інформації тощо.

Узагальнюючи здобутки кращих практик закордонного досвіду у сфері охорони державної таємниці, можна виділити три основні аспекти, пов'язані з національною безпекою: 1) класифікація державної таємниці; 2) маркування та поріг розкриття секретної інформації; 3) наслідки розкриття інформації з обмеженим доступом. Тобто, національне законодавство у сфері охорони державної таємниці тієї чи іншої держави-члена НАТО та ЄС включає: поняття, порядок, умови та особливості класифікації секретної інформації, порогові критерії її розкриття або розголошення; визначення порядку та умов надання допуску та доступу до інформації з обмеженим доступом; встановлення відповідальності за її несанкціоноване розголошення або оприлюднення, співвідношення державної таємниці та секретної інформації із кластерами інформаційної безпеки держави та її криптографічним і фізичним захистом.

До системи організаційно-правових заходів охорони державної таємниці на рівні держав-членів НАТО та ЄС належать (Рис. 1):



Для України актуальним і своєчасним залишається прискорення реформування системи охорони державної таємниці та службової інформації з урахуванням стандартів і кращих практик держав-членів НАТО та ЄС (Рис. 2, Табл. 1).

Рис. 2

Рівні класифікованої інформації в ЄС



Табл. 1

Рівні класифікованої інформації за стандартами НАТО

COSMIC TOP SECRET	CTS
NATO SECRET	NS
NATO CONFIDENTIAL	NC
NATO RESTRICTED	NR

Варто відмітити, що Дослідницькою службою Верховної Ради України було підготовлено Аналітичну записку з питань порівняльного законодавства щодо правового регулювання охорони державної таємниці та класифікованої інформації в окремих державах-членах НАТО, в якій проаналізовано законодавство семи держав: Великої Британії, Франції, Німеччини, Польщі, Естонії, Хорватії і Чехії, та з якою можна ознайомитися на офіційному вебсайті: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/nscur_defense/analytical_notes-nb/75333.html

Основна частина. Характерною ознакою політики у сфері охорони державної таємниці є те, що вона одночасно належить до різних управлінських систем, зокрема, управління діяльністю із забезпечення інформаційної безпеки держави й управління діяльністю щодо запобігання та протидії злочинності. Охорона державної таємниці посідає найвищий щабель в ієрархії інформації з обмеженим доступом, оскільки вона містить дані, що стосуються найважливіших сфер життєдіяльності суспільства і держави: оборони, національної безпеки, управління тощо. Її головною ознакою є можливість, внаслідок розголошення, завдати шкоди саме національній безпеці. Подальший розвиток та постійна оптимізація системи охорони державної таємниці й службової інформації забезпечуватиме адекватне і гнучке реагування на можливі загрози та ризики її безпеці. За таких умов правове забезпечення функціонування системи охорони державної таємниці потребує вивчення, дослідження і вдосконалення на законодавчому рівні.

Так, задля посилення законодавчого забезпечення безпеки класифікованої інформації та реалізації пункту 194 Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2024 рік (заплановане виконання – грудень 2024 р.)¹ розроблено проект Закону України «Про безпеку класифікованої інформації» від 27.10.2023 року № 8394, який має на меті запровадити нову модель функціонування системи безпеки класифікованої інформації (державної таємниці та службової інформації), а також забезпечити гармонізацію вітчизняного законодавства в цій сфері з вимогами стандартів безпеки НАТО та ЄС. Законопроектом передбачається формування системного підходу до безпеки секретної інформації, створення державної системи охорони секретної інформації на основі втілення єдиної категорії інформації з обмеженим доступом з урахуванням загальноприйнятих стандартів НАТО та ЄС, утворення національного органу безпеки та нормативно-правове врегулювання його

¹ Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2024 рік: постанова Верховної Ради України від 6 лютого 2024 року № 3561-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3561-20#Text>

функціонування, розширення повноважень і відповідальності суб'єктів державної системи безпеки секретної інформації, оптимізація функціонування допускної і дозвільної системи та удосконалення окремих процедур у сфері безпеки інформації.

Відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про порядок денний дванадцятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 3 вересня 2024 року № 3939-ІХ законопроект включено до переліку питань, підготовлених до розгляду на пленарних засіданнях Верховної Ради України.

З огляду на викладені в законопроекті пропозиції, вважаємо за доцільне звернути увагу на деякі ризики його положень.

Представлений законопроект, незважаючи на прогресивний характер його норм, має окремі недоліки, зокрема встановлює монополію Служби безпеки України як національного органу безпеки у сфері інформації з обмеженим доступом, що може призвести до конфлікту інтересів та зменшення рівня прозорості, а також до підвищення корупційних ризиків у цій площині. Норми законопроекту також не передбачають створення балансу між секретністю та гарантуванням підзвітності органів державної влади у сфері безпеки та оборони відповідно до встановлених стандартів НАТО та ЄС.

Неузгодженість окремих положень законопроекту з нормами Законів України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про оборонні закупівлі», «Про розвідку» засвідчує наявність такого корупційного фактора, як юридична колізія, що відповідно суттєво підвищує корупційні ризики. Більше того, запропонований законопроект містить норми, що також певним чином не узгоджуються між собою. Наприклад, деякі положення законопроекту через мовну неоднозначність можуть призвести до обмеження доступу до документа, а не інформації, у той час, як відповідно до Конвенції про доступ до офіційних документів (Конвенція Тромсе)² Законом України «Про доступ до публічної інформації» обмежується доступ до інформації, а не до документа, в якому вона міститься (частина восьма статті 6).

Отже, вказані корупціогенні фактори у вигляді юридичної колізії та мовної невизначеності в разі неусунення можуть потенційно створювати суттєві корупційні ризики.

Окрім того, законопроект потребує приведення у відповідність до Закону України «Про електронні комунікації», а саме: у частині другій статті 4 законопроекту слова «телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних системах» необхідно замінити словами «електронних комунікаційних, інформаційно-комунікаційних системах»; у частині другій статті 6 законопроекту слова «інформаційно-телекомунікаційні системи» та «інформаційно-телекомунікаційними системами» – відповідно словами «інформаційно-комунікаційні системи» та «інформаційно-комунікаційними системами».

Законопроект суттєво звужує правові гарантії доступу до публічної інформації, передбачені чинним законодавством України, зокрема законами

² Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів. Ратифіковано із заявами Законом № 631-ІХ від 20.05.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-09#Text

України «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію», а саме: 1) встановлює можливість віднесення інформації до державної таємниці одноособово, а не колегіально (комісією), що значно підвищує ймовірні ризики зловживань у цій сфері (стаття 12 законопроекту); 2) передбачає, що інформація про осіб, які раніше співпрацювали або яких передбачалося залучити до співробітництва на конфіденційній основі з правоохоронними органами, органами, що здійснюють оперативно-розшукову, розвідувальну, контррозвідувальну діяльність, а також їх негласних штатних співробітників засекречується безстроково (частина третя статті 14 законопроекту). Така інформація може бути розсекречена державним експертом з питань таємниць лише у разі, якщо минуло 20 років з дня смерті особи, зазначеної у цій частині, але не раніше ніж через 75 років з моменту засекречування інформації щодо неї без примітки, що норма закону не розповсюджується на осіб, які були співробітниками негласного апарату та здійснювали співпрацю із спецслужбами колишнього СРСР, зокрема КДБ.

Частиною четвертою статті 14 законопроекту передбачено, що «після спливу встановленого строку обмеження доступу до інформації, за результатами перегляду, *встановлюватися* новий строк обмеження доступу до інформації або інформація вважається відкритою, якщо законодавством не встановлено інші обмеження». Вказана норма, скоріше за все, містить помилку (незрозумілою є роль слова «встановлюватися» в конструкції речення), по-друге, допускає неоднозначність тлумачення в частині, чи вважається інформація відкритою після спливу встановленого строку обмеження доступу до неї, чи за результатами її перегляду, якщо новий строк обмеження доступу до неї не встановлено. З урахуванням викладеного, стаття 14 законопроекту потребує доопрацювання в частині, що стосується порядку встановлення нового строку обмеження доступу до інформації або скасування обмеження доступу до неї після спливу раніше встановленого строку обмеження доступу.

Частиною п'ятою статті 24 законопроекту пропонується передбачити, що Апарату Верховної Ради України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, постійно діючому допоміжному органу, утвореному Президентом України, апарату Ради національної безпеки і оборони України, секретаріату Конституційного Суду України, апарату Верховного Суду, міністерствам, центральним органам виконавчої влади, органам прокуратури, розвідувальним органам, іншим державним органам, органам військового управління, спеціальний дозвіл на провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, надається безстроково і не може бути скасований. Проте, частинами шостою і сьомою цієї ж статті закріплені підстави для скасування спеціального дозволу національним органом безпеки, зокрема, якщо керівнику органу законодавчої, виконавчої або судової влади, органу прокуратури, інших державних органів, органу військового управління, військовим організаційним структурам (військовим частинам, підрозділам), органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації не надано сертифікат допуску до державної таємниці або йому не надано доступ до державної таємниці у порядку, визначеному частинами другою, четвертою та восьмою

статті 16 законопроекту. З огляду на зазначене, частини шосту і сьому статті 24 законопроекту слід доопрацювати в контексті усунення суперечностей щодо скасування спеціального дозволу.

Водночас необхідно відобразити в положеннях законопроекту методологію оцінювання шкоди для національної безпеки від розголошення інформації задля віднесення її до державної таємниці, яка буде обов'язковою до використання під час ведення Класифікатора державної таємниці з метою запобігання випадкам незаконного й передчасного засекречування інформації. Окрім того, слід регламентувати процедуру здійснення розсекречування всіх категорій класифікованої інформації, що сприятиме забезпеченню прозорого процесу зняття обмеження доступу до секретної інформації.

Доцільно встановити заборону на віднесення до інформації з обмеженим доступом інформації про: найменування, загальну кількість, вартість озброєння, військової техніки, боєприпасів, запасних частин і матеріалів до них, що закуповуються для потреб військових формувань (правоохоронних органів); кількість, строки постачання основних видів пального й мастильних матеріалів, речового майна та продовольства військовим формуванням чи правоохоронним органам для забезпечення їх штатної діяльності, боєздатності; факти та предмет закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення для забезпечення потреб Збройних Сил України, інших військових формувань і правоохоронних органів у мирний час, оскільки надмірна засекреченість у сфері оборонних закупівель призводить до негативних наслідків у контексті забезпечення обороноздатності країни, значно підвищує потенційні корупційні ризики.

Висновки. Одним із пріоритетних напрямів державної політики у сфері національної безпеки України є реформування системи охорони державної таємниці з урахуванням кращих практик та основних позитивних тенденцій розвитку охорони класифікованої інформації в державах-членах НАТО і ЄС, про що свідчать основні положення розглядуваного законопроекту (Табл. 2, 3).

Табл. 2

Еквівалентність національного стандарту класифікованої інформації загальноєвропейським вимогам та нормативам НАТО (згідно зі статтями 11 та 15 законопроекту)

Цілком таємно TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET	Таємно SECRET UE/EU SECRET	Конфіденційно CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL	Для службового користування RESTREINT UE/EU RESTRICTED
ОСОБЛИВОЇ ВАЖЛИВОСТІ	ЦІЛКОМ ТАЄМНО	ТАЄМНО	ОБМЕЖЕНЕ КОРИСТУВАННЯ

**Види та строки дії сертифікатів допуску до класифікованої інформації
відповідно до імплементованих вимог ЄС та НАТО
(стаття 17 законопроекту)**

Сертифікат допуску форми № 1	Сертифікат допуску форми № 2	Сертифікат допуску форми № 3
<p>Строк дії 5 років – для доступу до відомостей, що становлять державну таємницю зі ступенями класифікації «ОСОБЛИВОЇ ВАЖЛИВОСТІ», «ЦІЛКОМ ТАЄМНО», «ТАЄМНО»</p>	<p>Строк дії 7 років – для доступу до відомостей, що становлять державну таємницю зі ступенями класифікації «ЦІЛКОМ ТАЄМНО», «ТАЄМНО»</p>	<p>Строк дії 10 років – для доступу до відомостей, що становлять державну таємницю зі ступенями класифікації «ТАЄМНО»</p>

У зв'язку з цим вказаний законопроект потребує прискореного схвалення, але з урахуванням доопрацювання. Також у рамках окреслених законодавчих ініціатив потребують уточнення повноваження Служби безпеки України у сфері забезпечення безпеки класифікованої інформації в частині їх перерозподілу з метою уникнення надмірної концентрації в одному органі функцій щодо формування політики і правил у сфері захисту класифікованої інформації, дозвільних (оформлення сертифікатів допуску, надання спеціального дозволу на провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею) та контрольних функцій.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*