

## ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАХОДІВ ПЕРЕВІРКИ БЛАГОНАДІЙНОСТІ ГРОМАДЯН, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ДОПУСКУ ТА ДОСТУПУ ДО ДЕРЖАВНОЇ ТАЄМНИЦІ

*Проведено аналіз вітчизняного та зарубіжного законодавства в частині, що регламентує процедуру перевірки благонадійності громадян при наданні їм допуску та доступу до державної таємниці; визначено шляхи вдосконалення організаційно-правових заходів у цій сфері; запропоновано перелік умов, яким має відповідати громадянин, що потребує допуску до державної таємниці.*

**Ключові слова:** допуск до державної таємниці, доступ до державної таємниці, перевірка благонадійності громадян.

**О. Г. Семенюк. Усовершенствование организационно-правовых мер проверки благонадежности граждан, которые нуждаются в допуске и доступе к государственной тайне**

*Проведен анализ отечественного и зарубежного законодательства в части, которая регламентирует процедуру проверки граждан при оформлении им допуска к государственной тайне; определены пути усовершенствования организационно-правовых мероприятий в этой сфере; предложен перечень условий, которым должен соответствовать гражданин, нуждающийся в допуске к государственной тайне.*

**Ключевые слова:** допуск к государственной тайне, доступ к государственной тайне, проверка благонадежности граждан.

**Semenyuk Oleksandr. Improvement of organizational and legal measures of loyalty vetting procedures of citizens who need security clearance and access to state secret**

*Analyzes native and foreign legislation that regulates loyalty vetting procedures of citizens while granting them security clearance and access to state secret, designates the ways for improvement of organizational and legal measures in this sphere, suggests the list of requirements to be met by citizens, who require security clearance.*

**Keywords:** security clearance, access to state secret, loyalty vetting procedures.

Державна таємниця – це найбільш важливі для держави та суспільства відомості, які охороняються державою з метою запобігання настанню шкоди національній безпеці у разі розголошення такої інформації або втрати її матеріальних носіїв. У той же час ці відомості не можуть бути приховані від всіх громадян, оскільки їх обіг забезпечує виконання поставлених перед державними органами та іншими суб'єктами режимно-секретної діяльності покладених на них законом або іншими розпорядчими документами завдань. Крім цього, доступ громадян до державної таємниці має бути наданий, якщо така потреба пов'язана з необхідністю реалізації громадянами своїх конституційних прав на працю, навчання, захист у кримінальному судочинстві тощо.

Довіряючи таку важливу інформацію конкретним громадянам, необхідно бути впевненим, що вони використають її виключно з метою, з якою вона їм була довірена, а їхні дії не призведуть до несанкціонованого витоку секретної інформації. Тому для захисту цієї інформації державою запроваджено процедуру перевірки громадян у зв'язку з наданням їм допуску до державної таємниці та встановлено перелік обмежень, за наявності яких допуск не надається.

Проблема реалізації права громадян на доступ до інформації, у тому числі до відомостей, що становлять державну таємницю, порушується не вперше. Її розробкою займалися І. Бачило, Т. Костецька, Б. Кормич, О. Логінов, А. Марушак, В. Макаренко, О. Нестеренко, А. Одринський, І. Панкевич, Н. Петрова, О. Розвадовський, І. Романенко, С. Шевердяєв та інші автори. Утім, питання, пов'язані з перевіркою благонадійності громадян у зв'язку з таким доступом, відображені в окремих наукових працях тільки фрагментарно або в контексті інших питань охорони державної таємниці.

Сьогодні одним із суттєвих недоліків процедури отримання громадянином доступу до державної таємниці є закріплені у ст.22 Закону України «Про державну таємницю» підстави надання допуску до державної таємниці, згідно з якими такий допуск надається дієздатним громадянам України віком від 18 років, які потребують його за умовами своєї службової, виробничої, наукової чи науково-технічної діяльності або навчання, органами Служби безпеки України (далі – СБУ) після проведення їх перевірки<sup>1</sup>.

Як відомо, допуск до державної таємниці – це лише результат перевірки особи органом СБУ на її благонадійність, який оформлюється відповідним наказом або розпорядженням. Але використана законодавцем формула щодо підстав та порядку надання допуску означає, що перевірка громадянина може розпочатися виключно після встановлення потреби у такому допуску, що настає лише після його призначення на номенклатурну посаду.

Тобто маємо парадоксальну ситуацію, коли за настання реальної (термінової) потреби у доступі до державної таємниці необхідно дочекатися закінчення перевірки особи у зв'язку з наданням їй допуску до державної таємниці. Це призводить до конфлікту інтересів роботодавця, який не може певний час вимагати від працівника виконання робіт у частині, пов'язаної з державною таємницею, та органами СБУ, які зобов'язані провести перевірку, яка потребує достатнього для цього часу.

Компромісом таких різновекторних інтересів щодо терміну перевірки громадян у зв'язку з їх допуском до державної таємниці стало закріплення у ст.24 Закону України «Про державну таємницю» терміну перевірки – до одного місяця. У разі виникнення кризової ситуації, що загрожує національній безпеці України, оголошення рішення про проведення мобілізації та (або) введення правового режиму воєнного стану допуск до державної таємниці громадянам України, які призиваються на військову службу... переміщуються на посади, зайняття яких передбачає наявність допуску до державної таємниці, має надаватися у десятиденний термін<sup>2</sup>. Однак закріплені у Законі терміни знову ж таки не влаштовують усіх учасників цього процесу, які обґрунтовано доводять як занадто великий термін перевірки, так і його недостатність.

На переконання керівників підприємств, установ, організацій, після призначення громадянина на номенклатурну посаду він повинен одразу приступити до виконання всіх покладених на нього функціональних обов'язків, не очікуючи завершення перевірки. У свою чергу, СБУ справедливо вважає, що визначені у Законі терміни перевірки є недостатніми, оскільки існує прямий зв'язок між терміном перевірки та її якістю: чим менший термін – тим менше перевірочних заходів можна здійснити та, як наслідок, нижча вірогідність достовірності висновку щодо надійності кандидата на

допуск. Крім цього, суттєвим аргументом щодо недостатнього на перевірку часу є те, що встановлений у Законі України «Про інформацію» строк виконання інформаційних запитів становить один місяць. Якщо до цього часу додати час на пересилання інформаційного запиту та відповіді на нього, то загальний термін повернення до органу СБУ результатів опрацювання питань щодо обставин, які з'ясовуються стосовно кандидата на допуск, будуть перевищувати термін перевірки. А проведення перевірки, яка повинна тривати не більше десяти днів, взагалі унеможливило здійснення всіх необхідних перевірочних заходів для надання обґрунтованого висновку щодо відсутності визначених Законом обставин, за наявності яких допуск до державної таємниці не надається.

Об'єктивна потреба у більш тривалому терміні для вивчення кандидата на допуск знаходить своє підтвердження у подібній практиці спеціально уповноважених на проведення таких перевірок державних органів більшості країн. Так, відповідно до ст.26 Закону Словацької Республіки «Про захист класифікованих матеріалів і про внесення змін до деяких законів», висновок щодо того, чи може кандидат бути допущений до класифікованих матеріалів відповідних рівнів безпеки, має бути поданий у межах 60 днів. У деяких випадках, особливо, якщо частина перевірки пов'язана з одержанням висновків від інших державних органів, муніципалітетів та інших юридичних дій, цей термін може бути продовжений<sup>3</sup>.

За законодавством Польщі, при перевірці кандидата на відповідні посади чи виконання робіт на замовлення, які передбачають доступ до таємної інформації, здійснюється поглиблена або спеціальна перевірка із терміном проведення перевірочних заходів:

1) 2-х місяців – від дати подання на здійснення поглибленої перевірки;

3) 3-х місяців – від дати подання на здійснення спеціальної перевірки<sup>4</sup>.

Враховуючи необхідність більш тривалого терміну проведення перевірки благонадійності громадянина у зв'язку з наданням йому допуску до державної таємниці та потребу у якнайшвидшому доступі до такої інформації у визначених законом випадках, нами

пропонується відмовитися від правила щодо проведення перевірки у зв'язку з наданням допуску до державної таємниці тільки після призначення громадянина на номенклатурну посаду або появи обгрунтованої потреби у доступі до секретної інформації не за основним місцем роботи. Перевірка громадян повинна проводитися ще до початку реальної потреби у доступі до секретної інформації, а саме з моменту лише потенційної вірогідності, що така потреба може настати в майбутньому. Іншими словами, перевірка на допуск має здійснюватися ще до початку трудових (службових) відносин із підприємством, установою, організацією, які провадять діяльність, пов'язану з державною таємницею.

Результати такої перевірки мають оформлюватися сертифікатом (свідоцтвом) благонадійності, який не повинен втрачати своєї чинності весь термін, на який його видано. Крім цього, якщо особа на момент закінчення дії наданого їй сертифікату продовжує здійснювати діяльність, пов'язану з державною таємницею, його не потрібно переоформлювати і він залишатиметься чинним на весь період подальшої безперервної роботи із секретною інформацією. Чинність сертифікату благонадійності може бути скасована до закінчення терміну його дії у разі виявлення обставин, що перешкоджають його отриманню, або порушення встановленого порядку поводження з державною таємницею, унаслідок чого були створені передумови до розголошення таких відомостей або втрати їх матеріальних носіїв.

Запропонований порядок дозволить проводити перевірку необхідних для з'ясування благонадійності громадян заходів в повному обсязі та у достатні для цього терміни, а керівник підприємства, установи, організації матиме змогу одразу надати (в разі настання потреби) доступ до державної таємниці громадянину, який завчасно пройшов перевірку і має чинний сертифікат благонадійності.

Подібна практика має місце у багатьох країнах-членах НАТО<sup>5</sup> і визнається нами найбільш раціональною для своєчасного виявлення «неблагонадійних» осіб, що дозволить унеможливити їх призначення не лише на посади, пов'язані з роботою з державною таємницею, але й на інші відповідальні посади в державних установах та організаціях.

Наступним напрямком реформування організаційно-правових заходів перевірки громадян на їх благонадійність має стати зміна підходів щодо змісту такої перевірки.

Унормована на даний час процедура надання допуску побудована таким чином, що вона зосереджена на перевірці достовірності викладених громадянином відповідей на питання, які містяться в опитувальнику для оформлення допуску до державної таємниці. При цьому особистісні якості та моральні засади, які безпосередньо впливають на благонадійність кандидата на допуск, залишаються за межами перевірки, що не дозволяє досягти поставленої мети – обмежити доступ до секретної інформації громадянам, які не спроможні зберегти таку інформацію у таємниці, про що свідчать численні порушення у сфері охорони державної таємниці та непоодинокі факти розголошення секретної інформації та втрати її матеріальних носіїв.

У всіх випадках відмови органами СБУ у наданні допуску до державної таємниці єдиною підставою для цього було повідомлення громадянином під час оформлення допуску недостовірних відомостей про себе. Значна кількість відмов пов'язана з тим, що законодавець не розмежовує такі поняття, як умисне приховування певних відомостей про себе та їхнє свідоме неповідомлення під час заповнення відповідей на встановлені питання чи несвідоме повідомлення недостовірних відомостей про себе (наприклад, унаслідок неможливості пригадати певні факти або невірного трактування змісту конкретного питання). Тому у більшості випадків відмовляють у наданні допуску тим громадянам, які повідомляють про себе недостовірні відомості без будь-якого наміру приховати запитувану інформацію.

Із метою унеможливлення безпідставної відмови у наданні допуску в Законі України «Про державну таємницю» має бути закріплена норма, відповідно до якої у разі виявлення під час перевірки факту повідомлення про себе недостовірних відомостей, що перешкоджають наданню допуску до державної таємниці, необхідно провести співбесіду з кандидатом, у ході якої він матиме можливість пояснити або прокоментувати виявлені обставини. За таких умов підставою для відмови може бути лише свідоме приховування громадянином відомостей, які він повинен був повідомити

згідно з переліком питань, закріплених у Законі. При цьому питання, на які даватиме відповіді кандидат на допуск, мають стосуватися лише персональних даних про особу та виключно тих обставин, які визначені як підстави для відмови у наданні допуску до державної таємниці.

Окрім того, беззаперечним є той факт, що більшість порушень законодавства про державну таємницю вчиняється внаслідок неволодіння секретноносцями нормативною базою у цій сфері. Проведене нами дослідження практики прийняття заміток одразу після отримання допуску до державної таємниці, засвідчило наявність численних фактів безвідповідального ставлення до цього питання працівників режимно-секретних органів, на яких покладено зазначений обов'язок. Формалізм у питанні об'єктивної оцінки рівня знань та наявності корупційних зловживань із цього приводу призводять до потрапляння секретних відомостей до осіб, які не обізнані з правилами поводження з такою інформацією, що суттєво підвищує ризики її несанкціонованого витоку.

Із метою зниження таких ризиків перевірка знань правил поводження з секретною інформацією має здійснюватися до, а не після надання допуску до державної таємниці шляхом складання в органі СБУ тестових завдань та їх комп'ютерного незалежного оцінювання, що відповідатиме європейським стандартам. У разі негативного результату, повторна спроба має надаватися не раніше, ніж через 1 місяць після дати такого іспиту.

Враховуючи, що цінність інформації, яка доводиться до осіб із різною формою допуску суттєво підвищується зі збільшенням ступеня її секретності, міра довіри до осіб, яким така інформація доводиться, також має бути різною. Такий підхід вимагає запровадження нової процедури перевірки громадян у зв'язку з наданням їм допуску до державної таємниці, в основу якої необхідно покласти принцип чим вища форма допуску, яку планує отримати громадянин, тим детальніше він повинен вивчатися. І навпаки – менша форма допуску потребує меншого обсягу перевірки. Виходячи з цього, нами пропонується відмовитися від перевірки громадян органами СБУ при наданні їм доступу до роботи з інформацією зі ступенем секретності «таємно». У такому випадку доступ до державної таємниці за формою 3 повинен надаватися

керівником підприємства, установи, організації, які здійснюють діяльність, пов'язану з державною таємницею, на підставі наступних документів:

- заповненого опитувального аркушу;
- довідки про відсутність психічних розладів, які можуть завдати шкоди охороні державної таємниці, відповідно до переліку, затвердженого Міністерством охорони здоров'я України і Службою безпеки України;
- довідки про відсутність судимості за тяжкі або особливо тяжкі злочини, а також судимості за злочини, які призвели до витоку секретної інформації, не погашеної чи не знятої в установленому порядку;
- довідки щодо успішного складання в органі СБУ тестових завдань на знання правил дотримання режиму секретності;
- письмового зобов'язання щодо збереження державної таємниці, яка буде йому довірена, а також письмової згоди на передбачені законом обмеження прав у зв'язку з допуском до державної таємниці.

Якщо виникнуть сумніви щодо достовірності наданих громадянином відповідей в опитувальному аркуші або справжності представлених довідок, керівник суб'єкта режимно-секретної діяльності повинен мати право звернутися до органу СБУ з метою проведення перевірочних заходів.

Перевірку надійності кандидата для надання допуску за формою 1 та 2 мають здійснювати органи СБУ. Зокрема, допуск до державної таємниці за формою 2 може бути надано громадянину, який розглядається як кандидат на його отримання, за умови, що він:

- є громадянином України;
- має повну дієздатність (за виключенням курсантів військових навчальних закладів);
- досяг визначеного віку (за погодженням із Службою безпеки України допуск до державної таємниці із ступенем секретності «таємно» та «цілком таємно» може надаватися з 17 років);
- успішного склав в органі СБУ тестові завдання на знання правил дотримання режиму секретності;
- взяв на себе письмове зобов'язання щодо збереження державної таємниці, яка буде йому довірена, а також дав письмову



згоду на передбачені законом обмеження прав у зв'язку з допуском до державної таємниці;

– є надійним, тобто таким, хто своїми діями не створює ризику витоку секретної інформації.

Такий ризик матиме місце внаслідок:

- наявності у громадянина психічних розладів, які можуть завдати шкоди охороні державної таємниці, відповідно до переліку, затвердженого Міністерством охорони здоров'я України і Службою безпеки України;

- діяльності громадянина на шкоду конституційному ладу, суверенітетові, територіальній цілісності та недоторканості, обороноздатності, державній, економічній чи інформаційній безпеці України за відсутності в таких діях ознак складу злочину;

- наявності у громадянина судимості за тяжкі або особливо тяжкі злочини, а також судимості за злочини, які призвели до витоку секретної інформації, не погашеної чи не знятої в установленому порядку;

- вчинення за попередні три роки порушень, які призвели до скасування йому допуску до державної таємниці;

- вчинення за попередній рік адміністративних правопорушень законодавства про державну таємницю або порушень трудової дисципліни чи отримання за цей же період дисциплінарних стягнень;

- надмірного вживання алкогольних напоїв або наркотиків;

- залежності від азартних ігор.

Для надання доступу за формою 1 необхідно проводити розширену перевірку надійності. Крім перевірочних заходів за формою 2, ця перевірка додатково включатиме оперативне спостереження за кандидатом у службовий та позаслужбовий час, аналіз банківських рахунків і кредитних платежів з метою виявлення доходів та розходів підозрілого характеру, проведення співбесід із такими особами, включаючи їх колишніх та нинішніх роботодавців.

Існуючий порядок надання допуску до державної таємниці має бути змінений на ефективну систему заходів із перевірки благонадійності громадян, які потребують доступу до секретної інформації. В основу такої системи має бути покладено ідею втілення

головних системоутворюючих принципів політики інформаційної безпеки держави та максимального наближення формально-юридичної процедури перевірки благонадійності громадян до законодавства європейських країн.

1. *Про державну таємницю*: Закон України від 21 січня 1994 року / ВВР України. 1994. № 16. Ст. 93. 2. Там само. 3. *Про захист* класифікованих матеріалів і про внесення змін до деяких законів: Закон Словацької Республіки від 30.05.2001 р. (неофіційний переклад) // Артемов В.Ю. Порівняння організаційно-правових норм захисту інформації з обмеженим доступом країн – членів НАТО: навч.-метод. посібн. Київ: КНТ, 2007. С. 93-143. 4. *Маруцак А.І., Шемякін О.С.* Охорона державної таємниці (за законодавством України та Польщі): наук. огляд. Київ: Вид-во СБ України, 2007. – 99 с. 5. *Маруцак А.І., Шемякін О.С.* Цит. праця; Исполнительный приказ 10450 (27 апреля 1953 года) // Хрестоматия по всеобщей истории государства и права: учеб. пособ. / сост. В.Н. Садиков. Москва, 2002. С.594-595.

***Semenyuk Oleksandr. Improvement of organizational and legal measures of loyalty vetting procedures of citizens who need security clearance and access to state secret***

Today, an access to state secrets is provided to capable citizens of Ukraine after their inspection by the Security Service of Ukraine (hereinafter - SBU). This verification can begin only after the appointment of a person to the post of nomenclature. It leads to a conflict of interests of the employer who cannot demand from the employee to do some work in the part related to state secrets and SBU, which is obliged to hold the verification of citizen's reliability in connection with granting him an access to state secrets. Considering the need of a long time for such inspection and the need of a rapid access to classified information, it is offered to hold the verification of citizens' reliability before the labor (service) relations with the enterprise, institution or organization, which carry out the activity related to state secrets.

The results of such verification should be documented with the certificate (licence) of reliability. The validity of certificate of reliability may be cancelled before its expiration in case of circumstances preventing it getting, and violation of the established order of handling state secrets if preconditions were created for disclosure of such information or loss of material carriers.

Normalized procedure of admission is constructed so that it is focused on verifying the reliability of national responses set out in the list of questions proposed to respond to process access to state secrets. All other personal qualities and moral guidelines that directly affect the trustworthiness of the candidate for admission remain outside the inspection, which does not allow achieving its goal - to restrict the access to secret information to citizens who are unable to keep such information secret. Therefore, one of the areas of reformation of organizational and legal measures

to verify their citizens' reliability should be the change of approaches to the content of such verification.

Besides, the legislative provision must be entrenched according to which in the case of the verification of the facts of reporting false information, hindering the provision of access to state secrets, the candidate should be interviewed, during which he will be able to explain or comment discovered circumstances. Under such conditions, the ground for refusal can only be deliberate concealment of information by a citizen that he had to report under the list of issues covered in the same law.

Considering that the value of the information distributed to persons with different forms of access greatly increases with the degree of secrecy, a measure of confidence in the people to whom such information must also be different. This approach requires the introduction of a new procedure of verification with regard to giving them an access to state secrets, which should be based on principle: the higher form of tolerance, which citizen plans to get, the more it should be studied. And vice versa - the lower form of access requires the smaller amount of verification.

**Keywords:** security clearance, access to state secret, loyalty vetting procedures.

УДК 343.1

**В. О. БЕНЬКІВСЬКИЙ**

## **ЮРИДИЧНІ МЕЖИ ПРИЧИННО-НАСЛІДКОВОГО ЗВ'ЯЗКУ: МЕТОДОЛОГІЧНИЙ БАЗИС ТА КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА РЕАЛІЗАЦІЯ**

*Досліджується проблематика причинно-наслідкового зв'язку у праві, в аспекті визначення його юридичних меж. Розглядаються філософський та логічний базис інтерпретації причинно-наслідкового зв'язку. На підставі зазначеного й з врахуванням специфіки права (кримінального права) пояснюється методика юридичного коригування причинно-наслідкового зв'язку у праві, кримінальному праві. Стверджується, що причинно-наслідковий зв'язок у кримінальному праві юридично коригується як у межах складових зв'язку, так і коригується безпосередньо сам зв'язок.*

**Ключові слова:** *причинно-наслідковий зв'язок, методологія, право, кримінальне право, юридичне коригування, момент зв'язку.*

**Беньковський В. А. Юридические границы причинно-следственной связи: методологический базис и уголовно-правовая реализация**

*Рассматривается проблематика причинно-следственной связи в праве, в аспекте определения его юридических границ. Рассматриваются философский и логический базис понимания и интерпретации причинно-следственной*