



DOI 10.37491/UNZ.77.15  
УДК 343.123.12



Станіслав МАКАРЕНКО<sup>1</sup>

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕЖИМУ СЕКРЕТНОСТІ ПІД ЧАС ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИНАМ ПІДРОЗДІЛАМИ ПОЛІЦІЇ

*Ефективна система захисту державної таємниці є однією з гарантій збереження цілісності та недоторканності будь-якої країни, незалежно від її місцезнаходження. В умовах тривалого збройного конфлікту на Сході України це питання стає особливо актуальним і потребує детального вивчення в науковій сфері та відповідного врегулювання на законодавчому рівні. Один із найефективніших методів реалізації цього є дослідження систем охорони державної таємниці країн світу з метою запозичення їхнього провідного досвіду. Розглянуто зарубіжний правоохоронний досвід забезпечення режиму секретності під час протидії злочинам підрозділами кримінальної поліції на підставі практики таких країн, як: Сполучені Штати Америки, Франція, Ірак, Великобританія, Федеративна Республіка Німеччина та ін. Акцентовано увагу на тому, що, як позитивний зарубіжний досвід у частині забезпечення режиму секретності під час протидії злочинам підрозділами кримінальної поліції Великобританії, можна виокремити закріплений на законодавчому рівні механізм заборони через суд висвітлення засобами масової інформації певних відомостей, які містять інформацію з грифом обмеженого доступу. Акцентується увага на практиці Сполучених Штатів Америки щодо зведення до мінімальної кількості документів, що містять інформацію, яка становить державну таємницю, та максимальне її збереження лише в електронному ва-*

<sup>1</sup> ад'юнкт, Львівський державний університет внутрішніх справ,  
[makarenkostas@yahoo.com](mailto:makarenkostas@yahoo.com),  
<https://orcid.org/0000-0003-2749-5069>.



*ріанті на спеціальних захищених електронно-обчислювальних машинах. Було б доцільним впровадити, як позитивний досвід декілька перспективних напрямів впровадження зарубіжної практики із питань забезпечення режиму секретності під час здійснення ОРД підрозділами Національної поліції України. Запропоновано ввести в національне кримінальне законодавство розмежування злочинних дій з боку посадових осіб за незабезпечення режиму секретності під час ОРД, залежно від наслідків, які спричинено, та виду прав і свобод, що були порушені.*

**Ключові слова:** охорона державної таємниці, режим секретності, національна безпека, оперативно-розшукова діяльність, досвід провідних країн.

Діяльність органів поліції значною мірою пов'язана з отриманням та використанням відомостей, що становлять державну таємницю, розголошення яких може спричинити зниження ефективності заходів боротьби зі злочинністю. Контроль за забезпеченням режиму секретності в повсякденній діяльності органів поліції здійснюється з метою вивчення та оцінки фактичного стану збереження державних секретів, виявлення порушень вимог режиму секретності, встановлення причин і умов цих порушень для вжиття заходів щодо їх усунення та запобігання. Слід звернути увагу на те, що окремі особи часом недооцінюють небезпеку втрати матеріалів закритого характеру, виявляють під час поводження з секретними документами безпечність, яка часом межує зі злочинною халатністю, що часто призводить до розголошення відомостей, які становлять державну таємницю. Розголошення або передача відомостей, що становлять державну таємницю, через недбальство або зі злим умислом, шпигунство на користь іноземних держав, втрата документів закритого характеру, їх опублікування в засобах масової інформації представляють серйозну загрозу державній безпеці. Деякі співробітники встановлюють та підтримують сумнівні зв'язки, повідомляючи стороннім особам відомості про форми і методи оперативно-розшукової діяльності (ОРД) органів поліції. Вказане викликає необхідність вжиття з боку всіх органів державної влади дієвих заходів щодо захисту відомостей, виток яких може завдати шкоди державним інтересам. Основним шляхом вирішення цієї болючої проблеми є підвищення рівня забезпечення режиму секретності під час ОРД підрозділів національної поліції, а за основу слід брати досвід зарубіжних країн.

Значний внесок у дослідження цього питання і розробку теми проводили такі дослідники, як: О. В. Абадаш, Б. В. Бернадський, О. В. Ботвінкін, В. П. Ворожко, В. С. Зачепило, А. П. Косминя, О. В. Манжай, В. В. Сергійчук, Л. І. Собченко та іншими, але це відбувалось лише фрагментарно, як правило, в рамках роботи вказаних авторів над окремими країнами.



*Метою статті є дослідження зарубіжного досвіду із забезпечення режиму секретності, для вдосконалення вітчизняній системі охорони державної таємниці.*

Поліцейська діяльність у більшості країн світу пов'язана із використанням у повсякденній діяльності відомостей, що становлять державну таємницю, що призводить до необхідності забезпечення державою заходів, що унеможливають їх витік. Так, у багатьох розвинутих країнах світу до відомостей з державною таємницею мають право доступу лише окремі підрозділи та спеціальні агенти. Водночас, відповідно до національного законодавства України всі оперативні працівники підрозділів правоохоронних органів наділені правом здійснювати ОРД, значна частина відомостей, про яку, відповідно до Закону України «Про державну таємницю», віднесена до секретної [1; 2]. Тобто законодавством передбачається, що здійснення оперативно-розшукових заходів, використання можливостей гласних та негласних, штатних та позаштатних працівників, проведення негласних слідчих (розшукових) дій тощо повинно здійснюватись оперативними працівниками лише в умовах дотримання режиму секретності [3].

Отже, визначення перспективних напрямів впровадження міжнародної практики забезпечення режиму секретності під час здійснення ОРД підрозділами поліції є доцільним та відповідає вимогам сучасної зовнішньої та внутрішньої політики нашої держави із вдосконалення діяльності правоохоронної системи. Питання забезпечення режиму секретності під час діяльності поліції останнім часом набуває чималої актуальності. Зокрема вчений з Голландії Аннеке Оссе у своєму дослідженні визначає, що в останні роки в межах Ради Європи були встановлені й визначені загальні характеристики служб держбезпеки держав-членів Європейського Союзу [4].

Група фахівців зі служби внутрішньої безпеки (PC/S/SEC) вивчила це питання та прийшла до висновку, що в основі існування служб безпеки лежить фундаментальний принцип міжнародного права, згідно з яким держава має право захищати свою національну безпеку (вона може визначатися нормами внутрішньодержавного права). Це положення підкріплюється принципом про необхідність захисту суверенітету держави, зокрема від розсекречування відомостей, які становлять державну таємницю безпосередньо працівниками правоохоронних органів самих Європейських держав. Отже, національна безпека вважається основою державного суверенітету. Органи держбезпеки роблять свій внесок у захист прав людини; вони є невід'ємною частиною конституційного ладу та здійснюють свою діяльність у межах правової системи. Це означає, що діяльність служб безпеки націлена не тільки на охорону національної безпеки, захист і гарантії прав людини для громадян держави, а й також недопущення розголошення державної таємниці.

Далі група зробила висновок, що всі органи держбезпеки є невід'ємною частиною державної правової структури: на підставі Конституції, або спеціалізованих правових норм, або законів, що регулюють діяльність інших урядових органів, які виступають гарантами дотримання



верховенства права, служби безпеки засновуються й діють на основі норм, закріплених законодавчим актом. У зв'язку з цим, група керувалася загальним принципом, що всі законодавчі акти проходять стандартну парламентську законотворчу процедуру, яка, за своїм характером, є публічною. Тому законодавство про створення установ національної безпеки повинно відповідати принципу законності.

Група встановила, що одна з функцій служб держбезпеки може полягати в попередженні серйозних кримінальних злочинів, і що отримана ними інформація може виявитися надзвичайно корисною для правоохоронних органів. Вона зробила висновок про те, що, оскільки служби безпеки можуть надавати допомогу правоохоронним органам у порядку виконання своїх функцій, організація роботи таких служб у межах структури правоохоронних органів (як це відбувається в державах-членах Ради Європи) цілком виправдана.

Група визнала, що функції і повноваження, пов'язані з правоохоронною діяльністю і збором розвідувальних даних, не збігаються, але доповнюють один одного, і що кожна держава має право сама вирішувати, як найефективніше захищати свою безпеку і формувати структуру органів держбезпеки. Також група наголосила, що будь-яка чинна структура повинна підкорятися законодавчим нормам. Крім того, під час поділу функцій між різними органами законодавство повинно передбачати гарантії пропорційного зіставлення між необхідністю зберігати секретність інформації з міркувань національної безпеки і (якщо того вимагає закон) відповідним механізмом повідомлення правоохоронних органів у конкретних випадках або у випадках, передбачених законом, коли виникає така потреба. Якщо документація, зібрана службами безпеки стосовно осіб, згодом використовується державним обвинувачем як доказ у суді, такі відомості повинні бути доступні підзахисному відповідно до принципу рівності сторін у судовому процесі. Оскільки органи держбезпеки працюють в обстановці секретності, лінії їх підзвітності та підзвітності поліції істотно відрізняються [4].

Найчастіше служби безпеки звітують перед особливою парламентською комісією або (внутрішньо) підзвітні Міністру внутрішніх справ.

Розрізнити поліцію від національної безпеки не завжди можливо. У деяких країнах остання повністю ізольована від поліції, тому необхідно створити механізм координації для обміну необхідною інформацією.

В інших країнах, наприклад, у Малайзії та Ірландії, обидві служби діють у межах одного відомства (хоча їхні функції не обов'язково виконуються одними і тими ж співробітниками). Крім того, існують країни, в яких у поліції служать «співробітники з питань безпеки», підзвітні і поліції, і службам безпеки.

Завдання органів держбезпеки найчастіше відрізняються від тих, що стоять перед поліцією. Їхнє пріоритетне завдання — запобігати діям, які підривають основи держави, при цьому вони можуть бути не дуже розбірливі в засобах. Вони менш схильні дотримуватися процесуальних норм кримінального права, чого вимагають від поліції.



У деяких країнах діяльність органів безпеки регламентується законами, відмінними від тих, що регулюють роботу поліції. Водночас важливо відзначити, що співробітники служб безпеки наділені повноваженнями поліції, такими як: право здійснювати арешт або затримання і право застосовувати силу, та зобов'язані дотримуватися принципів Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку для того, щоб гарантувати захист від порушень прав людини.

Дані, зібрані поліцією, можуть представляти інтерес з погляду державної безпеки. Дійсно, межа між поліцією й органами безпеки може виявитися розмитю: останні, часто не будучи знайомими з доказовим правом, збирають інформацію, яка застосовується як докази в суді, а поліція за допомогою зв'язків з громадськістю збирає відомості, які використовуються з політичною метою. Той факт, що в багатьох випадках служби безпеки не бажають розкривати не тільки джерела своєї інформації, а й її зміст, посилаючись на «секретність», може підірвати принципи належних процесуальних дій у ході кримінального судочинства.

Інтересам громадськості, які постраждали, і самого органу поліції служить ретельність і прозорість у розслідуванні випадків застосування вогнепальної зброї або випадків зі смертельними наслідками або важким пораненням, при цьому дані осіб, яких стосується подія, слід зберігати в таємниці [4].

Одночасно О. В. Абадаш визначає, що система захисту таємниць, яка існує у Великобританії, базується на Законі про державну таємницю, прийнятому ще в 1911 році. До нього була прийнята низка поправок у 1920, 1939 і 1988 роках. Переважно їхня мета — подальше посилення відповідальності за розголошення державних таємниць. Поправки, прийняті в 1988 році, передбачають переслідування у кримінальному порядку за розголошення відомостей, що стосуються безпеки, розвідки, оборони або міжнародних зв'язків. Однак обвинувач (держава) повинен довести наявність реальних збитків. Так, під час розгляду справи про розголошення інформації про національну безпеку, обвинувач зобов'язаний навести конкретні дані про наслідки. Згідно з доповненнями 1988 року, передбачається також кримінальне переслідування державних службовців, які розголошували секретну інформацію, не забезпечили належного зберігання секретних документів або повідомили комусь відомості про спроби допуску до інформації, що містить державну таємницю [5].

Кримінальна відповідальність настає стосовно осіб, які, не перебуваючи на державній службі, незаконним шляхом отримали офіційний секретний документ, відмовили повернути його на вимогу владних структур. За розголошення відомостей, що містять державну таємницю, передбачається покарання у вигляді тюремного ув'язнення терміном до 2-х років, штрафу або обох покарань одночасно. Уряд Великобританії серйозну увагу приділяє захисту секретних відомостей безпосередньо в Кабінеті Міністрів. Для цього у 1986 році були розроблені так звані «Рекомендації членам Кабінету Міністрів про правила поведінки і дотримання таємниці під час виконання службових обов'язків». Ці особи, як вказується в інструкції, повинні підтримувати репутацію англійського уряду і зберігати



в таємниці все, що стосується його діяльності. За першого призначення на посаду (а в деяких випадках — і за повторного) міністри зобов'язані пройти інструктаж з питань забезпечення державної безпеки. Його проводять представники Служби безпеки і контррозвідки. Уряд Великобританії робить активні заходи щодо попередження витоку секретних відомостей через засоби масової інформації. При цьому враховуються не тільки вимоги Закону «Про державну таємницю», а й установки іншого документа — Закону «Про конфіденційність». Він передбачає таку процедуру: Уряд може домогтися через суд першої інстанції рішення про заборону публікації шляхом окремої постанови судді без громадських слухань, часто навіть без оповіщення іншої сторони і запрошення осіб, проти яких направлено рішення. При цьому може бути заборонена публікація матеріалів або книги не тільки у Великобританії, а в будь-якій країні світу [6, с. 77].

Це дуже цікаво для національної практики забезпечення конфіденційності під час реалізації ОРД підрозділів поліції, тому ми вважаємо за доцільне рекомендувати запровадження в Україні практики, яка забороняє судам повідомляти певну інформацію через засоби масової інформації.

Що стосується міжнародної практики забезпечення режиму секретності у Сполучених Штатах Америки, то сучасна система класифікації секретної інформації, чинна у Сполучених Штатах Америки сьогодні, встановлена Указом № 13526 президента Барака Обами, виданим у 2009 році, що замінив раніше наявні нормативні акти у сфері засекречування інформації [7].

Указ 13526 встановлює систему класифікації, порядок засекречування, розсекречування та обробки інформації, створеної урядом Сполучених Штатів Америки, його співробітниками і підрядниками, а також інформації, отриманої від інших органів влади [7].

Під час оцінки ступеня секретності інформації у Сполучених Штатах Америки використовується термін «*information sensitivity*», що не має точного аналога перекладу й позначає рівень шкоди, яку може завдати національній безпеці Сполучених Штатів Америки розкриття такої інформації. У Сполучених Штатах Америки є три рівні секретності інформації у міру зростання: «*Confidential*» («секретно»), «*Secret*» («цілком таємно») і «*Top Secret*» («цілком таємно, особливої важливості»).

У законодавстві Сполучених Штатів Америки не існує єдиного Закону про державну таємницю, подібного до того, що є в законодавстві Великобританії (*Official Secrets Act*), Канади (*Security of Information Act*), Нової Зеландії (*The Official Secrets Act, 1951*), Індії (*Official Secrets Act*) й інших країн, хоча федеральний Закон Сполучених Штатів Америки про шпигунство (*Espionage Act of 1917*) містить схожі норми. Згідно з цим, розголошення секретної інформації в Сполучених Штатах Америки є кримінально караним діянням [8].

З погляду досліджуваної проблематики доволі цікавим є те, що в Сполучених Штатах Америки контроль за додержанням законності органів поліції покладено не на окремий орган поліції, а за це відповідають окремі владні структури, причому здебільшого вказана функція розподі-



лена між декількома владними суб'єктами, між якими існує чітка підслідність. Вказане обумовлено тим, щоб не виникало конфлікту інтересів та не було можливості приховати факт незабезпечення режиму секретності, оскільки для американських поліцейських (детективів) вказане є доволі серйозним порушенням.

Як доцільно визначає О. Ф. Бантишев, у Сполучених Штатах Америки все більше уваги приділяється «контрольовувальній освіті» населення: вихованню відповідальності за збереження секретів, підвищенню пильності та вмінню давати оцінку діям, які становлять загрозу національній безпеці, оволодінню навичками роботи з документами, що мають гриф «секретно», «цілком секретно». У країні організовано спеціальні телефонні лінії, за якими можна безкоштовно повідомити в спецслужби про факти порушення режиму секретності або про свої підозри стосовно товаришів по службі [6, с. 78].

Крім того, в американській системі ОРД створення документів, що містять інформацію, яка становить державну таємницю, зведено до мінімалізму, більш розповсюдженим є використання спеціальних баз даних чи інших відомостей, що належать до категорії «для службового користування». Слід також зазначити, що у Сполучених Штатах Америки зберігання інформації обмеженого доступу лише в 10–15 % відбувається шляхом збереження паперового типу носіїв інформації, в усіх інших випадках вона зберігається в електронному варіанті на спеціально захищених комп'ютерах.

Слід зазначити, що у Федеративній Республіці Німеччина (ФРН) до державної таємниці належать лише відомості, які необхідно зберігати в секреті від іноземних держав з метою недопущення нанесення шкоди зовнішній безпеці Федеративної республіки. Тоді як відомості, які містять інформацію про проведення оперативно-розшукових заходів, належать до службової таємниці та охороняються відповідним законодавством. Відповідні документи, що містять службову таємницю, позначають грифом «Для службового користування» [9].

Отже, як перспективний напрям забезпечення режиму секретності під час здійснення ОРД підрозділами Національної поліції України із міжнародної практики слід визначити мінімалізацію документів, що містять інформацію, яка становить державну таємницю, та максимальне її збереження лише в електронному варіанті на спеціальних захищених технічним захистом інформації системах (базах).

Що стосується практики забезпечення режиму секретності під час здійснення ОРД в Франції, то доволі цікавим у вказаній державі є те, що існує різниця між покаранням залежно від наслідків, які настали, та видом порушених прав. Так, порушення режиму секретності під час поліцейської діяльності зазвичай виражається у вигляді такого злочину як порушення професійної діяльності, оскільки в межах своєї діяльності професіоналу надається певний обсяг інформації. Серед них слід розрізняти ті, які можуть бути розкриті іншим, і ті, які не можуть бути розкриті через їхню конфіденційність.



Професійна таємниця стосується таких професій: лікар, банкір, нотаріус, юрист (і всі допоміжні органи юстиції), поліцейський, бухгалтер або навіть листоноша. Тому вона відіграє важливу роль у нашому суспільстві, оскільки передбачена законом санкція полягає в забезпеченні довірчих відносин з професіоналом, особливо в контексті конфіденційної інформації, яку він може отримати від своїх клієнтів або окремих осіб.

Порушення професійної таємниці карається позбавленням волі на строк до одного року і штрафом у розмірі 15 000 євро. Суддя також може призначити різні додаткові покарання, серед яких — заборона на зайняття професійною діяльністю на строк не більше 5 років [10].

Враховуючи вищевказане, ми вважаємо доцільним запропонувати ввести в національне кримінальне законодавство розмежування злочинних дій з боку посадових осіб за незабезпечення режиму секретності під час ОРД залежно від наслідків, які спричинено, та виду прав і свобод, що були порушені.

Слід звернути увагу, що яскравим прикладом доволі жорстокого покарання за порушення режиму секретності під час ОРД є Іракська правоохоронна практика. Згідно зі ст.ст. 437–438 Кримінального кодексу Іраку передбачається довічне ув'язнення або навіть страту за розголошення відомостей, що становлять державну таємницю.

До того ж, в Іраку для всіх державних службовців і поліцейських діє норма про обов'язок: конфіденційності інформації і документів, з якими ознайомила особа під час виконання функціональних обов'язків, також не дозволяється розголошувати їх після припинення виконання службових обов'язків чи звільнення зі служби.

Також в Іраку контроль за забезпеченням режиму секретності під час здійснення ОРД поліції покладений на органи державної внутрішньої та зовнішньої розвідки, які мають спеціальні повноваження для термінового припинення витоку секретної інформації [11].

Можна зробити висновок, що надання більш розширених повноважень працівникам контролюючих органів забезпечення режиму секретності під час здійснення ОРД підрозділами Національної поліції України на основі досвіду Іраку буде надзвичайно перспективним напрямом вдосконалення системи охорони державної таємниці.

Проведене нами дослідження дозволило визначити зарубіжні засади забезпечення режиму секретності під час здійснення ОРД підрозділами поліції під час протидії злочинам підрозділами поліції на підставі практики провідних країн світу. Обґрунтовано декілька перспективних напрямів впровадження зарубіжної практики із питань забезпечення режиму секретності під час здійснення ОРД підрозділами Національної поліції України.

#### Список використаних джерел

1. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 р. № 3856–XII. *Верховна Рада України. Законодавство України.* URL : <http://bit.ly/36ZnIWn>.





2. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135–XI. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3d3u2QN>.
3. *Собченко Л. І.* Засади правового регулювання режиму секретності в оперативно-розшуковій діяльності підрозділів кримінальної поліції. *Форум права*. 2018. № 2. С. 151–157. URL : <https://bit.ly/3tLil6X>. <http://doi.org/10.5281/zenodo.1320161>.
4. *Аннеке Оссе*. Принципы деятельности полиции: Методическое пособие по правам человека. *Amnesty International*. URL : <https://bit.ly/3q71jOB>.
5. *Адабаиш А.* Охрана государственной тайны: законодательство Украины и международный опыт. *Leges si viata*. 2014. № 9. С. 4–7. URL : <https://bit.ly/2Z4qyFn>.
6. *Бантшишев О. Ф.* Державна таємниця як предмет злочину в Україні та деяких інших країнах. *Юридичний радник*. 2005. № 5. С. 75–78.
7. Classified National Security Information. The National Archives. Executive Order 13526 of December 29, 2009. *U.S. Government Publishing Office*. URL : <https://bit.ly/2Z4f8RQ>.
8. *Нелюбин Л. Л.* Перевод боевых документов армии США. Москва : Воениздат, 1989. 270 с.
9. *Косминя А. П.* Аналіз системи охорони державної таємниці в Федеративній Республіці Німеччина. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2017. № 2 (1). С. 59–60. *Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського НАН України*. URL : <http://bit.ly/2MP8wV2>.
10. La violation du secret professionnel (définition). *Droit-finances.net*. URL : <http://bit.ly/3jxDHjA>.
11. *Khalid M. A.* Legal liability arising from the disclosure of the secrets of the investigation into Iraqi law. *IOSR Journal of Humanities and Social Science*. 2017. Vol. 22, Issue 4, Ver. 1. Pp. 18–21. URL : <https://bit.ly/3aTEMhE>. <https://doi.org/10.9790/0837-2204011821>.

Надійшла до редакції 14.12.2020

**Stanislav MAKARENKO**

*Lviv State University of Internal Affairs*

### **Foreign Experience in Ensuring Secrecy during the Fight against Crime by Police Units**

*An effective system of protection of state secrets is one of the guarantees of preserving the integrity and inviolability of any country, regardless of its location. In the context of the protracted armed conflict in eastern Ukraine, this issue is becoming particularly relevant and requires detailed study in the scientific field and appropriate regulation at the legislative level. One of the most effective methods of implementing this is to study the systems of protection of state secrets of the world in order to borrow their leading experience. This article examines the foreign law enforcement experience of ensuring secrecy in combating crime by criminal police units based on the practice of countries such as the United States, Australia, Iraq, Britain, Poland, and others. Emphasis is placed on the fact that as a positive foreign experience in terms of ensuring secrecy in combating crime by the British criminal police, we can single out the statutory mechanism of prohibition through the court of media coverage of certain information containing information classified as restricted. According to the author, the practice of the United States of America to reduce to a minimum the number of documents*



*containing information that is a state secret and its maximum storage exclusively in electronic form on special secure computers is noteworthy. It would be expedient to introduce, as a positive experience, several promising areas of implementation of foreign practice on issues of ensuring secrecy during the implementation of the operational and investigative activities by units of the National Police of Ukraine. It is proposed to introduce into the national criminal law the distinction between criminal actions by officials for failure to ensure secrecy during the operational and investigative activities, depending on the consequences caused and the type of rights and freedoms that have been violated.*

**Keywords:** *protection of state secrets, secrecy regime, national security, operational and investigative activities, experience of leading countries.*