

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ПРАВОВИХ КРИТЕРІЇВ НАДАННЯ ДОПУСКУ ДО ДЕРЖАВНОЇ ТАЄМНИЦІ

SYSTEMATIZATION OF LEGAL CRITERIA FOR GRANTING ACCESS TO STATE SECRETS

Романенко І.В., к.ю.н.,

доцент кафедри загальноправових дисциплін

Національна академія Служби безпеки України

orcid.org/0000-0002-2167-0834

У статті досліджено правовий механізм допуску до державної таємниці, який є одним з ключових елементів системи державної безпеки України. Актуальність дослідження зумовлена необхідністю удосконалення правової регламентації забезпечення охорони державної таємниці в умовах гострого посилення загроз під час Війни за Незалежність України. Основною метою статті є здійснення систематизації та адміністративно-правового аналізу критеріїв надання допуску до державної таємниці, що слугуватиме теоретичним підґрунтям для уніфікації правозастосовної практики.

На основі проведеного аналізу систематизовано правові критерії надання допуску шляхом їх поділу на три основні категорії: позитивні (обов'язкові), негативні (обмежувальні) та фактори, що підлягають правовій оцінці (умовно допустимі/дискреційні). Актуалізовано прогалини законодавства у сфері позитивних критеріїв, зокрема, зважаючи на пріоритет національної безпеки в умовах повномасштабної збройної агресії РФ, обґрунтовано нагальну необхідність доповнення законодавства заборонаю надання допуску особі, яка має громадянство (підданство) держави, визнаної державою-агресором. При аналізі негативних (безумовних) критеріїв особливу увагу приділено дещо неточному формулюванню щодо сприяння діяльності іноземної держави, що завдає шкоди інтересам національної безпеки України. Наголошується, що відсутність чіткої дефініції змісту сприяння та ступеня шкоди створює правову невизначеність, ускладнює належне обґрунтування правової позиції СБ України. Стосовно критерію щодо участі в діяльності заборонених об'єднань, зроблено висновок про необхідність врахування відповідної заборони у судовому порядку саме з підстав протиправного характеру цілей та дій громадських об'єднань чи політичних партій.

У межах дослідження умовно допустимих (дискреційних) факторів, які є предметом адміністративного розсуду СБ України, запропоновано чітко визначити критерій «постійне проживання за межами України» як проживання в іноземній державі впродовж періоду, що перевищує один рік, за винятком випадків, коли це зумовлено діяльністю в інтересах України. Крім того, обґрунтовано необхідність оцінки суттєвості та характеру повідомлених громадянином недостовірних відомостей, наголошуючи, що виявлені невідповідності мають бути критичними та мати безпосередній вплив на ризики, пов'язані з доступом до секретної інформації.

Практичне значення одержаних результатів полягає у формулюванні конкретних, науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення законодавства, спрямованих на підвищення ефективності режиму секретності та оптимізації балансу між публічними інтересами держави і конституційними правами особи.

Ключові слова: критерії допуску до державної таємниці; дискреційні повноваження; державна безпека; СБ України; громадянство; тимчасово окупована територія.

The article examines the legal mechanism of access to state secrets, which is one of the key elements of the state security system of Ukraine. The relevance of the study is due to the need to improve the legal regulation of ensuring the protection of state secrets in the conditions of sharply increasing threats during the War of Independence of Ukraine. The main purpose of the article is to systematize and conduct an administrative-legal analysis of the criteria for granting access to state secrets, which will serve as a theoretical basis for the unification of law enforcement practice.

Based on the analysis, the legal criteria for granting access are systematized by dividing them into three main categories: positive (mandatory), negative (restrictive) and factors subject to legal assessment (conditionally permissible/discretionary). The gaps in the legislation in the area of positive criteria are updated, in particular, taking into account the priority of national security in the conditions of full-scale armed aggression of the Russian Federation, the urgent need to supplement the legislation with a ban on granting admission to a person who has the citizenship (nationality) of a state recognized as an aggressor state is substantiated. When analyzing the negative (unconditional) criteria, special attention is paid to the somewhat inaccurate formulation regarding the facilitation of the activities of a foreign state that harms the interests of the national security of Ukraine. It is emphasized that the lack of a clear definition of the content of facilitation and the degree of harm creates legal uncertainty, complicates the proper substantiation of the legal position of the Security Service of Ukraine. Regarding the criterion regarding participation in the activities of prohibited associations, the conclusion is made about the need to take into account the relevant prohibition in court precisely on the grounds of the unlawful nature of the goals and actions of public associations or political parties.

Within the framework of the study of conditionally permissible (discretionary) factors that are subject to the administrative discretion of the Security Service of Ukraine, it is proposed to clearly define the criterion of "permanent residence outside Ukraine" as residence in a foreign state for a period exceeding one year, except in cases where this is due to activities in the interests of Ukraine. In addition, the need to assess the materiality and nature of the inaccurate information reported by a citizen is substantiated, emphasizing that the identified inconsistencies must be critical and have a direct impact on the risks associated with access to classified information.

The practical significance of the results obtained lies in the formulation of specific, scientifically substantiated proposals for improving legislation aimed at increasing the effectiveness of the secrecy regime and optimizing the balance between the public interests of the state and the constitutional rights of the individual.

Key words: criteria for admission to state secrets; discretionary powers; state security; Security Service of Ukraine; citizenship; temporarily occupied territory.

Постановка проблеми. В умовах правового режиму воєнного стану та посилення зовнішніх і внутрішніх загроз особливої ваги набуває вдосконалення забезпечення охорони державної таємниці та, безпосередньо, правового механізму допуску громадян до державної таєм-

ниці (далі – допуск). Недоліки цього правового режиму потенційно створюють системні загрози для функціонування органів державної влади, ускладнюють ефективну кадрову політику та можуть призвести до несанкціонованого розголошення відомостей, що становлять державну

таємницю, підриваючи оборонну спроможність та загрожуючи національним інтересам.

Систематизація правових критеріїв надання допуску до державної таємниці сприятиме підвищенню ефективності режиму секретності та оптимізації балансу між публічними інтересами держави та правами особи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема тика правового режиму охорони державної таємниці та адміністративно-правових засад допуску є предметом уваги багатьох вітчизняних науковців-юристів. Значний внесок у розвиток цієї галузі права, зокрема у дослідженні питань запобігання порушенням та вдосконалення порядку допуску, зроблено у працях А.М. Благодарного, О.Г. Семенюка, О.Г. Середи, Т.В. Красюк, М.Д. Денисовського, І.О. Томчука, Г.Є. Сівіцької [1-4] та інших. Однак, попри значну увагу до загальних аспектів режиму секретності, питання комплексної систематизації та адміністративно-правового аналізу критеріїв-обмежувачів у процедурі допуску до державної таємниці залишається поза належною увагою вітчизняної юридичної науки. Актуальність дослідження полягає у необхідності усунення теоретичних прогалин для забезпечення єдності правозастосовної практики та підвищення рівня законності процедури надання допуску.

Формулювання цілей статті. Основною метою статті є здійснення систематизації та адміністративно-правового аналізу критеріїв надання та відмови у наданні допуску до державної таємниці, що слугуватиме теоретичним підґрунтям для уніфікації правозастосовної практики. Для досягнення поставленої мети визначено наступні завдання: систематизувати правові критерії допуску до державної таємниці, виділивши: позитивні (обов'язкові), негативні (обмежувальні/безумовні) та умовно допустимі (дискреційні) фактори; охарактеризувати складові кожного з виділених видів критеріїв; на підставі проведеного адміністративно-правового аналізу обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України у сфері охорони державної таємниці з метою усунення правової невизначеності.

Виклад основного матеріалу.

Правовідносини у сфері допуску до державної таємниці доцільно визначити як сукупність взаємопов'язаних правових приписів у сфері забезпечення охорони державної таємниці, що регламентують порядок надання, оформлення та скасування особі спеціального права на ознайомлення та провадження діяльності, безпосередньо пов'язаної з державною таємницею.

Специфіка правового режиму такого допуску зумовлена імперативом захисту національної безпеки. Ключовим завданням допуску до державної таємниці є обмеження кола осіб, обізнаних з державною таємницею, та унеможливлення допуску тих осіб, дії яких можуть спричинити несанкціоноване розголошення державної таємниці.

Обмеження кількості громадян України, допущених до державної таємниці, реалізується шляхом виокремлення з усього штату установи тільки тих посад, перебуваючи на яких, під час своєї діяльності, працівникам дійсно необхідно використання відомостей, які містять державну таємницю. У межах визначеної таким чином чисельності громадян, необхідної для виконання державних завдань, пов'язаних з використанням секретної інформації, відбувається реалізація наступного етапу оформлення допуску – визначення осіб, які відповідають встановленим законом критеріям. Такі критерії закріплені в статтях 22 та 23 Закону України «Про державну таємницю» [5].

Проведений аналіз зазначених правових приписів дає підстави для здійснення систематизації відповідних норм залежно від наявності або відсутності у громадянина певних характеристик, які набувають юридичного значення для прийняття рішення про допуск до державної таємниці, зокрема:

- позитивні (обов'язкові) критерії відповідності для надання допуску;
- негативні (обмежувальні) критерії, що є безумовною підставою відмови у допуску;
- фактори, що підлягають правовій оцінці при прийнятті рішення про допуск (умовно допустимі/дискреційні фактори).

Детальне розкриття визначених категорій доцільно розпочати з аналізу позитивних критеріїв, оскільки вони формують імперативний базис для надання допуску.

1. Позитивні (обов'язкові) критерії відповідності для отримання допуску. Законодавство до них відносить: громадянство України, дієздатність та наявність згоди громадянина на вступ у правовідносини з державою у сфері охорони державної таємниці. Проаналізуємо зміст цих вимог.

Законом передбачено надання допуску до державної таємниці виключно *громадянам України*. Тобто з загальної категорії фізичних осіб виключено іноземців та осіб без громадянства. Ім, у виняткових випадках, на підставі міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, або письмового розпорядження Президента України (з урахуванням необхідності забезпечення національної безпеки України на підставі пропозицій РНБО України) надається доступ до державної таємниці. Також, з загальної категорії іноземців та осіб без громадянства, виокремлено тих, кого прийнято на військову службу за контрактом до ЗСУ, Державної спеціальної служби транспорту та Національної гвардії України. Для цієї категорії негромадян України порядок надання відповідного доступу визначає КМ України.

Слід зауважити, що Закон України «Про державну таємницю» визначає обов'язковою умовою саме наявність громадянства України, при цьому не передбачає наявність громадянства іншої країни як підставу, яка унеможливило б надання допуску. Однак, в умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України, ця прогалина набуває критичної ваги. Зважаючи на пріоритет національної безпеки, існує нагальна необхідність доповнення законодавства абсолютною (безумовною) заборобою надання допуску до державної таємниці особі, яка має громадянство (підданство) іноземної держави, визнаної відповідно до чинного законодавства державою-агресором.

Важливим також є правильне розуміння статусу осіб, які проживають, або проживали на тимчасово окупованій території України і набули громадянство російської федерації. Відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [6] – примусове автоматичне набуття громадянами України, які проживають на ТОТ, громадянства рф не визнається Україною та не є підставою для втрати громадянства України. Таким чином, лише факт наявності паспорту рф, виданого на ТОТ не є перешкодою для отримання допуску до державної таємниці, якщо особа має статус громадянина України.

Дієздатність та вік. Стаття 22 Закону України «Про державну таємницю» передбачає можливість надання допуску до державної таємниці всіх ступенів секретності *дієздатним громадянам віком від 18 років*. В окремих випадках, які визначаються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, за погодженням із СБ України, допуск до державної таємниці зі ступенями секретності «цілком таємно» та «таємно» може надаватися громадянам віком від 16 років, а віком від 17 років – також до державної таємниці із ступенем секретності «особливої важливості».

Таким чином, забороняється надавати допуск до державної таємниці громадянам з обмеженою дієздатністю та недієздатним, а з загальної групи громадян з повною дієздатністю Закон виключає тих, які набули її відповідно до норм Цивільного кодексу України, що надають повну дієздатність неповнолітній особі: у зв'язку з реєстрацією

шлюбу; яка досягла шістнадцяти років і працює за трудовим договором; особі, яка записана матір'ю або батьком дитини [7, ст. 35].

Для надання допуску необхідна згода громадянина на вступ у правовідносини з державою у сфері охорони державної таємниці. Така згода висловлюється шляхом підписання письмового зобов'язання громадянина України в зв'язку з допуском до державної таємниці, яке передбачає згоду на визначені законом обмеження прав та підтвердження його ознайомлення з мірою відповідальності за порушення законодавства у сфері охорони державної таємниці.

Водночас, повний адміністративно-правовий аналіз допуску неможливий без дослідження наступної категорії – *негативних (обмежувальних) критеріїв, які є безумовними підставами для відмови у наданні допуску*.

Ця категорія вимог до громадянина визначає критерії, які мають бути обов'язково відсутні у громадянина, без можливості застосування адміністративного розсуду зі сторони СБ України, як органу, який має право вирішувати питання надання або відмови в наданні допуску до державної таємниці. До них слід віднести: непридатність за станом здоров'я; судимість за злочини та кримінальні правопорушення визначеної категорії; факти співпраці з іноземними суб'єктами на шкоду інтересам національної безпеки та причетність до діяльності заборонених законом об'єднань.

Щодо *непридатності за станом здоров'я*, слід зазначити *Перелік психічних захворювань (розладів)*, які можуть завдати шкоди охороні державної таємниці, і за наявності яких громадянини допуск до державної таємниці не надається (скасовується), затверджений спільним наказом МОЗ України та СБ України, нова редакція якого набула чинності у серпні 2025 року [8]. Зазначений акт передбачає як конкретні різновиди психічних захворювань, які виключають надання допуску, так й ті, щодо яких визначено особливості надання (скасування) допуску до державної таємниці. Так, деякі психічні розлади можуть бути скороминуці, отже питання щодо наявності чи відсутності протипоказань для виконання робіт, пов'язаних з допуском до державної таємниці, вирішується індивідуально лікарем-психіатром після виходу особи з хворобливого стану; інші не виключають отримання допуску в разі стійкої ремісії (більше 5 років).

Судимість за злочини та кримінальні правопорушення визначеної категорії. Закон України «Про державну таємницю» обмежує можливість допуску для громадян, як мають судимість за тяжкі або особливо тяжкі злочини або за вчинення кримінального правопорушення проти основ національної безпеки України, передбаченого статтею 111-1 КК України «Колабораційна діяльність», не погашеної чи не знятої в установленому порядку. На нашу думку, до цих обставин доцільно також додатково віднести знаходження громадянина під час його перевірки у зв'язку з допуском до державної таємниці під слідством за такі злочини чи кримінальне правопорушення. Навіть наявність обвинування створює очевидні ризики компрометації.

Факти співпраці з іноземними суб'єктами на шкоду інтересам національної безпеки. Законодавець сформулював відповідну норму як сприяння діяльності іноземної держави, іноземної організації чи їх представників, а також окремих іноземців чи осіб без громадянства, що завдає шкоди інтересам національної безпеки України. На наше переконання, це формулювання є дещо оціночним та розмитим і може, з одного боку, спричинити порушення прав громадян (у разі необґрунтованої відмови в наданні допуску), а з іншого – залишитися поза належною увагою при вирішенні питання про надання допуску. Наразі залишається невизначеним, у чому саме полягає зміст сприяння і який саме ступінь шкоди має бути завдано, щоб громадянину було правомірною відмовлено у наданні допуску

до державної таємниці. Це критично важливе питання, оскільки відмова в наданні допуску до державної таємниці може бути оскаржена в судовому порядку, де вимагається належне обґрунтування правової позиції суб'єкта владних повноважень.

Причетність до діяльності заборонених законом об'єднань. Законодавство про державну таємницю обмежує допуск громадян у разі їх участі в діяльності політичних партій та громадських організацій, діяльність яких заборонена у порядку, встановленому законом.

Правове регулювання діяльності політичних партій та об'єднань громадян здійснюється відповідно до спеціальних законів, які містять практично ідентичні положення щодо обмежень утворення та функціонування. На наше переконання, для правомірного застосування зазначеної підстави відмови у наданні допуску необхідно доведення факту участі особи у діяльності громадських об'єднань або політичних партій, які саме заборонені за рішенням суду, а не тих, яким було лише відмовлено у реєстрації. Виходячи з адміністративно-правової сутності даного критерію, рішення суду про заборону повинно ґрунтуватися саме на протиправному характері діяльності, програмних цілей та дій відповідного об'єднання, забезпечуючи законність обмеження конституційних прав громадян.

3. *Фактори, що підлягають правовій оцінці при прийнятті рішення про допуск (дискреційні фактори або умовно допустимі фактори)*. До цієї категорії вимог відносимо ті, які залишають можливість адміністративного розсуду при прийнятті рішення щодо надання допуску. Це: *намір або факт постійного проживання за межами України*; факти неналежного виконання обов'язків щодо збереження державної таємниці; подання недостовірних відомостей.

Намір або факт постійного проживання за межами України. До цього критерію законодавець відносить як постійне проживання громадянина за кордоном так і оформлення ним документів на виїзд для постійного проживання за кордоном. Слід зауважити, що законодавство у сфері державної таємниці не містить визначення чи конкретних ознак поняття «постійного проживання». Пропонуємо для конкретизації підстав для відмови у наданні допуску, визначити постійне місце проживання громадянина за кордоном як проживання в іноземній державі впродовж періоду, що перевищує один рік, за винятком випадків, коли таке проживання зумовлено його діяльністю в інтересах України та у межах виконання службових обов'язків.

Факти неналежного виконання обов'язків щодо збереження державної таємниці. Закон надає право відповідним органам індивідуально підходити до вирішення питання щодо можливості надання допуску у разі наявності факту невиконання обов'язків щодо збереження державної таємниці, яка довірена або довірялася раніше, враховуючи характер допущених громадянином порушень режиму секретності, їх наслідків, ефективності вжитих стосовно нього заходів. В першу чергу, до таких заходів відноситься притягнення до адміністративної відповідальності за ст. 212-2 КУпАП [9]. Також, оцінюються факти притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Подання недостовірних відомостей. Дискреційні повноваження СБ України поширюються й на прийняття рішення про надання або відмову у наданні допуску до державної таємниці за підставою повідомлення громадянином недостовірних відомостей про себе під час оформлення допуску. Слід зазначити, що виявлення будь-якої неправдивої (недостовірної) інформації серед поданих громадянином відомостей може бути формальною підставою для відмови. Однак, з адміністративно-правової точки зору, для правомірного застосування даної підстави необхідна оцінка суттєвості та характеру виявлених невід-

повідностей. Недостовірність повинна бути критичною та мати безпосередній вплив на ризики, пов'язані з доступом до секретної інформації, а не стосуватися незначних чи технічних помилок. Обсяг дискреції СБ України у цій сфері має бути чітко визначений для забезпечення об'єктивності та ефективності рішення.

Висновки. Здійснена систематизація та адміністративно-правовий аналіз критеріїв надання та відмови у наданні допуску до державної таємниці дозволив обґрунтувати низку наукових положень та практичних рекомендацій. Так, удосконалено підхід до класифікації правових критеріїв допуску до державної таємниці шляхом їх поділу на три групи: позитивні (обов'язкові) критерії відповідності для надання допуску; негативні (обмежувальні) критерії, що є безумовною підставою відмови у допуску та фактори, що підлягають правовій оцінці при прийнятті рішення про допуск (умовно допустимі/дискреційні фактори).

Актуалізовано прогалини законодавства у сфері позитивних критеріїв. Зважаючи на пріоритет національної безпеки в умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації, обґрунтовано необхідність доповнення законодавства абсолютною заборобою надання допуску особі, яка має громадянство (підданство) держави, визначеної державою-агресором.

Визначено адміністративно-правову неточність ключових негативних (обмежувальних) критеріїв. Зокрема, встановлено дещо розмитий характер формулювань щодо сприяння іноземним суб'єктам на шкоду національній безпеці, що створює ризики як порушення прав громадян так і ризики завдання шкоди національній безпеці, у разі недооцінки такої діяльності.

Сформульовано пропозиції щодо усунення правової невизначеності у застосуванні умовно допустимих (дискреційних) факторів – запропоновано визначення критерію «постійне проживання за межами України» як проживання в іноземній державі понад один рік, якщо таке проживання не пов'язане з діяльністю в інтересах України.

Наголошено на необхідності встановлення критеріїв суттєвості та характеру недостовірних відомостей, виявлення яких є підставою для відмови у наданні допуску.

Подальші наукові дослідження у цьому напрямі можуть бути зосереджені на розробці науково обґрунтованих методичних рекомендацій щодо оцінки критеріїв дискреційного характеру (зокрема, щодо суттєвості недостовірних відомостей та ступеня шкоди від співпраці з іноземними суб'єктами на шкоду національним інтересам України), а також на комплексному аналізі судової практики оскарження рішень про відмову у наданні або скасування допуску до державної таємниці.

ЛІТЕРАТУРА

1. Благодарний А. М. Запобігання адміністративним порушенням законодавства про державну таємницю. *Національна безпека: право та економіка*. 2024. № 1. С. 6–13. DOI: <http://doi.org/10.51369/3083-5917-2024-1-1>
2. Семенюк О. Г. Допуск до державної таємниці як різновид діяльності держави з надання адміністративних послуг. *Інформація і право*. 2017. № 3 (22). С. 94–100. DOI: [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2017.3\(22\).273058](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2017.3(22).273058)
3. Середа О. Г., Красюк Т. В. Розірвання трудового договору у разі скасування допуску до державної таємниці: проблемні питання. *Право та інновації*. 2022. № 2 (38). С. 57–63. DOI: [10.37772/2518-1718-2022-2\(38\)-7](https://doi.org/10.37772/2518-1718-2022-2(38)-7)
4. Денисовський М. Д., Томчук І. О., Сівіцька Г. Є. Охорона державної таємниці під час кримінального провадження. *Нове українське право*. 2021. Вип. 5. С. 99–104. DOI: <https://doi.org/10.51989/NUL.2021.5.14>
5. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-XII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12#Text> (дата звернення 21.10.2025)
6. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text> (дата звернення 20.10.2025)
7. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення 20.10.2025)
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) від 07.12.1984 р. № 8073-X / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8073-10#Text> (дата звернення 20.10.2025)
9. Про затвердження Переліку психічних захворювань (розладів), які можуть завдати шкоди охороні державної таємниці, і за наявності яких громадянинові допуск до державної таємниці не надається (скасовується): затверджено Наказ Міністерства охорони здоров'я України, Служби безпеки України 20 червня 2025 року № 987/235 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1048-25#Text> (дата звернення 20.10.2025)

Дата першого надходження рукопису до видання: 23.10.2025
 Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 14.11.2025
 Дата публікації: 28.11.2025