

ӘОЖ 351.746.1

Л.Ж. Елубаева

Қазақстан Республикасы Ұлттық қауіпсіздік комитеті академиясы, PhD докторант, Қазақстан, Алматы қ.  
E-mail: lazzat@mail.ru**Мемлекеттік құпияларды қорғаудың шетелдік тәжірибелері:  
салыстырмалы талдау**

Мақалада мемлекеттік құпиялар анықтамасын анықтау мен түрлі мемлекеттерде оларды реттеу ерекшеліктері көрсетілген. Әрбір мемлекеттің мәліметтерді мемлекеттік құпияға жатқызу критерийлері мен олардың қауіпсіздікті қамтамасыз етудегі ролі айқындалған. Мемлекеттік құпиялар саласындағы заңнамаларға жете талдау жүргізіліп, екі түрлі жүйенің ерекшеліктері, артықшылықтары мен кемшіліктері көрсетілген.

**Түйін сөздер:** мемлекеттік құпиялар, құпиялық мәліметтер, қауіпсіздік, мемлекеттік мүдде, тізбелік жүйе, дербестелген жүйе, құпиялылық деңгейлері, құпияны жария ету.

L. Zh. Yelubayeva

**Foreign experience protecting state secrets: comparative analysis**

The article shows the definition of state secrets and features of regulation in different countries. Author considered a criterion to classify information to state secrets each of countries and role in ensuring the safety of the person, society and state. Holding detail analysis legislation of different countries in the sphere of state secrets and leded features, advantages and disadvantages systems of classify information to state secrets.

**Key words:** state secrets, confidential information, security, public interest, perechnevaya system, personalized system, the degree of secrecy, declassification.

Л.Ж. Елубаева

**Зарубежный опыт защиты государственных секретов: сравнительный анализ**

В статье показаны определения термина государственных секретов и их особенности регулирования разными странами. Рассматривается критерий отнесения сведений к государственным секретам каждого государства и роль в обеспечении безопасности личности, общества и государства в целом. Проведен детальный анализ законодательств разных стран в сфере государственных секретов и приведены особенности, достоинства и недостатки систем отнесения сведений к государственным секретам.

**Ключевые слова:** государственные секреты, секретные сведения, безопасность, государственные интересы, перечневая система, персонафицированная система, степени секретности, рассекречивание.

Кез келген мемлекеттің ұлттық қауіпсіздігіне қатысты сұрақтар оның ақпараттық қауіпсіздігін қамтамасыз ету мен қорғау контекстінде, сонымен қатар тұлға, қоғам мен мемлекет мүдделерінің жиынтығын анықтайтын ақпараттық саладағы ұлттық мүдделер арқылы қарастырылады. Ақпарат қоғамның өмір сүру әдісі ретінде, мемлекет істерін басқарудағы және билік органдары мен қоғамдық ұйымдардың қызметін бақылаудағы азаматтардың нақты қатысу мүмкіндіктерін қамтамасыз етудегі қоғамдық маңызды қол жеткізу мүмкіндігі болып табы-

лады [1]. Бір жағынан, ақпарат – адамдардың қатынас объектісі, басқа жағынан, бұл – басқару мен шешім қабылдау ресурсы. Сондықтан мемлекет өзінің қауіпсіздігіне нақты қауіп ретінде қорғалатын ақпараттың таралуының ықтимал мүмкіндігін қарастырады.

Қазіргі жағдайда халықаралық ынтымақтастықты кеңейту үшін мемлекеттің өз қоғамы мен басқа да мемлекеттер алдында ашық болуы тиіс, сондықтан мемлекеттік құпияларға жататын мәліметтердің санын азайту сұрақтары өзекті болып отыр.

Мемлекеттің міндеті ақпараттың түрлерін қорғау механизмін қалыптастыру мен құпия институтының әрекет шеңберін белгілеу болып табылады. Мұндай қажеттілік, біріншіден, заманауи қоғамның қажеттілігі ашық және қол жетімді болуы, екіншіден, тұлға, қоғам мен мемлекеттің қауіпсіздігін қамтамасыз ету қажеттілігінен туындайды.

Мемлекеттік органдар туралы ақпаратқа деген рұқсат саласының бір мәселесі дәстүрлі түрдегі мемлекеттің азаматтар алдында өзінің қызметі туралы мәліметтерді жария етпеу әрекеті болып табылады. Мемлекетпен қорғалатын айрықша ақпараттың көлемі, оны қорғау әдістері, мемлекеттік құпияға жататын мәліметтерге қол жеткізуді бекіту мен шектеуді алудың құқықтық механизмі басқару нысанына, әсіресе мемлекеттің саяси режиміне тікелей байланысты.

Мемлекеттік құпияларды тиісті қорғау олардың сақталуын қамтамасыз ететін жан-жақты дайындалған және тиімді қызмет ететін мемлекеттік жүйені білдіреді. Тарихи даму кезеңдерінде барлық мемлекеттер өздерінің мүдделерін қорғайтын қандай да бір режимге ие болған, соның ішінде мемлекеттік құпия институтын келтірсе болады.

Мемлекеттік құпияның түсінігі түрлі елдердің заңнамаларында мазмұндары бойынша ерекшеленеді, бірақ жалпы алғанда, оларды мемлекетпен қорғалатын әскери, саяси, экономикалық, ғылыми-техникалық және таратылуы мемлекетпен шектелген, мемлекеттің меншігі болып табылатын басқа да мәліметтер ретінде сипаттауға болады.

Қазақстан Республикасының 1999 жылғы 15 наурызда қабылданған «Мемлекеттік құпиялар туралы» Заңына сәйкес мемлекеттік құпиялар болып таратылуын мемлекет жалпы қабылданған халықаралық құқық нормаларына қайшы келмейтін әскери, экономикалық, ғылыми-техникалық, сыртқы экономикалық, сыртқы саяси, барлаушылық, қарсы барлаушылық, жедел іздестірушілік және өзге де қызметті тиімді жүзеге асыру мақсатымен шектейтін, мемлекет қорғайтын мемлекеттік және қызметтік құпияларды құрайтын мәліметтер танылады. Мемлекеттік құпия – жарияланған немесе жоғалған жағдайда Қазақстан Республикасының ұлттық қауіпсіздігіне нұқсан келтіретін немесе нұқсан келтіруі мүмкін әскери, экономикалық,

саяси және өзге де сипаттағы мәліметтер. Қызметтік құпия – мемлекеттік құпияның құрамына кіруі мүмкін, жарияланған немесе жоғалған жағдайда мемлекеттің ұлттық мүдделеріне, Қазақстан Республикасы мемлекеттік органдары мен ұйымдарының мүдделеріне нұқсан келтіруі мүмкін жекелеген деректер сипаты бар мәліметтер [2].

Қазақстандық модельге басқа Орталық-Азиялық республикалардың заңнамалық көзқарастары біршама жақынырақ болып келеді.

Осылайша, 1995 жылы 24 қарашада қабылданған «Мемлекеттік құпияларды қорғау туралы» Түрікменстан Заңының 1-бабына сәйкес, мемлекеттік құпиялар – бұл Конституция және осы Заңның негізінде дайындалған арнайы тізім және ережелермен шектелетін, мемлекетпен бақыланатын, Түрікменстанның қорғаныс қабілеттілігі, қауіпсіздігі, экономикалық және саяси мүдделеріне нұқсан келтіретін кез келген түрдегі ақпарат тасымалдаушылармен сақталатын және ауысатын мәліметтер. Түрікменстанның мемлекеттік құпиялары мемлекеттік және қызметтік құпиялар болып екіге бөлінеді. Мемлекеттік құпиялар таратылған жағдайда мемлекеттің әскери жағдайының сапасына, экономикалық әлеуетіне кері әсерін тигізетін немесе Түрікменстанның қорғаныс қабілеттілігі, ұлттық қауіпсіздігі, экономикалық және саяси мүдделері үшін ауыр салдарға әкеліп соқтыратын мәліметтер құрайды. Қызметтік құпияға өндіріс, басқару, ғылым мен техника саласындағы таратылуы Түрікменстанның мүдделеріне зиян тигізуі мүмкін мәліметтер жатады [3].

1993 жылы 7 мамырда қабылданған «Мемлекеттік құпияларды қорғау туралы» Өзбекстан Республикасы Заңының 1 және 3-баптарына сәйкес, Өзбекстан Республикасының мемлекеттік құпиялары аса маңызды, өте құпия және құпия әскери, саяси, экономикалық, ғылыми-техникалық және басқа да мемлекетпен қорғалатын және арнайы тізіммен шектелетін мәліметтер болып табылады. Өзбекстан Республикасында мемлекеттік құпиялар мемлекеттік, әскери және қызметтік құпиялар болып бөлінеді. Мемлекеттік құпияны құрайтын мәліметтің санатына, сипаты мен шаралар көлеміне қарай құпиялылық мәліметтердің үш деңгейі белгіленген: аса маңызды, өте құпия және құпия. Құпия мәліметтердің деңгейіне сәйкес:

мемлекеттік құпияны тасымалдаушылар үшін «Аса маңызды», «Өте құпия»; қызметтік құпия тасымалдаушылары үшін «Құпия» грифтері белгіленген [4].

1994 жылы 14 сәуірде қабылданған «Қырғыз Республикасының мемлекеттік құпияларын қорғау туралы» Заңының 1-бабында «мемлекеттік құпиялар деп Қырғыз Республикасының қорғаныс қабілеттігі, қауіпсіздігі, экономикалық және саяси мүдделеріне қатысты, Қырғыз Республикасының Конституциясы негізінде және оны орындау үшін дайындалған мемлекетпен бақыланатын және арнайы тізім және ережелермен шектелетін, кез келген тасымал түрімен сақталатын және ауыстырылатын ақпарат» түсіндіріледі. Осы Заңның 5-бабында Қырғыз Республикасының мемлекеттік құпиялары үш санатқа бөлінеді деп көрсетілген: мемлекеттік, әскери, қызметтік.

Соңғы екі анықтамаларда мемлекеттік құпиялар ретінде «әскери құпияның» орын алатыны анық. ТМД-ның басқа елдері әскери құпияны құпиялық ақпараттардың жекеленген санаты ретінде ерекшелеуден бас тартқан. Алайда әскери мәліметтерді толығымен «ұмытылған» деп санауға болмайды. Мысалы, Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексінің 386-бабы бойынша әскери қызметкер әскери сипаттағы құпия мәліметтерді жария ету немесе әскери сипаттағы құпия мәліметтері бар құжаттарды жоғалтқаны үшін жауапкершілікке тартылады. Мұндай көзқарас орынды, өйткені ол жекеленген тұлғалардың қызметтік қызметімен мәртебесінің ерекшелігін ескере отырып, құқыққа қайшы әрекетті заңды дұрыс бағалауға мүмкіндік береді.

ТМД елдерінің көпшілігі аталған құбылысты белгілеу үшін «мемлекеттік құпия» ұғымын таңдаған. 1993 жылы 21 шілдеде қабылданған «Мемлекеттік құпия туралы» Ресей Федерациясы Заңының 2-бабында, мемлекеттік құпия таратылуы Ресей Федерациясының қауіпсіздігіне нұқсан келтіруі мүмкін, әскери, сыртқы саяси, экономикалық, барлау, қарсы барлау мен жедел іздестіру қызметі саласындағы мемлекетпен қорғалатын мәліметтер ретінде анықталған [5].

Осыған ұқсас анықтаманы 1996 жылы 15 қарашада қабылданған Әзірбайжан Республикасының «Мемлекеттік құпия туралы» Заңының 1-бабында көруге болады. «Мемлекеттік құпия – әскери, сыртқы саяси,

экономикалық, ғылыми, барлау, қарсы барлау мен жедел іздестіру қызметі саласындағы мемлекетпен қорғалатын, таралуы Әзірбайжан Республикасының қауіпсіздігіне нұқсан келтіруі мүмкін мемлекетпен қорғалатын ақпарат» [6].

1996 жылы 29 қарашада қабылданған «Мемлекеттік құпия туралы» Грузия Заңының 1-бабы келесі анықтаманы ұсынады: «мемлекеттік құпия – таратылуы немесе жоғалуы Грузияның егемендігіне, конституциялық құрылымына, саяси және экономикалық мүдделеріне нұқсан келтіруі мүмкін, осы Заңмен мемлекеттік құпия болып табылатын және мемлекеттік қорғалуға жататын қорғаныс, экономика, сыртқы қатынас, барлау, мемлекеттік қауіпсіздік және құқықтық тәртіпті қорғау саласындағы мемлекеттік құпияларға ие мәліметтерге тиесілі ақпараттардың түрі» [7].

«Мемлекеттік құпия туралы» Украина Заңына сәйкес, мемлекеттік құпия (әрі қарай – құпиялық ақпарат) деп таратылуы Украинаның ұлттық қауіпсіздігіне нұқсан келтіруі мүмкін және осы Заңмен белгіленген тәртіп бойынша мемлекеттік құпия болып табылған, мемлекетпен қорғауға жататын қорғаныс, экономика, ғылым мен техника, сыртқы қатынастар, мемлекеттік қауіпсіздік пен құқықтық тәртіпті қорғау саласындағы мәліметтерге жататын құпиялық ақпараттардың түрі түсіндіріледі [8].

Аталған анықтама дәлірек болып келеді. Мұнда мемлекеттік құпияны құрайтын мәліметтер мемлекетпен қорғалатын құпиялық ақпараттардың бір түріне жатқызылған, соның ішінде сауда, банктік, қызметтік, жеке, қорғаушылық және басқа да құпиялары. Жоғарыда аталғандай, «мемлекеттік құпиялар» анықтамасында мемлекет үшін аса маңызды мәліметтерді бекіту кезінде оларды жеке нақтылау қажеттілігі туындамайды. Мемлекеттік құпиялар бірден жекеленген институт ретінде қаралып, «құпия» мен «сыр» санаттары арасындағы мәнді ұқсастықтарды байқатпайды.

Екінші көзқарастың тәуірлеу болуы, «Мемлекеттік құпиялар туралы» Қазақстан Республикасы Заңында көрсетілген түсінік пен ондағы жасалған құпиялық ақпараттарды санаттау ТМД қатысушы мемлекеттерінің Парламентаралық ассамблеясының 21-ші толық мәжілісінде (2003 жылдың 16 маусымында қабылданған №21-10 Қаулысы) қабылданған «Мемлекеттік құпиялар туралы» модельді

заңның негізін құруымен дәлелденеді. Заң ұлттық қауіпсіздікті қамтамасыз ету мүдделеріндегі мемлекеттік құпияларды қорғаудың құқықтық негіздері мен бірыңғай жүйесін анықтайды, мемлекеттік құпияларға жататын мәліметтермен және оларды құпиялау, олармен билік ету, қорғау және құпиялығын алумен байланысты қоғамдық қатынастарды реттейді.

Аталған пікірдің негізділігін дәлелдейтін қосымша аргумент жекеленген мемлекеттердің заңшығарушылары «мемлекеттік құпия (сыр)» түсінігін қолданған кезде мәліметтерді олардың маңыздылық деңгейі бойынша санаттағанда қызметтік құпияны мемлекеттік құпияның бөлігі ретінде қарауға тура келетіні болып табылады. Осыдан заңның атауы да өзгереді, әрине, бұл логикалық тұрғыдан жүйесіз болып келеді.

Осылайша, 1996 жылы 3 желтоқсанда қабылданған «Мемлекеттік және қызметтік құпия туралы» Армения Республикасының Заңының 2-бабына сәйкес, мемлекеттік құпия таралуы Армения Республикасының қауіпсіздігі үшін зиян салдарға алып келуі мүмкін, мемлекетпен қорғалатын, әскери, сыртқы саяси, экономикалық, ғылыми-техникалық, барлау, қарсы барлаулық, жедел іздестіру қызметі саласындағы мәліметтер болып табылады. Қызметтік құпия аталған баптың бірінші бөлімінде көрсетілген салаларда, мемлекетпен қорғалатын, таралуы Армения Республикасының қауіпсіздігіне басқа да нұқсан келтіруі мүмкін мәліметтер болып табылады. Мұндай мәліметтер, әдетте мемлекеттік құпияның бір бөлігін құрайтын фактілерден тұрады, алайда өз бетінше мемлекеттік құпияны аша алмайды [9].

Жабық ақпараттардың айналымын қорғалатын саладан шығару нысаны мүмкіндіктеріне қатысты «Мемлекеттік құпия туралы» 1994 жылы 17 мамырда қабылданған Молдова Республикасы Заңының ережелері көңіл аударуға лайық. Аталған актінің 2-бабына сәйкес мемлекеттік құпия (сыр) – тарату, жария ету, жоғалту немесе бұзу Молдова Республикасының қауіпсіздігіне мәнді зиян тигізуі мүмкін әскери, экономикалық, ғылыми-техникалық, сыртқы саяси, барлау, қарсы барлау және жедел іздестіру қызметі саласындағы мемлекетпен қорғалатын мәліметтер [10].

Осы анықтама, негізінде, заңшығарушы мемлекеттік құпияға құқыққа қайшы қол

сұғушылықтың ықтимал айқындауларын қамтуға тырысқан. Соңғысы, ішінара, электрондық ресурс түрінде өмір сүретін мемлекеттік құпия үшін өзекті болып табылады. Алайда «мәнді зиян» санатының мазмұны анық болмай тұр, сондықтан тиісті өңдеусіз заң деңгейінде әрекетті бағалауда субъективтілік факторы күшейе түседі.

Барлық мемлекеттер әрдайым мемлекеттік құпияларды қорғау институтын өзгертуге, жетілдіруге тырысады. Мысалы, 2012 жылғы сәуір айында қабылданған «Мемлекеттік құпиялар туралы» Қытай Заңына осы терминге қатысты өзгертулер енгізілді. Мұндай өзгертулер саяси орта мен қоғамдық салада біраз пікірталас тудырды. Енгізілген өзгертулер мен толықтыруларға сәйкес, Қытайдың мемлекеттік құпиялары дегеніміз – таратылған жағдайда мемлекеттік қауіпсіздік пен саяси, экономикалық саладағы мүдделерге, соның ішінде мемлекеттің қорғаныс саласына зиян келтіретін мемлекеттік қауіпсіздік пен мемлекеттік мүдделер туралы ақпараттар [11].

Осылайша, мемлекеттік құпиялар саласындағы заңнамаларды талдау түрлі мемлекеттерде мемлекеттік құпияларға мәліметтерді жатқызу екітүрлі жүйе бойынша қалыптасатынын байқауға болады, олар – тізбелік және дербестендірілген. Бұл жүйелердің қағидалық айырмашылығы мемлекеттік құпияларды қорғаудың құқықтық реттеу механизмдерімен анықталады. Дербестендірілген жүйеге сәйкес құпиялау, құпиялық деңгейін белгілеу мен құпиялығын алу бойынша барлық әрекеттер нақты уәкілеттілік берілген лауазымды тұлғамен жүзеге асырылады. Бұл жүйенің арнайы ерекшелігі мәліметтерді мемлекеттік құпияға жатқызу әкімшілік вертикаль бойынша қатаң уәкілеттілікке байланысты жүргізілуінде. Оның артықшылықтары нақты субъектінің мәліметтерді мемлекеттік құпияларға жатқызу бойынша қабылдаған шешімі үшін заңдық жауапкершілік тартуы мен жоғары жедел қызметінің басым келуі болып табылады. Алайда мұндай маңызды құқықтық қызмет кезінде лауазымды тұлға тарапынан субъективтілік сияқты жағымсыз фактор орын алуы мүмкін.

ТМД және Қазақстанда кеңестік уақыттан бері қалыптасып қалған дәстүрлі түрдегі тізбелік жүйе қызмет атқарады. Бұл дегеніміз мәліметтерді мемлекеттік құпияларға жатқызу



алдын ала кезеңде оларды талдау мен келісу жолымен анықтап, түрлі деңгейдегі нормативтік құқықтық актілермен бекіту арқылы заңдық күш беруді білдіреді.

Тізбелік жүйе үлкен объективтілікке ие, өйткені мәліметтерді мемлекеттік құпияларға жатқызу парламенттік мәжіліс шеңберінде жете талданып, заңдық тәртіпте бекітілуі арқылы заңдылыққа ие болады. Алайда бұл жүйенің жағымсыз жақтарын да атап кету қажет: біріншіден, шешім қабылдау кезінде жеделділіктің жоқ болуы; екіншіден, мәліметтерді мемлекеттік құпияларға жатқызу санаттарын анықтаудағы дәл, нақты болмауы, осының барлығы қазіргі таңдағы коллизиялар мен кемшіліктерге әкеліп отыр.

Барлық мемлекеттерге мемлекеттік құпияларды құрайтын ақпараттарға рұқсатты шектеу тән, олар екі өзара байланысты процедура шеңберінде жүзеге асырылады: мәліметтерді

мемлекеттік құпияларға жатқызу және оларды тасымалдаушылар мен мәліметтерді құпиялау. Мәліметтерден құпиялық белгісін алу, оларды жария ету барлық демократиялық мемлекеттерге тиесілі жалпы мәселелермен байланысты болып келеді. Тиісті актілерді дайындау деңгейі мен айырмашылықтарына қарамастан, құпиялылыққа жатқызу мен жария ету процедуралары ТМД елдерінің заңнамаларымен бірдей қабылданады.

Жалпылай келе, мемлекеттік құпиялар, олардың түсінігі мен жүзеге асыру механизмі жеке-ленген мемлекеттерде саяси дамуы мен қоғамдық факторларға қарай өзгеріп отырады. Алайда жалпы мемлекеттік құпиялардың қасиеті – таратылуы шектеулі, оларды тарату немесе жоғалуы салдарынан мемлекетке келетін шығыны, зияны өзгеріссіз қалады. Дәл осы құрамдас элементтер аталған мәліметтерді қалыптастырады, институтты түрде дамуына себепін тигізеді.

#### Әдебиеттер

1. Конституционное право России: учебник / А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына / Под ред. Н.А. Михалевой. – М.: Эксмо, 2006. – Б.343.
2. «Мемлекеттік құпиялар туралы» Қазақстан Республикасының Заңы, 15.03.1999// [www.adilet.zan.kz](http://www.adilet.zan.kz)
3. «Мемлекеттік құпияларды қорғау туралы» Түрікменстан Заңы, 24 қараша 1994 жыл. №84-1. 1,2 баптар.
4. «Мемлекеттік құпияларды қорғау туралы» Өзбекстан Республикасы Заңы, 7 мамыр1993 жыл.1, 3 баптар.
5. «Мемлекеттік құпия туралы» Ресей Федерациясы Заңы, 21 шілде 1993 жыл. 2 бап.
6. «Мемлекеттік құпия туралы» Азербайжан Республикасының Заңы, 15 қараша 1996 жыл. 1 бап.
7. «Мемлекеттік құпия туралы» Грузия Заңы, 29 қараша 1996 жыл. 1 бап.
8. «Мемлекеттік құпия туралы» Украина Заңы, 21 қыркүйек 1999 жыл. 1 бап.
9. «Мемлекеттік және қызметтік құпия туралы» Армения Республикасының Заңы, 3 желтоқсан1996 жыл. 2 бап.
10. «Мемлекеттік құпия туралы» Молдова Республикасы Заңы, 17 мамыр 1994 жыл. 2 бап.
11. «Мемлекеттік құпиялар туралы» Қытай Заңы, 2012 жыл.

#### References

1. Russian Constitutional law: the textbook / AN Golovistikova, LY Grudtsyna / Ed. NA Mikhaleva. – М.: Penguin Books, 2006. – Str.343.
2. «On State Secrets» The Law of the Republic of Kazakhstan, 15.03.1999 // [www.adilet.zan.kz](http://www.adilet.zan.kz)
3. «On the Protection of State Secrets» The Law of Turkmenistan, November 24, 1994. № 84-1. Article 1.2.
4. «On the Protection of State Secrets» Law of the Republic of Uzbekistan, 7 may1993 year.1, 3 article.
5. «On State Secrets» Law of the Russian Federation, July 21, 1993. Article 2.
6. On State Secrets «Law of the Republic Azerbayzhan 15 noyabr1996 year. 1 item.
7. «On State Secrets» The Law of the Republic of Georgia, November 29, 1996. 1 item.
8. «On State Secrets» The Law of the Republic of Ukraine, October 21, 1999. 1 item.
9. «On the state and official secrets» Law of the Republic of Armenia, 3 dekabrya1996 year. Article 2.
10. «On State Secrets» «Law of the Republic of Moldova, 17 May 1994. Article 2.
11. «On State Secrets» «The Law of China, 2012.