

## Принципи та підходи до розмежування видів конфіденційної інформації

*Розглянуто значення та роль розмежування видів конфіденційної інформації у контексті необхідності її правового захисту. Подана характеристика стану відповідного законодавства країни. Проаналізовано основні принципи та підходи до розмежування видів конфіденційної інформації.*

*The article is devoted to the approaches of confidential information differentiating. The condition of the adequate national legislation is considered. Basic principles and approaches of confidential information differentiating are analyzed.*

Перехід України до ринкових відносин, розвиток вільного підприємництва, вихід вітчизняних виробників з конкурентоспроможною продукцією на внутрішні та зовнішні ринки гостро ставлять питання необхідності правового захисту інформації, розголошення якої може завдати збитків суб'єктам економічних відносин.

Економічна структура України за останні роки докорінно змінилася. В результаті трансформації економіки держави, широких процесів роздержавлення та приватизації, поряд із державним сектором виник і розвивається, ставши її функціональним стержнем, приватний сектор товаровиробництва, зорієнтований на самокеровані механізми ринкового середовища [1]. В умовах глобальних економічних змагань та загострення конкуренції товарів і послуг економічна безпека промислових та підприємницьких структур різних форм власності напряду залежить від скоординованого та динамічного розвитку систем захисту різних категорій інформації з обмеженим доступом. Для вирішення цих завдань першочергове значення має правильне застосування правових основ захисту комерційної таємниці та конфіденційної інформації, що становить власність держави, які є найбільш поширеними видами закритої інформації, що циркулює у різних суб'єктів господарювання.

На жаль, дотепер критерії розмежування різних видів конфіденційної інформації не отримали гідної наукової розробки. Метою цієї статті є проведення порівняльного аналізу комерційної таємниці та конфіденційної інформації, що є власністю держави, в ході якого будуть виділені загальні риси, притаманні як цим двом, так і іншим видам конфіденційної інформації, а також виокремлені такі їх характеристики, які зумовлюють індивідуальні особливості комерцій-

ної таємниці та конфіденційної інформації, що є власністю держави.

В загальному вигляді поняття інформації містить ст. 1 Закону України “Про інформацію”, в якій визначається, що під інформацією розуміються документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі [2]. Згідно з ч. 3 ст. 34 Конституції України реалізація прав на здійснення інформаційних процесів може бути обмежена законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя [3]. Це зумовлює поділ інформації за режимом доступу на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Для визначення родової належності комерційної таємниці та конфіденційної інформації, що є власністю держави, звернемося до ст. 30 Закону України “Про інформацію”, в якій визначається, що інформація з обмеженим доступом за своїм правовим режимом поділяється на конфіденційну та таємну. В законі вказано, що до таємної інформації належить інформація, що містить відомості, які складають державну чи іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої наносить шкоду особі, суспільству та державі. Отже, за критерієм правового режиму і комерційна таємниця і конфіденційна інформація, що є власністю держави, являються видами конфіденційної інформації [4].

В Законі дається визначення, що конфіденційна інформація – це відомості, які знаходяться

у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. При цьому громадяни, юридичні особи, які володіють інформацією професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого характеру, одержаною на власні кошти, або такою, яка є предметом їхнього професійного, ділового, банківського, комерційного та іншого інтересу та не порушує передбаченої законом таємниці, самостійно визначають режим доступу до неї, включаючи належність до категорії конфіденційної, та встановлюють для неї систему (способи) захисту.

На основі даного визначення спробуємо виділити основні риси, які притаманні всім видам конфіденційної інформації, та розглянути їх особливості по відношенню до комерційної таємниці та конфіденційної інформації, що є власністю держави. Такими рисами є наступні:

1. Конфіденційна інформація має самостійну дійсну чи потенційну цінність внаслідок того, що не є загальновідомою чи доступною іншим особам. Належність інформації до категорії конфіденційної встановлюють фізичні та юридичні особи з метою захисту власних інтересів. Ця інформація за загальним правилом є відкритою і може такою залишатися, але фізичним та юридичним особам в межах їх компетенції надано право обмежувати доступ до такої інформації. Щодо комерційної таємниці, то закон передбачає можливість обмеженого доступу до інформації певного характеру, якщо на це є воля власника. Закон, таким чином, не вимагає таємності комерційної інформації в будь-якому разі, тобто вже в силу її існування, і обмеження доступу встановлюється з моменту прийняття власником рішення про це. Що стосується конфіденційної інформації, яка є власністю держави, то держава в обов'язковому порядку вимагає таємності таких відомостей.

2. Конфіденційна інформація знаходиться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб. Віднесення інформації до категорії конфіденційної є реалізацією повноважень власника, тобто права власності.

Підставою для виникнення права власності певного підприємства (громадянина – підприємця) на комерційну таємницю може бути як створення інформації своїми силами й за свій рахунок, так і виконання договору на створення інформації або виконання іншого договору, що містить умови переходу права власності на інформацію від іншої особи підприємству. Організаційна форма і форма власності не мають значення для віднесення суб'єкта права до категорії підприємств. Головне, аби діяльність, що здійснюється такою особою, була спрямована на

отримання прибутку, носила комерційний характер і це було зафіксовано у статутних документах (якщо наявність таких є обов'язковою умовою здійснення підприємницької діяльності).

В цьому плані може виникнути заперечення, що поширення режиму права власності на інформацію суперечить Цивільному кодексу України, який у частині першій статті 316 встановлює, що право власності є правом особи на річ (майно). Відповідно ж до статті 179 ЦКУ, річчю є предмет матеріального світу, щодо якого можуть виникати цивільні права та обов'язки. Інформація, у свою чергу, визнана окремим, відмінним від речі об'єктом цивільних прав (стаття 177 ЦКУ).

Разом з тим підстави для виникнення власності держави на інформацію визначені у статті 38 Закону України "Про інформацію". Це – створення інформації силами держави і за її рахунок; договір на створення інформації, договір, що містить умови переходу права власності на інформацію від іншої особи державі. Законом категорично передбачено, що інформація, створена на кошти державного бюджету, є державною власністю. Крім того, інформацію, створену на правах індивідуальної власності, може бути віднесено до державної власності у випадках передачі її на зберігання у відповідні банки даних, фонди або архіви на договірній основі. Державні юридичні особи, що володіють інформацією на праві повного господарського відання або оперативного управління (як і іншою державною власністю), можуть відносити таку інформацію до категорії конфіденційної, якщо її розголошення може зашкодити державі.

Іноді належність конфіденційної інформації підприємницькій структурі чи державній організації помилково визнається чи не єдиною відмінністю комерційної таємниці від конфіденційної інформації, що є власністю держави. Наприклад, цивільне законодавство Російської Федерації окремими нормами здійснює спільне регулювання "службової та комерційної таємниць", тобто конфіденційна інформація, яка є власністю держави, розглядається як така, що за змістом співпадає з комерційною, однак відрізняється від останньої за суб'єктами [5].

3. Фізичні і юридичні особи встановлюють конкретні умови розповсюдження конфіденційної інформації, тобто вживають правові, організаційні, технічні та інші заходи по її охороні.

Відповідно до ст. 38 Закону України "Про інформацію", власник інформації щодо об'єктів своєї власності має право здійснювати будь-які законні дії, має право призначати особу, яка здійснює володіння, використання і розпорядження інформацією, визначати правила обробки інформації та доступу до неї, а також встановлювати інші умови щодо інформації [6].

Порядок обігу комерційної таємниці та її захисту визначається суб'єктом господарювання. Перелік відомостей, що складають комерційну таємницю, визначається наказом керівника підприємства. Крім наказу про комерційну таємницю, на підприємстві можуть затверджуватись посадові інструкції із зазначенням порядку і системи обміну інформацією між співробітниками підприємства та зовнішніми користувачами, встановлюватись деталізований графік документообігу з призначенням осіб, відповідальних за збереження інформації, вноситься спеціальні розділи в трудові угоди, контракти і т.ін. [7].

Порядок обігу конфіденційної інформації, що є власністю держави, визначається відповідними державними органами (міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями), в яких вона створюється чи у володінні, користуванні чи розпорядженні яких знаходиться. На державних підприємствах, в закладах і організаціях, з урахуванням особливостей їх діяльності, розробляються і за погодження з міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади, до сфери управління якого вони належать, вводяться в дію переліки конкретних видів документів у відповідній сфері діяльності.

4. Несанкціоноване розповсюдження конфіденційної інформації може завдати шкоди інтересам окремих фізичних чи юридичних осіб. В Законі України "Про підприємства в Україні" зазначається, що розголошення (передача, витік) комерційної таємниці може завдати шкоди інтересам підприємства (громадянина-підприємця) [8]. При цьому шкода може бути як майновою, так і немайновою.

Несанкціоноване розповсюдження конфіденційної інформації, що є власністю держави, може завдати шкоди інтересам суспільства і держави. В цьому проявляється двоякість конфіденційної інформації, що є власністю держави, на підставі якої можна вважати, що при з'ясуванні належності конфіденційної інформації до того чи іншого виду інформації з обмеженим доступом слід виходити не з етимологічного тлумачення слова "конфіденційний", а з можливості нанесення шкоди інтересам держави та суспільства внаслідок несанкціонованого її розповсюдження.

Закон охороняє як конфіденційну інформацію, що є власністю держави, так і комерційну таємницю, тому неможливо говорити про захист першої за допомогою закону, а іншої – засобами власника. Разом з тим слід зазначити, що належність інформації до категорії комерційної таємниці встановлюють фізичні та юридичні особи з метою захисту власних інтересів, а належність

інформації до категорій конфіденційної інформації, що є власністю держави, встановлює держава в публічних інтересах. Норми щодо віднесення інформації до категорії комерційної таємниці є диспозитивними (особа може, але не зобов'язана відносити інформацію до категорії конфіденційної навіть тоді, коли в законі зазначений характер відомостей – комерційні або ін.), що ж стосується віднесення інформації до конфіденційної інформації, що є власністю держави, тут мають місце імперативні норми – держава наказує визнавати конфіденційною інформацію певного характеру.

5. Конфіденційна інформація – це відомості професійного, ділового, виробничого, банківського, комерційного та іншого характеру. Відповідно до змісту ч. 2 ст. 30 Закону України "Про інформацію", конфіденційною інформацією з волі уповноваженої особи може бути визнана будь-яка інформація. Однак ч. 4 статті 28 Закону передбачає, що не підлягає необґрунтоване її віднесення до категорії інформації з обмеженим доступом. Встановлення ж умов обґрунтованого віднесення інформації до категорії конфіденційної, які б зумовили вичерпність переліку видів конфіденційної інформації, навряд чи доцільне у зв'язку зі змістом цього інституту і його відмінності від інституту таємної інформації. Це, однак, не повинно означати відсутності загальних принципів законності віднесення інформації до категорії конфіденційності. Власник інформації як в підприємницькій, так і в інших сферах є незалежним у питанні визначення режиму доступу до інформації, крім випадків, передбачених законом, перелік яких має бути вичерпним. До конфіденційної інформації, таким чином, може бути віднесений досить широкий спектр питань в різних сферах життєдіяльності суб'єктів правовідносин.

Законодавство України визначає комерційну таємницю підприємства як відомості, які не є державною таємницею, пов'язані з виробництвом, технологічною інформацією, управлінням, фінансами та іншою діяльністю підприємства, розголошення яких може завдати шкоди його інтересам. Склад і обсяг таких відомостей, порядок їх захисту визначає керівник підприємства або підприємець-громадянин.

Деякі дослідники вважають, що до комерційної таємниці належать відомості, які використовуються підприємством для отримання найбільшого прибутку при виробництві і реалізації товарів (робіт, послуг) [9]. Іншими словами, це інформація, яка має комерційну цінність і здатна впливати на фінансовий стан суб'єкта підприємницької діяльності, розмір прибутку, що ним отримується.

Значна кількість категорій конфіденційної інформації, що є власністю держави, також вво-

диться з міркувань забезпечення економічної безпеки та прибутковості підприємств. Зокрема, до конфіденційної інформації, що є власністю держави, відносять: 1) дані економічного характеру (про дислокацію підприємств, їх плани, товарообіг, фінансову та виробничу діяльність, їх торгові відносини, пропускну здатність шляхів сполучення, про корисні копалини та їх розробку тощо); 2) дані науково-технічного характеру (про технологію виробництва, модифікацію і модернізацію технологічних процесів, відкриття, наукові і технічні експерименти, про зміст і характер наукових досліджень, їх результати, якщо вони на становлять державної таємниці та інше). Поряд з цим до конфіденційної інформації, що є власністю держави, відносять також відомості, які не пов'язані з господарською діяльністю, але належать до найбільш важливих сфер життєдіяльності суспільства та держави і не можуть бути визнані державною таємницею відповідно до законодавства України. Коли мова йде про конфіденційну інформацію, що є власністю держави, іноді навіть використовують визначення “маленької державної таємниці”. До таких відомостей належать дані про заходи в сфері громадської безпеки і громадського порядку, охорони здоров'я, про кадрову політику держави тощо.

При вирішенні питань щодо віднесення даних до конфіденційної інформації, що становить власність держави, доцільно було б використовувати певні принципи. А саме: рішення державного органу обмежити доступ до інформації є виправданим, якщо, по-перше, інформація має відношення до легітимної мети, передбаченої законом; по-друге, її оприлюднення має дійсно загрожувати спричиненням суттєвої шкоди легітимній меті; по-третє, шкода, яка може бути заподіяна вказаній меті, повинна бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні інформації.

Поряд з цим до конфіденційної інформації, що є власністю держави, належать відомості, що містяться в усіх документах органу законодавчої влади, вищого органу виконавчої влади і вищих судових органів без грифів обмеження доступу, не опублікованих в офіційних виданнях, з яких знятий гриф таємності, а також в тиражованих документах, що були видані в 1991 р. і пізніше з грифом “Для службового користування” чи з нумерацією кожного екземпляра тиражу; видані з грифом “Для службового користування” до 1991 р.; випущені в різний час з іншими обмежувальними грифами (крім грифів “Службова таємниця”, “Таємно”, “Цілком таємно”, “Особливої важливості”), якщо немає письмової згоди організацій, що їх підготували, або їх правонаступників, розглядати їх як відкриті [10].

Конфіденційна інформація не є відкритою інформацією, загальнодоступністю якої охорона-

ється законодавством України. Постанова Кабінету Міністрів України від 09.08.1993 р “Про перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці” визначає, що до таких відомостей належать: установчі документи і документи, що дають змогу здійснювати підприємницьку чи господарську діяльність (свідоцтва, ліцензії і т.д.), окремі її види; інформація по всіх встановлених формах державної звітності; дані, необхідні для перевірки відрахувань на сплату податків, інших обов'язкових платежів; відомості про кількість, склад співробітників, розмір їхньої зарплати в цілому, по професіях та посадах, наявність вільних робочих місць; інформація про порушення вимог екології, безпеки праці і розмірів заподіяних у зв'язку з цим збитків; документи про платоспроможність; відомості про участь посадових осіб підприємств у діяльності кооперативів, малих підприємств та інших організацій, які займаються підприємницькою діяльністю; відомості, які згідно з діючим законодавством підлягають опублікуванню [11].

Що ж до конфіденційної інформації, яка є власністю держави, то обмеження по віднесенню до неї відомостей очевидно мають загальний характер і стосуються заборони засекречування будь-яких відомостей, якщо цим звужуються зміст та обсяг конституційних прав і свобод людини і громадянина, буде наноситись шкода здоров'ю та безпеці населення.

Розвиток будь-якої країни як суверенної, демократичної, правової і економічно стабільної держави можливий лише за умов забезпечення інформаційної безпеки всіх суб'єктів інформаційних стосунків. Недостатній рівень захищеності інформаційних ресурсів підприємств і організацій різних форм власності може призвести до тяжких економічних збитків за рахунок знецінення та втрати їх товарної частини – промислових та інформаційних технологій, а також до нанесення значної шкоди економічній безпеці держави в цілому. Дослідження проблем інформаційної безпеки показує, що до найбільш загальних належать проблеми підтримання необхідного обсягу та якості інформаційних ресурсів, розробки стратегії їх використання та відповідних інформаційних технологій, створення адекватної інформаційної інфраструктури, підтримки безпеки інформації в інформаційних і телекомунікаційних системах.

Підсумовуючи проведений аналіз, слід зазначити, що регулювання суспільних відносин, які виникають з приводу інформації з обмеженим доступом, що не становить державної таємниці, вимагає подальшої наукової розробки. Це зумовлено не лише відсутністю чіткого розмежування конфіденційної та таємної інформації, але й недостатньою розробленістю положень, які стосуються будь-якої інформації з обмеженим дос-

тупом, якщо вона не становить державної таємниці. Усунення зазначених недоліків є обов'язковою передумовою розвитку інформаційного

законодавства України, в тому числі й законодавчих основ системи захисту інформації.

### Література

1. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2000. – № 9. Правовий захист вітчизняного товаровиробника в Україні. – С. 3.
2. Закон України "Про інформацію" від 02.10.1992 р. // Закони України. – К., 1996. – Т. 4.
3. Конституція України // Закони України. – К., 1997. – Т. 10.
4. Сляднева А. Определение понятия коммерческой тайны субъекта хозяйствования // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 9. – С. 40-44.
5. ГК Российской Федерации от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32.
6. Хавронюк М. Підприємницьке шпигунство і розголошення комерційної таємниці: юридичний аналіз складів злочинів, питання щодо удосконалення відповідальності // Предпринимательство, хозяйство и право. – 1999. – № 9. – С. 14-15.
7. Комаха А. Юридические и организационные основы защиты коммерческой тайны и конфиденциальной информации на предприятии // Бизнес и безопасность. – 2003. – № 6. – С. 2-5.
8. Закон України "Про підприємства в Україні" від 27.03.1991 р. // Закони України. – К., 1996. – Т. 1.
9. Северин В.А. Правовая защита коммерчески ценной информации // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. – 2001. – № 6. – С. 55-73.
10. Научно-практический комментарий Уголовного кодекса Украины от 5 апреля 2001 года / Под ред. Н.И.Мельника, Н.И.Хавронюка. – К.: Каннон; А.С.К., 2002. – 1216 с.
11. Постанова КМ України від 9 серпня 1993 р. № 611 "Про перелік відомостей, що не становлять комерційної таємниці" // Збірник постанов Уряду України. – 1993. – № 12.