

## ЩОДО ПИТАННЯ КОНФІДЕНЦІЙНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ

### ON THE ISSUE OF CONFIDENTIAL INFORMATION: PROBLEMS AND SOLUTIONS

Конопельцева О.О., к.ю.н.,  
асистент кафедри трудового права

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена дослідженню питання захисту інформації, яка потребує більшої уваги з боку правників та законодавців. Аналіз судової практики показує, що в більшості випадках сторони трудових правовідносин не приділяють достатньої уваги нормативному та договірному врегулюванню питань, що стосуються конфіденційної інформації, обліку, фіксації та реєстрації фактів надання такої інформації чи доступу до неї, що призводить до складнощів при розгляді судом спору по суті.

Конституція України встановила право кожного громадянина на недоторканість приватного життя, на особисту і сімейну таємницю, а також заборонила збирання, зберігання, поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди. Законодавець не залишає без уваги регулювання важливих відносин для певного кола осіб, як збереження в таємниці відомостей про різні сторони приватного життя, зокрема, інформація про сімейний стан, стан здоров'я, майновий стан, відомості про дату народження тощо, а також будь-які інші відомості, які особа бажає зберегти в таємниці.

Закон України «Про інформацію» поділяє інформацію на відкриту та інформацію з обмеженим доступом. До інформації з обмеженим доступом належить і конфіденційна інформація. Конфіденційна інформація – це інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. Це означає, що розпорядники інформації, можуть поширювати її лише за згодою осіб, які обмежили доступ до інформації, а за відсутності такої згоди – лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та права людини, відповідно до ст. 32 Конституції України.

При цьому слід зазначити, що законодавство України не визначає конкретного переліку інформації, який відноситься до конфіденційної, а лише визначено обмеження щодо віднесення інформації, що є загальнодоступною і перебуває у користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності.

Метою наукової роботи є дослідження поняття «конфіденційна інформація» як правової категорії з урахуванням особливостей його правового регулювання у законодавчих актах України.

**Ключові слова:** конфіденційна інформація, персональні дані, особиста інформація, фізична особа, конфіденційний.

Today, the study of the issue of information protection requires more attention from lawyers and legislators, since the analysis of judicial practice shows that in most cases the parties to labor relations do not pay enough attention to the normative and contractual settlement of issues related to confidential information, accounting, recording and registration of the facts of providing such information or access to it, which leads to difficulties when the court considers the substantive dispute.

The Constitution of Ukraine established the right of every citizen to inviolability of private life, to personal and family secrets, and also prohibited the collection, storage, and distribution of confidential information about a person without his consent. The legislator does not neglect the regulation of important relationships for a certain circle of persons, such as keeping secret information about various aspects of private life, in particular, information about marital status, health status, property status, information about the date of birth, etc., as well as any other information that the person wishes to keep confidential.

The Law of Ukraine «On Information» divides information into open and restricted information. Restricted information also includes confidential information. Confidential information is information, access to which is limited to a natural or legal person, except for subjects of authority, and which can be distributed in the order determined by them, at their will, in accordance with the conditions stipulated by them. This means that managers of information can distribute it only with the consent of persons who have restricted access to information, and in the absence of such consent – only in the interests of national security, economic well-being and human rights, in accordance with Art. 32 of the Constitution of Ukraine.

At the same time, it should be noted that the legislation of Ukraine does not define a specific list of information that is classified as confidential, but only defines restrictions on the classification of information that is publicly available and is used by state authorities or local self-government bodies, enterprises, institutions and organizations of all forms of ownership.

The purpose of the scientific work is to study the concept of «confidential information» as a legal category, taking into account the peculiarities of its legal regulation in the legislative acts of Ukraine.

**Key words:** confidential information, personal data, personal information, natural person, confidential.

У вітчизняному законодавстві правове регулювання питання надання інформації про фізичних та юридичних осіб здійснюється на підставі Законів України «Про інформацію», що регулює відносини щодо одержання та поширення інформації, «Про захист персональних даних», що визначає захист персональних даних і обробку персональних даних та «Про доступ до публічної інформації», який надає право на отримання інформації, що знаходиться у володінні розпорядників. Проте, слід відмітити, що одним із суттєвих недоліків правового регулювання інформаційного законодавства є відсутність чітких законодавчих критеріїв для визначення конфіденційної інформації, порядку та умов віднесення інформації до конфіденційної.

Деякі визначення у названих законах не ідентичні, а в деяких випадках навіть суперечать один одному, чим

призводять до проблем пов'язаних із реалізацією особою свого права на інформацію.

Визначення поняття «конфіденційна інформація» досліджували такі науковці, як В.І. Галаган, С.Г. Гордієнко, О.О. Коренюк, Н. Субота, Х. Терешко, С.Б. Фомін, О. Чуприна, С.В. Ясечко та інші. Проте поза увагою представників науки трудового права залишаються окремі питання правового регулювання конфіденційної інформації.

Право на інформацію віднесено Конституцією України до прав та свобод людини. Саме тому підставою для визначення інформації конфіденційною є бажання фізичної чи юридичної особи вважати певну інформацію про неї чи інформацію, що знаходиться у її володінні, конфіденційною. Така інформація може поширюватися лише за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею

порядку відповідно до передбачених нею умов та інших випадках визначених законом.

Правове регулювання конфіденційної інформації в Україні регламентовано законом України «Про доступ до публічної інформації» [1], згідно з яким, конфіденційною є інформація доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ним умов. Аналогічне визначення міститься і в ст. 21 закону України «Про інформацію» [2].

Сам термін «конфіденційний» походить від англійського confidence – довіра, необхідність запобігання втраті якої-небудь інформації. Це означає, що конфіденційна інформація має бути відома вузькому колу осіб, але у той же час мати обмежений доступ до неї.

На думку О.О. Підпригори, інформація визнається конфіденційною саме тому, що вона є об'єктом виключного володіння, користування і розпорядження конкретної особи [3, с. 22-23].

Зі змісту зазначених положень випливає, що тільки особи приватного права можуть вирішувати, яка інформація про них є конфіденційною, а яка відкритою. Проте, існують випадки, коли не особа, а саме закон відносить якийсь вид інформації до конфіденційної, тобто законом за замовченням встановлено «конфіденційно». Так наприклад, у ч. 2 ст. 11 Закону України «Про інформацію» чітко окреслені дані, що належать до конфіденційної інформації про фізичну особу, зокрема, дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження. Проте, Закон України «Про державну статистику» [4] навпаки містить положення, згідно з яким до конфіденційної інформації віднесено первинні дані, отримані органами державної статистики від респондентів під час проведення статистичних спостережень, а також адміністративні дані щодо респондентів, отримані органами державної статистики, що займаються діяльністю, пов'язаною зі збиранням та використанням адміністративних даних. І такі випадки у законодавстві не поодинокі.

На практиці зустрічаються випадки, коли працівник вимушений повідомляти особисту інформацію про себе, з метою дотримання роботодавцем трудових прав працівника, навіть тоді, коли працівник не мав наміру це робити. Так, наприклад, вагітна жінка повідомляє роботодавцю про свою вагітність у випадку, коли відповідно до медичного висновку вона потребує зниження норми виробітку, норми обслуговування або переведення на легшу роботу (ч. 1 ст. 178 КЗпП України) чи надання відпустки у зв'язку з вагітністю й пологами (ч. ч. 1, 2 ст. 179 КЗпП України). Надання такої інформації з одного боку, забезпечує жінкам можливість реалізації та забезпечення гарантій, передбачених главою XII КЗпП України, а з іншого – встановлює для роботодавця додатковий обов'язок щодо заборони розголошення відомостей про жінку без її згоди.

На думку інших, зарахування персональних даних до конфіденційної інформації є суперечливими [4]. У законодавстві містяться положення, що мають суперечливий характер, зокрема, щодо зарахування персональних даних до конфіденційної інформації. Стаття 21 Закону України «Про інформацію» під конфіденційною інформацією розуміє інформацію про фізичну особу, а також інформацію, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. При цьому, відповідно до ч. 1 ст. 11 того ж Закону, інформація про особу є персональними даними. Відповідно до ч. 2 ст. 5 Закону України «Про захист персональних даних» [5] персональні дані можуть бути зараховані до конфіденційної інформації про особу законом або самою особою. Це положення створює фактичну презумцію відкритості персональних даних.

Автори науково-практичного посібника [6, с. 55] відстоюють думку, що при співвідношенні понять «персональні дані» та «конфіденційна інформація» слід вважати їх тотожними, оскільки інформація про особу може аналогічно оброблятися за наявності згоди самої особи або на підставі закону.

На нашу думку, такий підхід є помилковим, оскільки не всі персональні дані є конфіденційною інформацією, а у випадках встановлених законодавством, деякі персональні дані є відкритою інформацією. У той же час, конфіденційна інформація включає в себе не тільки персональні дані.

Конфіденційною може визнаватися інформація не лише про фізичну, а й юридичну особу. Така інформація може поширюватися виключно з обов'язковим дотриманням умов, визначених її власником за наявності його очевидної згоди (дозволу) на поширення такої інформації. Натомість, персональні дані можуть бути віднесені до конфіденційної інформації про особу законом або відповідною особою. Не є конфіденційною інформацією персональні дані, що стосуються здійснення особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень.

Підставою виникнення права на використання персональних даних є згода працівника на оброблення його персональних даних. Відповідно до ч. 2 ст. 11 Закону України «Про інформацію», не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту й захисту прав людини. У п. 1 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про захист персональних даних» підставами виникнення права на використання персональних даних є згода суб'єкта персональних даних на оброблення його персональних даних. Тобто, з одного боку, законодавець наділяє фізичну особу правом на використання її персональних даних, а з іншого передбачає адміністративну та кримінальну відповідальність володільця персональних даних за використання без такої згоди.

Законодавством визначені обмеження щодо віднесення інформації до конфіденційної, яка є загальнодоступною і перебуває у користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, а саме: про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту; аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації; про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення; про факти порушення прав і свобод людини, включаючи інформацію, що міститься в архівних документах; про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб; щодо діяльності державних та комунальних унітарних підприємств, господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належить державі або територіальній громаді, а також господарських товариств, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких належать господарському товариству, частка держави або територіальної громади в якому становить 100 відсотків, що підлягають обов'язковому оприлюдненню, а також відомості доступ до яких не може бути обмежений відповідно до законів та міжнародних договорів України.

Дискусію щодо визначення належності певних відомостей, що відносяться до конфіденційної інформації про фізичну особу було припинено рішенням Конституційного Суду України від 20.01.2012 № 2-рп/2012 у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень ч. ч. 1, 2 ст. 32, ч. 2, 3 ст. 34 Конституції України [7]. Так, до конфіденційної інформації про фізичну особу нале-

жать, зокрема дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження (ч. 2 ст. 11 Закону України «Про інформацію»). Також Конституційний суд відніс до конфіденційної інформації про фізичну особу, крім вказаної, ще й відомості про її майновий стан та інші персональні дані.

Таким чином, Конституційний суд України вважає, що перелік даних про особу, які визнаються як конфіденційна інформація, не є вичерпним.

Розглядаючи питання щодо конфіденційності інформації про особу, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, та членів її сім'ї, Конституційний Суд України виходить з того, що належність інформації про фізичну особу до конфіденційної визначається в кожному конкретному випадку.

Перебування особи на посаді, пов'язаній зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, передбачає не тільки гарантії захисту прав цієї особи, а й додаткові правові обтяження. Публічний характер як самих органів – суб'єктів владних повноважень, так і їх посадових осіб вимагає оприлюднення певної інформації для формування громадської думки про довіру до влади та підтримку її авторитету у суспільстві. Наприклад, законом забороняється засекречувати прізвища та імена посадовців або людей, що отримали бюджетні кошти.

Відповідно до судової практики до конфіденційної не може бути віднесено і іншу інформацію про посадових чи службових осіб (наприклад, дані про освіту, досвід роботи, знання іноземної мови, відсутність судимості тощо), якщо до посади, пов'язаної з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, встановлені відповідні кваліфікаційні чи інші обов'язкові для займання цієї посади вимоги (п. 5.8 Постанови Пленуму ВАСУ № 10 від 29.09.2016 р. «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації») [8].

Вирішуючи питання щодо поширення інформації про сімейне життя особи, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, Конституційний Суд України враховує, що

така інформація зазвичай стосується не лише цієї особи, а й інших осіб, зокрема членів її сім'ї, що можуть стати відомими в результаті поширення інформації про саму посадову особу, крім випадків, визначених законом, може призвести до порушення їхніх конституційних прав, зашкодити честі, гідності, діловій репутації.

Так, антикорупційне законодавство зобов'язує державних службовців, народних депутатів та інші категорії публічних осіб подавати публічні декларації, в яких є не лише їхні власні персональні дані, а й інформація про членів їх родин. Така вимога є виправданою, з точки зору того, що якщо особа має намір працювати в органах державної влади або обіймати адміністративну посаду в організації, яка фінансується з бюджету, суспільство має знати про неї більше.

Що стосується умов доступу до конфіденційної інформації юридичних осіб, то вони визначаються в її локальних актах, зокрема, положенні «Про порядок доступу до конфіденційної інформації працівниками підприємства», положенні «Про порядок реєстрації, обробки та захисту відомостей, які становлять конфіденційну інформацію», положенні «Про порядок віднесення інформації, що перебувало у володінні юридичної особи до категорії конфіденційної» тощо. Щодо фізичних осіб, то умови доступу та згода на поширення конфіденційної інформації традиційно відкладаються у правочинах, укладених такою фізичною особою або її уповноваженими представниками.

Отже, одним із необхідних кроків на шляху захисту прав та свобод людини і громадянина є визначення поняття конфіденційної інформації в чинному законодавстві та обмеження доступу до неї, виключно, в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, для охорони приватного життя, стану здоров'я, захисту репутації або прав інших осіб, з метою запобігання розголошенню інформації, що була одержана конфіденційно. Це попередить та не дозволить здійснювати незаконне втручання сторонніх осіб в особисте життя громадян, працівників, а також позбавить можливості завдати економічної та іншої шкоди інтересам підприємствам, установам та організаціям усіх форм власності, органам державної влади та місцевого самоврядування.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. №32. Ст. 314.
2. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
3. Підпригора О.О. Проблеми правового регулювання інтелектуальної власності за законодавством України : Автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.03. Харків, 1999. 25 с.
4. Про державну статистику : Закон України від 17.09.1992 р. №2614-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 43. Ст. 608.
5. Сокол М.В., Тимошук А.В. Поняття персональних даних працівника та їх відмежування від іншої інформації. *Право та державне управління*. 2020. № 2. С. 48-54.
6. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 34. Ст. 481.
7. Бем М.В., Гордиський І.М., Саттон Г., Радіоненко О.М. Захист персональних даних: Правове регулювання та практичні аспекти: науково-практичний посібник. Київ : К.І.С., 2015. 220 с.
8. Рішенням Конституційного Суду України від 20.01.2012 № 2-рп/2012 у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень ч. 1, 2 ст. 32, ч. 2, 3 ст. 34 Конституції України // Офіц. *Вісник України*. 2012. № 9. Ст. 332.
9. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації : Постанова Вищого адміністративного суду від 29.09.2016 р. № 10. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16>