

Добрянська Н.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

ЗАХИСТ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: ОКРЕМІ ПИТАННЯ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ

Статтю присвячено аналізу та узагальненню судової практики у спорах, що виникають із правовідносин, пов'язаних з реалізацією права на доступ до публічної інформації. Актуальність теми цього дослідження обумовлена тим, що в сучасних умовах забезпечення реалізації права на доступ до публічної інформації є невід'ємною складовою верховенства права та ознакою демократичного суспільства. Особливо важливе значення забезпечення реалізації права на доступ до публічної інформації набуває в умовах воєнного та надзвичайного стану, оскільки у цей період своєчасне отримання деяких видів інформації є життєво необхідним. З огляду на таке, вивчення та узагальнення судової практики у справах щодо захисту права особи на доступ до публічної інформації дало змогу виявити деякі проблемні аспекти у реалізації цього права.

У статті автором узагальнено основні проблеми, що виникають під час реалізації права на доступ до публічної інформації. Доведено, що судовий захист права на доступ до публічної інформації є однією з найбільш ефективних гарантій забезпечення такого права.

Автором підтверджено тезу про те, що в основі більшості спорів, що виникають у сфері реалізації права на доступ до публічної інформації є безпідставне або необґрунтоване віднесення деяких видів інформації до службової або інформації з обмеженим доступом. Аргументовано, що судовий захист права на доступ до публічної інформації спрямований на усунення перешкод у доступі особи до публічної інформації, недопущення безпідставного віднесення публічної інформації до інформації з обмеженим доступом.

На підставі проведеного аналізу рішень Верховного Суду виділено декілька категорій спорів, що виникають у сфері реалізації права на доступ до публічної інформації. Автором узагальнено правові висновки Верховного Суду щодо забезпечення реалізації права на доступ до публічної інформації.

Ключові слова: публічна інформація, право на інформацію, судовий захист, судова практика.

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації щодо відмови в задоволенні запиту на інформацію, надання несвоєчасної або неповної відповіді на інформаційний запит, надання недостовірної, невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію відповідно до закону, а також інші дії, рішення або бездіяльність у цій сфері розпорядників інформації можуть бути оскаржені, зокрема до адміністративного суду [1]. Причому законом не висувається будь-яких умов

Судовий захист права на доступ до публічної інформації можна віднести до однієї з гарантій забезпечення реалізації відповідного права. На сьогодні сформувався відносно стала судова практика у сфері вирішення спорів, пов'язаних з реалізацією цього права. Проведення науково-

правового аналізу та узагальнення такої практики дасть змогу виявити основні законодавчі прогалини, що стають на заваді вільної реалізації права на доступ до публічної інформації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі аспекти судового захисту права на доступ до публічної інформації досліджували такі науковці, як О. І. Безпалова, І. М. Берназюк, Л. В. Крупнова, А. В. Погорілецька, В. Сімчук, С. В. Стародубов, Є. П. Тептюк, Т. І. Шинка та інші. Наукові праці цих вчених, головним чином, присвячені систематизації юридичних гарантій у сфері реалізації права на доступ до публічної інформації та визначенню серед них місця судового захисту. Водночас, недостатньо дослідженим у науці адміністративного та інформаційного права є питання щодо аналізу та узагальнення судової практики у справах щодо захисту відповідного права, на підставі якої у перспективі можливо розробити практичні

рекомендації щодо удосконалення законодавства, що регулює інформаційні права особи.

Метою статті є проведення аналізу та узагальнення судової практики у спорах, що виникають із правовідносин, пов'язаних з реалізацією права на доступ до публічної інформації. Для виконання цієї мети у статті здійснено такі завдання: 1) з'ясовано правову природу та особливості судового захисту права на доступ до публічної інформації; 2) проведено аналіз деяких судових рішень Великої Палати Верховного Суду (далі – ВП ВС) та Верховного Суду (далі – ВС), винесених у спорах щодо захисту права на доступ до публічної інформації; 3) проведено групування судових спорів, що виникають у сфері захисту права на доступ до публічної інформації; 4) узагальнено основні правові висновки, сформульовані судами вищої інстанції під час розгляду та вирішення спорів у досліджуваній сфері.

Виклад основного матеріалу. Судовий захист права особи на доступ до публічної інформації займає особливе місце у системі юридичних гарантій забезпечення реалізації цього права.

Як зазначається з цього приводу у мотивувальній частині Рішення Конституційного Суду України від 23 листопада 2018 р. № 10-р/2018, право на судовий захист є гарантією реалізації інших конституційних прав і свобод, їх утвердження й захисту за допомогою правосуддя [2].

Саме поняття юридичних гарантій захисту права на доступ до публічної інформації, наведене у науковій літературі, сформульовано, як «такі юридичні дії чи акти, які приймаються чи здійснюються органами державної влади або місцевого самоврядування та їх посадовими особами для того, щоб забезпечити належне виконання юридичного обов'язку, який задовольняє право суб'єкта на доступ до публічної інформації» [3, с. 59].

Інакше кажучи, юридичні гарантії реалізуються у формі виконання суб'єктом владних повноважень своїх завдань та функцій у відповідній сфері, результатом яких є рішення або дія, спрямована на забезпечення реалізації права особи. Позаяк, особливе місце судового захисту у системі юридичних гарантій обумовлено спеціальним правовим статусом суб'єкта такого захисту – суду, на підставі рішення якого забезпечується реалізація відповідного права, а також особливістю юридичною силою судового рішення.

Зокрема, Л. В. Качук звертає увагу, що суд як орган судової влади є незалежним від інших гілок влади і, таким чином, забезпечує судовий контр-

оль у всіх сферах суспільних правовідносин, зокрема й у правовідносинах, що виникають за участю суб'єктів владних повноважень, що належать до інших гілок влади, а тому судовий захист дає змогу неупереджено та об'єктивно оцінювати правомірність обмеження прав особи [4, с. 14].

Що стосується судового рішення, то його обов'язковість закріплена у ст. 129 Конституції України [5], ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [6] та процесуальних кодексах і забезпечується можливістю звернення до примусового виконання.

У згаданому вище Рішенні Конституційного Суду України від 23 листопада 2018 р. № 10-р/2018 з цього приводу зазначається, що набрання судовим рішенням законної сили є юридичною подією, з настанням якої виникають, змінюються чи припиняються певні правовідносини, а таке рішення набуває нових властивостей; основною з цих властивостей є обов'язковість – сутнісна ознака судового рішення як акта правосуддя [2].

Тобто судовий захист права особи на доступ до публічної інформації забезпечується тим, що, по-перше, особа, яка вважає, що її право на доступ до публічної інформації порушено, має право звернутися до суду з відповідним позовом; по-друге, якщо суд визнає таке порушення та своїм рішенням зобов'яже уповноваженого суб'єкта усунути перешкоди у доступі до публічної інформації, таке рішення набуває юридичної сили та стає обов'язковим для виконання.

Важливо, що право на судовий захист у силу положень ст. 64 Основного Закону України не може бути обмежено навіть в умовах дії надзвичайного чи воєнного стану, що є додатковою гарантією для захисту права особи на доступ до публічної інформації в період дії правового режиму воєнного стану.

Досліджуючи окремі питання судового захисту права особи на доступ до публічної інформації, Т. І. Шинка констатує, що такий захист є основною гарантією у сфері реалізації відповідного права особи, якій належить ключова роль у системі гарантій реалізації конституційних прав особи, оскільки саме у процесі вирішення спорів у суді виявляються найсуттєвіші законодавчі недоліки та суперечності [7, с. 56].

Виключне значення в аспекті дослідження місця судового захисту права особи на доступ до публічної інформації у системі інших юридичних гарантій забезпечення реалізації такого права є те, що спори, які виникають у досліджува-

ній сфері, є підсудними адміністративним судам (ч. 3 ст. 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації»). Це означає, що для особи приватного права, яка звертається до адміністративного суду, Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) встановлює низку додаткових гарантій захисту, зокрема: особливий порядок розподілу судових витрат (відсутність обов'язку суб'єкта приватного права повертати витрати суб'єкта владних повноважень на сплату судового збору, навіть у разі ухвалення судом рішення на користь відповідача – ст. 139 КАС України), спеціальний порядок доказування (покладення обов'язку доводити правомірність своїх дій, рішень або бездіяльності на суб'єкта владних повноважень – відповідача у справі – ст. 77 КАС України), спеціальний принцип адміністративного судочинства (офіційність з'ясування обставин справи та можливість адміністративного суду, за наявності визначених підстав, виходити за межі позовних вимог – ст. ст. 2, 9 КАС України) тощо [8].

З приводу визначення юрисдикції спорів, що виникають із правовідносин щодо реалізації права особи на доступ до публічної інформації, ВП ВС у постанові від 26 лютого 2020 р. у справі № 520/12042/18 висловила про те, що вирішення питання про відмову у відкритті провадження у справі на підставі висновку суду про те, що певна інформація не належить до публічної, не допускається, оскільки вирішення цього питання вже вважається розглядом справи по суті.

При цьому ВП ВС звернула увагу, що до юрисдикції адміністративного суду належать спори, в яких: особа стверджує про порушення її права на доступ до публічної інформації, визначає вид інформації, її розпорядника та спосіб, яким останній порушує її право; чітко, ясно і однозначно формулює свої вимоги саме в аспекті забезпечення її права на отримання публічної інформації від суб'єкта господарювання; стверджує, що саме суб'єкт господарювання за законом, що регулює спірні відносини, є розпорядником запитуваної інформації; бажає захистити своє право і звертається за захистом до суду, виконує вимоги процесуального закону щодо форми та змісту подання позовної заяви (наприклад, сплачує судовий збір) [9].

Однією з найбільш чисельних категорій справ у сфері захисту права особи на доступ до публічної інформації є спори щодо визначення правової природи запитуваної інформації. Зокрема, встановлення того, чи відноситься відповідна інфор-

мація до публічної або належить до службової. Як правило, такі спори виникають під час звернення суб'єктів до розпорядників інформації для отримання відомостей, що стосуються судових розслідувань, інформації про службових осіб та ін.

Деякі науковці на підставі аналізу судової практики щодо окремих аспектів гарантування права особи на доступ до публічної інформації дає підстави для висновку, що в постановках ВС в основному сформульовано сталу правову позицію стосовно того, що право на доступ до публічної інформації слід розглядати в широкому розумінні, за якого одним із елементів є право на доступ до інформації про особу. На думку вченої, гарантією реалізації цього права є закріплення в законі виключних підстав обмеження доступу особи до публічної інформації, включаючи інформацію про таку особу, а в разі безпідставного обмеження цього права уповноважений розпорядник публічної інформації має відшкодувати моральну шкоду, якщо особа доведе наявність для цього підстав [10, с. 13].

З цього приводу у постанові від 25 липня 2018 р. у справі № 200/824/16-а(2-а/200/151/16) ВС здійснив спробу узагальнити ознаки публічної інформації та відніс до таких ознак публічної інформації наступні: готовий продукт інформації, який отриманий або створений лише в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством; заздалегідь відображена або задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація; така інформація знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень або інших розпорядників публічної інформації. За висновком ВС, у разі відсутності перелічених ознак в інформації, така інформація не належить до публічної [11].

Разом з тим, за правовим висновком ВС, що викладений у постанові від 21 вересня 2018 р. у справі № 820/5938/16, у будь-якому разі звернення особи із запитом на отримання від розпорядника запитуваної інформації, яка, на думку такої особи, є публічною інформацією, та якщо у процесі розгляду інформаційного запиту виявиться, що запитувана інформація відноситься до інформації з обмеженим доступом, розпорядник у своїй офіційній відповіді зобов'язаний навести мотиви відмови у наданні доступу до інформації.

Як зазначив ВС у вищенаведеній постанові: «розпорядник інформації у відповіді на запит вказує, якому саме з інтересів загрожує розголошення запитуваної інформації, в чому полягає істотність

шкоди цим інтересам від її розголошення, чому шкода від оприлюднення такої інформації переважає право громадськості знати цю інформацію. Лише тоді дана відмова буде вважатися обґрунтованою та такою, що здійснена у відповідності до норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» [12].

Ще однією категорією спорів, що виникають під час реалізації права особи на доступ до публічної інформації, є спори щодо правомірності обмеження доступу до деяких видів службової інформації для осіб, яких така інформація прямо або опосередковано стосується.

Наприклад, у справі № 9901/249/19 спір виник у зв'язку з незгодою особи з відмовою Вищої кваліфікаційної комісії суддів (далі – ВККС) у наданні відповіді на її інформаційний запит щодо члена ВККС, на розгляді у якого знаходиться повідомлення про недостовірність тверджень у декларації доброчесності одного із суддів Апеляційного суду.

Відмовляючи у задоволенні інформаційного запиту, ВККС зазначила, що інформація про члена Комісії, визначеного для перевірки та розгляду повідомлення стосовно судді, є інформацією з обмеженим доступом відповідно до ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Проте позивач вважав, що надання запитуваної інформації статусу службової відповідно до Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України, затвердженого наказом Голови ВККС від 5 квітня 2017 р. № 24, суперечить положенням Закону України «Про доступ до публічної інформації» та постанови Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 р. № 736 «Про затвердження Типової інструкції про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію».

Цей позов розглядався ВС як судом першої інстанції, який ухвалив рішення від 8 липня 2019 р. про задоволення позову, визнавши неправною відмову ВККС у наданні на запит позивача про надання публічної інформації відомостей щодо члена Комісії, на розгляді якого знаходиться повідомлення позивача про недостовірність тверджень у декларації доброчесності одного із суддів Апеляційного суду.

Такий висновок підтримала ВП ВС, переглядаючи рішення ВС в апеляційному порядку, та у постанові від 10 грудня 2019 р. сформулювала такий правовий висновок: «належність запитува-

ної інформації до службової на підставі ст. 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» не є єдиною підставою для обмеження доступу до неї. Обмеження доступу до конкретної інформації допускається за умови застосування її розпорядником у сукупності вимог п.п. 1-3 ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Відсутність висновку розпорядника інформації щодо наявності хоча б однієї з наведених вище трьох підстав означає, що відмова у доступі до публічної інформації є необґрунтованою» [13].

В окрему групу спорів, що виникають у сфері реалізації права на доступ до публічної інформації, можна виділити спори щодо форми надання запитуваної інформації. Зокрема з приводу того, чи достатнім є оприлюднення розпорядником публічної інформації для задоволення інформаційного запиту особи, яка звертається з таким запитом.

Наприклад, у справі № 380/15492/21 спірні правовідносини виникли у зв'язку з ненаданням розпорядником публічної інформації – Державною судовою адміністрацією України (далі – ДСА України) у формі відкритих даних на запит відповідно до ч. 1 ст. 10-1 Закону країни «Про доступ до публічної інформації». Переглядаючи рішення судів попередніх інстанцій, які відмовили у задоволенні позову, ВС звернув увагу, що одним із ключових у цій справі є питання: чи зобов'язаний розпорядник, який визначив своїм внутрішнім актом певний формат оприлюднення набору відкритих даних, надавати на запит пов'язані з цим набором наявні в нього відкриті дані в іншому форматі.

У постанові від 16 березня 2023 р. у справі № 380/15492/21 ВС частково задовольнив касаційну скаргу позивача, скасував рішення судів попередніх інстанцій та ухвалив нове рішення про часткове задоволення позову. У цій постанові ВС зазначив, що вирішення питання про форму надання відповіді на інформаційний запит знаходиться в площині регулювання ст. 10-1 Закону України «Про доступ до публічної інформації», постанови Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» та наказу ДСА України від 15 листопада 2019 року № 1120 «Про набори даних Державної судової адміністрації України, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних».

При цьому ВС сформулював правовий висновок про те, що «чинне законодавство України покладає обов'язок на розпорядника інформації

не лише оприлюднювати інформацію у формі відкритих даних у визначеному Положенням № 835, що затверджене на виконання ст. 10-1 Закону України «Про доступ до публічної інформації», форматі, а й надавати публічну інформацію відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», якою володіє розпорядник у формі відкритих даних на запит, якщо це не покладає на розпорядника надмірний тягар. У той же час запитувач сам обирає форму отримання інформації і ніхто не може його обмежувати у виборі цих форм, тим паче, якщо такі форми визначені законодавчо» [14].

Таким чином, в Україні сформована відносно стала судова практика у спорах, що виникають з правовідносин, пов'язаних з реалізацією права на доступ до публічної інформації. Виходячи з наведених судових рішень, можна виділити певні проблемні аспекти у питаннях правового регулювання права доступу до публічної інформації.

Зокрема, А. В. Погорілецька серед основних проблем реалізації права громадян на публічну інформацію виділяє наступні: представники суб'єктів владних повноважень створюють бар'єри щодо прозорості своєї діяльності, штучно обмежуючи доступ громадян до офіційної інформації; не функціонують механізми взаємодії суб'єкта владних повноважень і громадян при здійсненні державної політики; спостерігається тенденція бюрократизму при реалізації права громадян на офіційну інформацію [15, с. 218–219].

Крім того, на підставі проведеного у цій роботі аналізу судової практики можна виокремити такі основні недоліки правового регулювання питань щодо забезпечення права особи на доступ до публічної інформації: недостатня урегульованість критеріїв віднесення інформації до публічної та до інформації з обмеженим доступом; відсутність визначення правових підстав доступу особи до інформації з обмеженим доступом, якщо така інформація безпосередньо або опосередковано стосується цієї особи тощо.

Висновки. Отже, судовий захист права особи на доступ до публічної інформації можна визначити як вид юридичної гарантії реалізації вказаного права, що реалізується шляхом звернення особи, чиє право на доступ до публічної інформації порушено протиправними діями, рішеннями або бездіяльністю розпорядника такої інформації, до адміністративного суду та звернення до виконання рішення цього суду.

Аналіз судової практики у спорах, що виникають у сфері реалізації права особи на доступ до публічної інформації, показує, що чисельну категорію справ складають: щодо безпідставності та необґрунтованості відмови розпорядника інформації у задоволенні інформаційного запиту особи; щодо відсутності правових підстав для віднесення певної інформації до службової або іншої інформації з обмеженим доступом; щодо недотримання форми надання відповіді на інформаційний запит особи.

Список літератури:

1. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
2. Рішення Конституційного суду України від 23.11.2018 № 10-п/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-18#Text>
3. Тептюк Є. П. Конституційне закріплення юридичних гарантій права на доступ до публічної інформації в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. 2017. № 6. С. 58–61.
4. Ткачук Л. В. Судовий захист у системі правозахисних гарантій прав людини в Україні: теоретико-правове дослідження. Jurnalul Juridic național: Teorie și Practică. 2022. Вип. (4). С. 14–19.
5. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
6. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
7. Шинка Т. І. Судовий захист права на доступ до публічної інформації. Правова позиція. 2020. № 4 (29). С. 53–57.
8. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
9. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 26 лютого 2020 року у справі № 520/12042/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88187851>
10. Берназюк І. М. Окремі аспекти реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації. Право і суспільство. 2020. № 1. С. 9–14.

11. Постанова Верховного Суду від 25 липня 2018 року у справі № 200/824/16-a(2-a/200/151/16). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75510870>
12. Постанова Верховного Суду від 21 вересня 2018 року у справі № 820/5938/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76614376>
13. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 10 грудня 2019 року у справі № 9901/249/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86877168>
14. Постанова Верховного Суду від 16 березня 2023 року у справі № 380/15492/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109601699>.
15. Погорілецька А. В. Проблеми реалізації права громадян на офіційну інформацію в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, 2013. Серія ПРАВО. Вип. 22. Ч. I. Т. 2. С. 216–219.

Dobrianska N.V. PROTECTION OF THE RIGHT TO ACCESS TO PUBLIC INFORMATION: CERTAIN ISSUES OF JUDICIAL PRACTICE

The article is devoted to the analysis and generalization of court practice in disputes arising from legal relations related to the exercise of the right to access to public information. The relevance of the topic of this study is due to the fact that in modern conditions, ensuring the realization of the right to access to public information is an integral component of the rule of law and a sign of a democratic society. Ensuring the realization of the right to access to public information is especially important in the conditions of war and state of emergency, because in this period timely receipt of certain types of information is vital. In view of this, the study and generalization of judicial practice in cases regarding the protection of a person's right to access to public information made it possible to identify some problematic aspects in the implementation of this right.

In the article, the author summarizes the main problems that arise during the implementation of the right to access public information. It has been proven that judicial protection of the right to access to public information is one of the most effective guarantees of ensuring such a right.

The author confirmed the thesis that the basis of most disputes arising in the sphere of the exercise of the right to access to public information is the groundless or unjustified classification of some types of information as official or information with limited access. It is argued that judicial protection of the right to access to public information is aimed at eliminating obstacles to a person's access to public information, preventing unjustified attribution of public information to information with limited access.

Based on the analysis of the decisions of the Supreme Court, several categories of disputes arising in the sphere of the implementation of the right to access to public information were identified. The author summarized the legal conclusions of the Supreme Court on ensuring the realization of the right to access to public information.

Key words: *public information, right to information, judicial protection, judicial practice.*