

БЕРНАЗЮК І. М.,
доктор юридичних наук,
професор кафедри конституційного
та міжнародного права
(Таврійський національний університет
імені В. І. Вернадського)

УДК 342.572

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.1-1.2>

ОКРЕМІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ОСОБИ НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Статтю присвячено дослідженню окремих аспектів практики Верховного Суду щодо гарантування права особи на доступ до публічної інформації. Авторкою проведено аналіз деяких постанов суду касаційної інстанції та узагальнено окремі правові позиції, сформульовані Верховним Судом. На підставі такого аналізу аргументовано, що чисельну категорію справ у даній сфері складають спори, що виникають стосовно визначення обсягу та змісту інформації, вільний доступ до якої має бути забезпечений органами державної влади, місцевого самоврядування або іншим суб'єктом – розпорядником інформації.

Авторкою обґрунтовано, що в судовій практиці у справах, що виникають у сфері гарантування права особи на доступ до публічної інформації, застосовано, головним чином, широкий підхід до розуміння права на доступ до публічної інформації, за якого одним із елементів такого права є право на доступ до інформації про особу. У статті проведено аналіз деяких справ, в яких суд касаційної інстанції наголошує на виключності та вичерпності підстав, визначених законом, за наявності яких розпорядник інформації може обмежити право особи на доступ до інформації про таку особу.

Аргументовано, що в постановах Верховного Суду склалась стала практика, відповідно до якої доступ до публічної інформації в нормотворчій діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування забезпечується оприлюдненням не тільки прийнятих законів, інших нормативно-правових актів та у встановлених випадках актів ненормативного характеру, але й проектів таких актів. Обґрунтовано, що оприлюднення проектів відповідних актів із метою отримання пропозицій та зауважень від громадян виступає важливою гарантією реалізації їхнього права на участь в управлінні державними справами, здійсненні державної влади та місцевого самоврядування.

У статті досліджено правову позицію Верховного Суду стосовно підстав для відшкодування моральної шкоди за порушення права особи на доступ до інформації. Встановлено, що таке право виникає в разі, якщо порушенням права на свободу інформації особи завдано матеріальної чи моральної шкоди, вона має право на її відшкодування за рішенням суду.

Авторкою також проведено аналіз практики Верховного Суду стосовно поширення на юридичних осіб деяких гарантій права на доступ до публічної інформації. Визначено, що суди, як правило, визнають юридичних осіб суб'єктами інформаційних запитів нарівні з фізичними особами.

Ключові слова: публічна інформація, доступ, гарантії, судова практика, Верховний Суд.



Bernaziuk I. M. Certain aspects of the implementation of the constitutional right of a person to access to public information

The article is devoted to exploring certain aspects of the Supreme Court's practice of guaranteeing a person's right of access to public information. The author analyzed some of the rulings of the court of cassation and summarized certain legal positions formulated by the Supreme Court. On the basis of such analysis it is argued that a large category of cases in this field are disputes that arise in determining the amount and content of information, which should be freely accessible by the state authorities, local self-government or other subject – manager of information.

The author substantiates that the case law in matters arising in the field of guaranteeing a person's right to access to public information mainly applies a broad approach to understanding the right of access to public information, in which one of the elements of such right is the right of access to person information. The article analyzes some cases in which the court of cassation emphasizes the exclusivity and exhaustiveness of the grounds stipulated by law, in the presence of which the information manager may restrict a person's right to access information about such a person. It is argued that the Supreme Court's rulings have established a practice whereby access to public information in the rulemaking activities of public authorities and local self-government is ensured by the promulgation of not only adopted laws, other normative legal acts and, in established cases, non-normative acts, but also draft laws such acts. It is substantiated that the promulgation of drafts of relevant acts for the purpose of receiving proposals and comments from citizens is an important guarantee of the exercise of their right to participate in the management of state affairs, the exercise of state power and local self-government.

The article explores the legal position of the Supreme Court on the grounds for non-pecuniary damage for violation of a person's right of access to information. It is established that such a right arises in the event that a violation of the right to freedom of information has caused a person material or moral damage, it has the right to compensation by a court decision. The author also analyzes the Supreme Court's practice of extending to legal entities certain guarantors of the right of access to public information. It is determined that the courts, as a rule, recognize legal entities as subjects of information requests on an equal basis with individuals.

Key words: public information, access, safeguards, case law, Supreme Court.

Вступ. Право на доступ до публічної інформації гарантується Конституцією України [1], Законом України «Про доступ до публічної інформації» [2], іншими нормативно-правовими актами. Зокрема, гарантії реалізації цього права знайшли своє закріплення в таких положеннях Конституції України: кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (ч. 2 ст. 34); кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення; така інформація ніким не може бути засекречена (ч. 2 ст. 50); закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення в порядку, встановленому законом (ч. 1 ст. 57) та ін.

Як зазначається в Рішенні Конституційного Суду України від 20 січня 2012 р. № 2-рп/2012 [3], реалізація конституційного права на доступ до інформації забезпечується, зокрема, систематичним та оперативним оприлюдненням інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на інформаційних стендах та будь-яким іншим способом, а також шляхом надання інформації на запити. При цьому виключні підстави для обмеження в доступі до публічної інформації чітко визначені Законом. До них слід віднести: необхідність захисту інтересів національної безпеки, територіальної цілісно-



сті або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Слід зазначити, що Конституцією та законами України визначено ряд інших гарантій забезпечення реалізації права особи на доступ до публічної інформації. Разом із тим правові спори в цій сфері є досить поширеними, про що свідчить, зокрема, аналіз судової практики.

Окрім аспекти проблеми гарантування права особи на доступ до публічної інформації досліджували такі науковці, як: О.О. Григор [4], Н.В. Грицяк [5], О.В. Костенко [6], П.В. Макушев [6], В.Ф. Нестерович [7], О.М. Селезньова [8], О.В. Синєокий [9], Є.П. Тептюк [10] та інші. Деякі питання забезпечення доступу осіб до публічної інформації знайшли своє відображення у працях, що стосуються особливості проведення правової експертизи та громадського обговорення у процесі підготовки актів Президента України [11; 12]. У навчальній літературі порядок підготовки запиту на отримання публічної інформації включається до практикумів зі складання процесуальних документів [13]. Однак актуальних досліджень, присвячених аналізу судової практики щодо гарантування права особи на доступ до публічної інформації, у правовій науці недостатньо.

Постановка завдання. Метою статті є проведення аналізу та узагальнення практики Верховного Суду щодо гарантування права особи на доступ до публічної інформації.

Результати дослідження. Окрему категорію справ у даній сфері складають спори, що виникають стосовно обсягу та змісту інформації, вільний доступ до якої має бути забезпечений органами державної влади, місцевого самоврядування або іншим суб'єктом – розпорядником інформації. У даному контексті необхідно зауважити, що в рішеннях Верховного Суду сформувалась стала практика стосовно того, що право на доступ до публічної інформації забезпечується не лише оприлюдненням вже прийнятих законів, інших нормативно-правових актів чи актів ненормативного характеру, якщо їх оприлюднення передбачено законодавством, але і проектів деяких актів. В обґрунтування такого підходу доцільно вказати, що оприлюднення проектів відповідних актів із метою отримання пропозицій та зауважень від громадян виступає важливою гарантією реалізації їхніх прав щодо участі в управлінні державними справами, здійснення державної влади та місцевого самоврядування (ст. ст. 5, 7, 38 Конституції України).

Зокрема, в ряді постанов (від 21 червня 2018 р. у справі № 824/3129/14-а, від 27 листопада 2018 р. у справі № 826/2507/18, від 13 грудня 2019 р. у справі № 461/1824/15-а та ін.) [14; 15; 16]. Верховний Суд дійшов висновку про те, що недотримання встановленого порядку оприлюднення проектів деяких актів (нормативно-правових, регуляторних актів ненормативного характеру, проектів інших актів) є підставою для їх скасування. У згаданих постановках Верховний Суд виходив із того, що ч. 1 та ч. 3 ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачено обов'язок розпорядника інформації оприлюднювати нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності; проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття [14].

Крім того, на підставі системного аналізу положень Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» Верховний Суд зазначив, що оприлюднення регуляторного акта здійснюється з метою одержання зауважень і пропозицій. Водночас оприлюдненню підлягає як проект регуляторного акта, так і відповідний аналіз регуляторного впливу – документ, який містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики.



Із наведеного суд зробив висновок про обов'язковість оприлюднення проекту регуляторного акта і відповідного аналізу регуляторного впливу, що здійснюється з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їхніх об'єднань, чим, по суті, здійснюється забезпечення публічного обговорення проекту регуляторного акта. За таких обставин проект регуляторного акта має бути оприлюдненим щонайменше за 1 місяць до прийняття такого проекту [15; 16].

Про важливість дотримання процедури оприлюднення проектів деяких актів зазначено в постанові Верховного Суду від 30 вересня 2019 р. у справі № 640/868/19, в якій розглядалась заява про забезпечення позову шляхом зупинення дії розпорядження Кабінету Міністрів України. При цьому заявник, як на підставу для забезпечення позову, вказав на явно протиправний характер постанови через її неоприлюднення на офіційному веб-сайті уряду. Разом із тим у постанові від 30 вересня 2019 р. Верховний Суд скасував рішення судів першої та апеляційної інстанцій, які задовольнили заяву про забезпечення позову, оскільки вважали доводи заявника обґрунтованими та достатніми. Однак суд касаційної інстанції дійшов висновку, що законодавство України визначає різні джерела оприлюднення публічної інформації, відтак відсутність відповідної інформації на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України не свідчить про очевидну протиправність оскаржуваного розпорядження. При цьому надання належної правової оцінки дотриманню встановленої законом процедури прийняття та оприлюднення спірного розпорядження Кабміну можливе лише під час розгляду судом справи по суті [17].

Досліджуючи питання гарантування права на доступ до публічної інформації, слід зазначити, що Верховний Суд, як правило, виходять із широкого тлумачення цього права, оскільки саме такий підхід застосовано законодавцем у Законі України «Про доступ до публічної інформації». Зокрема, одним із елементів права на доступ до публічної інформації є доступ до інформації про особу, правові засади якого визначені у ст. 10 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [2] та інших спеціальних законах.

Одним із показових прикладів справ, які виникають зі спорів щодо доступу особи до інформації про себе, розпорядниками якої виступають органи державної влади або місцевого самоврядування, є справа № 823/782/16. Суть спору полягає в тому, що Відділенням виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України відмовлено позивачеві у видачі його особової справи, стосовно якого прийнято постанову щодо страхових виплат (із можливістю зняти необхідні ксерокопії), а також надано письмові відповіді на ряд запитань позивача, які він вважав формальною відпискою. Суди першої та апеляційної інстанцій відмовили в задоволенні позову, погодившись із відповідачем, що особова справа є службовою інформацією, відтак суб'єкт владних повноважень правомірно відмовив особі, якої стосується ця справа, в доступі до неї.

Разом із тим Верховний Суд скасував рішення судів попередніх інстанцій, виходячи з того, що запитувана позивачем інформація не використовується в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя, а розголошення інформації не може завдати істотної шкоди цим інтересам; шкода від оприлюднення такої інформації не переважає суспільний інтерес в її отриманні. Ураховуючи зазначене, суд касаційної інстанції дійшов висновку про те, що немає підстав вважати інформацію про застраховану (потерпілу) особу, яка міститься в її особовій справі, такою, що становить державну таємницю чи є інформацією, яка з інших причин не може бути надана особі, якої вона стосується, для ознайомлення [18].

Крім того, в даній справі суд дійшов висновку про наявність підстав для відшкодування моральної шкоди за порушення права особи на доступ до інформації, оскільки інформаційний запит позивача розглядався протягом тривалого періоду часу. Зокрема, суд зазначив, що в разі, якщо порушенням права на свободу інформації особі завдано матеріальної чи моральної шкоди, вона має право на її відшкодування за рішенням суду. Громадянинові на його вимогу і в порядку, встановленому чинним законодавством, можуть бути відшкодовані моральні збитки, завдані



неправомірними діями або рішеннями органу чи посадової особи під час розгляду скарги. Розмір відшкодування моральних (немайнових) збитків у грошовому виразі визначається судом [10]. Даний висновок також підтримано в постановках Верховного Суду від 15 серпня 2019 р. у справі № 823/782/16 та від 22 серпня 2019 р. у справі № 2а-2663/11/0170/5 [19; 20].

У даному контексті необхідно згадати про ще одну правову проблему, що неодноразово ставала предметом наукової дискусії та яка опосередковано стосується права на доступ до публічної інформації, а саме – реалізації відповідного права юридичною особою. Із цього приводу в науковій літературі висловлюється думка [21], що юридичні особи є правомочними подавати інформаційні запити до органів державної влади, місцевого самоврядування та інших розпорядників публічної інформації та отримувати від них своєчасну та вичерпну відповідь. Такий підхід ґрунтується, зокрема, на сталій практиці Європейського суду із прав людини, відповідно до якої юридичною особою, правомочною подавати запити, є будь-яка юридична особа, незалежно від наявності в неї правоздатності (рішення у справі *Scozzari and Giunta v. Italy* 2000 р. [22]); будь-яка група приватних осіб – неформальна асоціація, що об'єднує, здебільшого тимчасово, певну кількість осіб (рішення у справі «Про мови в Бельгії» 1968 р. [23]); 3) будь-яка неурядова організація в широкому розумінні цього слова, за винятком тих організацій, що здійснюють урядові повноваження (рішення у справі *The Holy Monasteries v. Greece* 1994 р. [24]).

Слід зазначити, що у практиці Верховного Суду також зустрічається позиція на користь поширення відповідних гарантій на юридичних осіб. Такий висновок ґрунтується на положеннях статті 91 Цивільного кодексу України, згідно з якими юридична особа здатна мати такі ж цивільні права та обов'язки (цивільну правоздатність), як і фізична особа, крім тих, які за своєю природою можуть належати лише людині; цивільна правоздатність юридичної особи може бути обмежена лише за рішенням суду. Подібний підхід застосовано, зокрема, в постановках Верховного Суду від 29 жовтня 2018 р. у справі № 826/14749/16 та від 15 серпня 2019 р. у справі № 826/14164/17 [25; 26].

Висновки. Аналіз судової практики щодо окремих аспектів гарантування права особи на доступ до публічної інформації дає підстави для висновку, що в постановках Верховного Суду 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. Важливою 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.

Суд касаційної інстанції у своїй практиці виходить із того, що реалізація права на доступ до публічної інформації забезпечується оприлюдненням не тільки прийнятих законів, інших нормативно-правових актів та у встановлених випадках – актів ненормативного характеру, але і проектів таких актів із метою отримання пропозицій та зауважень від громадян, що виступає важливою гарантією реалізації їхнього права на участь в управлінні державними справами, здійснення державної влади та місцевого самоврядування; недотримання встановленого порядку оприлюднення актів та їхніх проектів є підставою для їх скасування; законодавство України визначає різні джерела оприлюднення публічної інформації.

Верховний Суд дотримується правової позиції стосовно поширення на юридичних осіб деяких гарантій права на доступ до публічної інформації, зокрема, визнає їх суб'єктами інформаційних запитів нарівні з фізичними особами. Такий підхід аргументований, зокрема, практикою Європейського суду з прав людини, який застосовує широкий підхід до тлумачення поняття «юридична особа».

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.



3. Рішення Конституційного суду України від 20.01.2012 № 2-рп/2012. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12#n51>.
4. Григор О.О. Формування інформаційного суспільства в Україні в контексті інтеграції в Європейський Союз (державно-управлінський аспект) : автореф. дис. канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Львів, 2003. 20 с.
5. Грицяк Н.В. Державна політика у сфері надання доступу до публічної інформації : навч.-метод. Матеріали / уклад. В.В. Святненко. Київ : НАДУ, 2013. 32 с.
6. Макушев П.В., Костенко О.В. Інформація з обмеженим доступом в системі інформаційного забезпечення діяльності органів прокуратури України: теоретико-правові та організаційні аспекти : монографія; Дніпропетр. гуманітар. ун-т. Дніпро : Гельветика, 2016. 303 с.
7. Нестерович В.Ф. Верховенство права та забезпечення прав людини на тимчасово окупованих територіях України. *Наукові записки НаУКМА*. 2017. Т. 200. Юридичні науки. С. 85–92.
8. Селезньова О.М. Теоретико-методологічні засади інформаційного права України як інтегрованої категорії : дис. ... док-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 420 с.
9. Синєокий О.В. Високотехнологічне інформаційне право України : навч. посібник для студ. юрид. та неюрид. спец. Харків : Право, 2010. 360 с.
10. Тептюк Є.П. Право на доступ до публічної інформації як об'єкт конституційно-правових відносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. Вип. 24. Т. 1. С. 159–162.
11. Берназюк Я.О. Особливості проведення правової експертизи та громадського обговорення в процесі підготовки актів Президента України. *Держава і право*. 2012. Вип. 57. С. 137–142.
12. Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення : монографія / О.В. Скрипнюк, В.Л. Федоренко, Ю.Г. Барабаш, Я.О. Берназюк та ін. ; за ред. О.В. Скрипнюка і В.Л. Федоренка. Київ : НАДУ, 2011. 344 с.
13. Нестерович В.Ф. Практикум з Конституційного права України. Київ : Видавництво Ліра-К, 2018. 640 с.
14. Постанова Верховного Суду від 21 червня 2018 р. у справі № 824/3129/14-а. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74870951>.
15. Постанова Верховного Суду від 27 листопада 2018 р. у справі № 826/2507/18. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78159531>.
16. Постанова Верховного Суду від 13 грудня 2019 р. у справі № 461/1824/15-а. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/86361091>.
17. Постанова Верховного Суду від 30 вересня 2019 р. у справі № 640/868/19. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/84621483>.
18. Постанова Верховного Суду від 15 серпня 2019 року у справі № 823/782/16. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83692196>.
19. Постанова Верховного Суду від 3 жовтня 2019 р. у справі № 676/5258/16-а. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/84746517>.
20. Постанова Верховного Суду від 22 серпня 2019 р. у справі № 2а-2663/11/0170/5. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83802002>.
21. Данелія О.С. Захист юридичних осіб як платників податків європейським судом з прав. *Правові системи. Науково-практичний електронний журнал*. №№ 1/2. 2017. С. 25–42.
22. Scozzari and Giunta v. Italy (№ 39221/98 and № 41963/98) : Judgment of July 13, 2000. URL : <http://hudoc.echr.coe.int/eng>.
23. Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium v. Belgium (№ 1474/62; № 1677/62; № 1691/62; № 1769/63; № 1994/63; № 2126/64) : Judgment of July 23 1968. URL : <http://hudoc.echr.coe.int/eng>.
24. The Holy Monasteries v Greece (№ 13092/87 and № 13984/88) : Judgment of December 9, 1994. URL : <http://hudoc.echr.coe.int/eng>.
25. Постанова Верховного Суду від 29 жовтня 2018 р. у справі № 826/14749/16. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77521204>.
26. Постанова Верховного Суду від 15 серпня 2019 р. у справі № 826/14164/17. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83692259>.

