

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-4.11>

**Т. І. Шинкар**, кандидат юридичних наук,  
суддя Восьмого апеляційного адміністративного суду

## СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

У статті досліджено роль та значення судового захисту в системі гарантування права на доступ до публічної інформації. При цьому зазначено, що сама ідея захисту основних прав та свобод людини з визначенням ролі в цьому судової влади набула активного розвитку після закінчення Другої світової війни. Зокрема, право на судовий захист прав людини було закріплене у статті 8 Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 року та Міжнародному пакті про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 року. Аналіз судової практики за останні роки показує, що порушення норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» виявляється під час обмеження доступу до певного виду публічної інформації. Наведено позицію Вищого адміністративного суду України, що викладена у п. 5.5 Постанови пленуму «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» від 29 вересня 2016 року № 10, згідно з якою відмова в наданні інформації є обґрунтованою тільки тоді, коли розпорядник у листі конкретизує, якому саме інтересу загрожує розголошення запитуваної інформації, та всебічно обґрунтовує істотність шкоди цим інтересом від її розголошення. Крім того, проаналізовано практику Європейського суду з прав людини щодо порушення права доступу до інформації. Зроблено загальний висновок про те, що судовий захист є основною гарантією права людини на доступ до публічної інформації та посідає важливе місце в системі гарантій реалізації конституційних прав людини і громадянина.

Ключові слова: публічна інформація, судовий захист, адміністративне судочинство, практика Європейського суду з прав людини.

### **T. I. Shynkar. Judicial protection of the right to access public information**

*The article examines the role and importance of judicial protection in the system of guaranteeing the right to access public information. It is pointed out that the very idea of protecting fundamental human rights and freedoms with the definition of the role of the judiciary has been actively developed since the end of World War II. In particular, the right to judicial protection of human rights was enshrined in Article 8 of the Universal Declaration of Human Rights of 10 December 1948 and the International Covenant on Civil and Political Rights of 16 December 1966.*

*It is noted that the analysis of judicial practice in recent years shows that violations of the Law of Ukraine "On Access to Public Information" is manifested by restricting access to certain types of public information, while case law clearly indicates what are the most common mistakes in obtaining information, which makes it impossible to further appeal or makes it hopeless. First of all, it is the text of the request for access to public information. The position of the Supreme Administrative Court of Ukraine, set out in paragraph 5.5 of the resolution of the plenum of 29.09.2016 №10 "On the practice of application by administrative courts of legislation on access to public information", according to which refusal to provide information is justified only when the administrator specifies in the letter which interest is threatened by the disclosure of the requested information and fully justifies the material harm of this interest from its disclosure. In addition, the case law of the European Court of Human Rights on the violation of the right of access to information is analyzed. The general conclusion is made that judicial protection is the main guarantee of the human right to access public information and occupies an important place in the system of guarantees for the realization of constitutional human and civil rights.*

Key words: public information, judicial protection, administrative proceedings, case law of the European Court of Human Rights.

**Постановка проблеми.** Демократичний поступ України неможливий без активної участі громадян у процесі формування й прийняття рішень органами публічної влади та без контролю за їхньою діяльністю з боку суспільства, що передбачає отримання кожним його членом достовірної і повної інформації про цю діяльність. Право кожної людини на інформацію, що в сучасному інформаційному суспільстві є одним із ключових конституційних прав людини та громадянина, закріплено у фундаментальних міжнародних актах, а саме Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини та Міжнародному пакті про громадянські і політичні права. У нашій державі право на інформацію також закріплене Конституцією України. Проте важливою та актуальною проблемою на сучасному етапі є забезпечення права людини на доступ до публічної інформації, оскільки реальна можливість отримання цієї інформації є одним із головних засобів, який допомагає здійснювати громадянський контроль за діями влади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання, пов'язані з поняттям інформації, правом на доступ до публічної інформації, механізмом доступу до публічної інформації, досліджували у своїх наукових працях

© Т. І. Шинкар, 2020

О. Андрійко, Н. Власенко, О. Каплій, Н. Костова, Н. Каменська, Д. Лилак, О. Майстренко, О. Нестеренко, Є. Петров, С. Погребняк, В. Порада, Л. Рудник, С. Стасюк, Є. Тептюк, Т. Чубарук та інші вчені.

Водночас актуальним як у практичному, так і в теоретичному аспектах є наукове дослідження гарантій права на доступ до публічної інформації, вивчення проблемних питань щодо порядку його реалізації, зокрема практики судового захисту цього права.

**Мета статті** полягає у з'ясуванні ролі судового захисту та, зокрема, практики Європейського суду з прав людини в системі гарантування права на доступ до публічної інформації.

**Виклад основного матеріалу.** З прийняттям у 2011 році Закону України «Про доступ до публічної інформації» в національне законодавство було введено раніше відсутнє в ньому поняття «публічна інформація», а також певною мірою по-новому почали регулюватися питання права кожного на доступ до інформації, що є у сфері діяльності суб'єктів владних повноважень, а також питання гарантій зазначеного права, основною з яких є судовий захист.

Ідея захисту основних прав та свобод людини з визначенням ролі в цьому судової влади набула активного розвитку після закінчення Другої світової війни. Резолюцією 217А (ІІТ) Генеральної асамблеї ООН 10 грудня 1948 року прийнято Загальну декларацію прав людини, у статті 8 якої зазначено, що кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом [1].

Подальше закріплення права на судовий захист на міжнародному рівні відбулося 16 грудня 1966 року, коли резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 2200А (XXI) був прийнятий Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, що передбачав конкретні дії з боку держав-учасниць щодо закріплення права на судовий захист. Так, у частині 3 статті 2 цього Пакту зазначено, що держава повинна гарантувати кожному, чий права і свободи порушено, ефективний засіб правового захисту, навіть якщо це порушення було вчинене особами, які діяли як особи офіційні, і таке право має гарантуватися судом або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави. Відповідно до частини 1 статті 14 цього документа, всі особи є рівними перед судами і трибуналами. Кожен має право під час визначення його прав та обов'язків у будь-якому цивільному процесі на справедливий і публічний розгляд справи компетентним, незалежним і безстороннім судом, створеним на підставі закону [2].

Разом з новою Конституцією України 1996 року право на судовий захист набуло значення конституційного права людини та громадянина. Зокрема, стаття 55 Основного Закону встановлює, що права і свободи людини та громадянина захищаються судом. Кожному гарантовано право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [3].

У Постанові Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 року № 9 зазначено, що конституційні права та свободи людини і громадянина є безпосередньо чинними. Вони визначають цілі й зміст законів та інших нормативно-правових актів, зміст і спрямованість діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і забезпечені захистом правосуддя [4].

Згідно з пунктами 1, 2 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про посилення судового захисту прав і свобод людини та громадянина» від 30 травня 1997 року № 7, вся діяльність судів має підпорядковуватися захисту цих прав та свобод [5, с. 2].

Відповідно, закріплення на конституційному і законодавчому рівні права людини на доступ до публічної інформації передбачає його судовий захист. Специфіка судового захисту права людини на доступ до публічної інформації полягає в тому, що людина робить власний вибір, звертатися чи не звертатися до суду за захистом свого інформаційного права, тобто судова гарантія за загальним правилом починається з моменту прийняття судом до розгляду відповідного звернення про порушення права людини [6, с. 114–115].

Аналіз судової практики останніх років показує, що порушення норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» виявляється під час обмеження доступу до певного виду публічної інформації, при цьому обов'язково проводиться перевірка її на відповідність трьом вимогам, зазначеним у частині 2 статті 6 цього Закону. Проте судова практика чітко вказує на найтипівіші помилки, які трапляються під час отримання інформації, що унеможливує подальше оскарження або робить його безперспективним. Насамперед це текст запиту на доступ до публічної інформації. Суди звертають увагу на те, що для того, щоби мати можливість у подальшому оскаржити бездіяльність розпорядника інформації, запит має містити таке:

- 1) чітке визначення витребуваної інформації, яка задокументована або іншим чином зафіксована;
- 2) чітка вказівка на те, що запит на доступ до публічної інформації подається саме відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», а не за іншою процедурою;
- 3) визначення, до якого саме розпорядника інформації адресується запит [7].

Варто зазначити, що, згідно з висновком Вищого адміністративного суду України, відмова в наданні інформації є обґрунтованою тільки в тому випадку, коли розпорядник у листі конкретизує, якому саме інтересу загрожує розголошення запитуваної інформації, та всебічно обґрунтовує істотність шкоди цьому інтер-

есу від її розголошення (підпункт 5.5 Постанови пленуму ВАСУ «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» від 29 вересня 2016 року № 10). Водночас на практиці обмеження доступу до публічної інформації відбувається за наявності таких системних порушень з боку владних структур:

- відмова у задоволенні запиту, підставою для якої є віднесення запитуваної інформації до інформації з обмеженим доступом;
- необґрунтоване ненадання інформації щодо володіння, користування чи розпорядження державним або комунальним майном та бюджетними коштами;
- обмеження доступу до частини інформації та надання її у неповному вигляді;
- пояснення відмови у наданні інформації запитувачу відсутністю зазначеної ним мети її отримання, що може супроводжуватись пропозицією ознайомлення з такою інформацією у приміщенні розпорядника;
- надання запитувачу відповіді, що суперечить сутності запиту;
- неправомірна аргументація відмови у наданні інформації непоширенням положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» на діяльність державних та комунальних підприємств та установ, незважаючи на те, що вони є розпорядниками суспільно необхідної інформації та інформації щодо розпорядження бюджетними коштами [7].

Загалом аналіз практики подачі та розгляду скарг щодо порушення права на доступ до публічної інформації засвідчує, що наявність правопорушень у цій сфері пов'язана як з неточністю окремих положень Закону України «Про доступ до публічної інформації», так і з намаганням розпорядників інформації відшукати певні «правові» способи обмеження доступу до публічної інформації.

У цьому контексті варто виділити статтю 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації», що надає право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації у разі:

- відмови в задоволенні запиту на інформацію;
- відстрочки задоволення запиту на інформацію;
- ненадання відповіді на запит на інформацію;
- надання недостовірної або неповної інформації;
- несвоєчасного надання інформації;
- невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію;
- інших рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації, що порушують законні права та інтереси запитувача [8].

Аналіз судової практики показує, що за умови надання позивачем належних доказів порушення його прав, а з боку відповідача – недостатньої аргументації правомірності його дій, суди переважно задовольняють позовні вимоги. Водночас повна відмова судом у задоволенні позовних вимог наявна в разі непоширення дії Закону «Про доступ до публічної інформації» на оспорювані відносини, звернення запитувача інформації до неналежного розпорядника або в разі відсутності належних доказів протиправності дій відповідача.

При цьому, на думку фахівців, проблемними сьогодні залишаються питання, пов'язані з протиправним віднесенням інформації до конфіденційної та службової, а також з неможливістю відшкодування майнової і моральної шкоди. Крім того, трапляються випадки неоднозначного розуміння судами належності доказу надання відповіді розпорядником та механізму забезпечення доступу до інформації [7].

Доречно зазначити, що судовий захист права на доступ до публічної інформації в Україні не обмежений системою національних судів. Нагадаємо, що стаття 55 Конституції України передбачає право кожного після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи відповідних органів міжнародних організацій, членом яких є Україна. До зазначених міжнародних судових установ належить насамперед Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ).

Нагадаємо, що Україна як член Ради Європи у 1977 році ратифікувала Європейську конвенцію про захист прав людини й основоположних свобод від 4 листопада 1950 року (далі – Конвенція) [9]. Як зазначив ЄСПЛ, «Конвенція має на меті захист не теоретичних чи ілюзорних, а конкретних і дієвих прав». Сьогодні вона є частиною законодавства України, що позитивно вплинуло на якісні зміни у правовому регулюванні відносин між державою та громадянином, пов'язані безпосередньо з рішеннями ЄСПЛ, які, відповідно до Конвенції і Конституції України, також стають частиною національного законодавства.

Конвенцією передбачено якісно нову методологічну основу впливу діяльності ЄСПЛ на правову систему України. Це зумовлено передачею до ЄСПЛ здебільшого заяв, у яких оскаржуються дії насамперед органів виконавчої влади в межах здійснення останніми адміністративних функцій. Якщо раніше регулювання діяльності органів виконавчої влади традиційно відбувалось національним правом з огляду на захист інтересів держави, то положення Конвенції спрямовані на захист передусім прав людини від неправомірних дій державних органів [6, с. 116].

Першим рішенням ЄСПЛ з питань доступу до інформації, яка перебуває в розпорядженні держави, було рішення у справі «Леандер проти Швеції» 1987 року. У ньому сформульовано тогочасний підхід Суду до питання доступу до архівів спецслужб з інформацією про особу пана Леандера, який у своєму зверненні

оскаржував порушення статті 8 та статті 10 Конвенції. В цьому рішенні ЄСПЛ уперше була сформульована його позиція щодо отримання заявником інформації, що перебуває в державних органах. Відповідно до цієї позиції, положення статті 10 про «свободу одержувати інформацію» Конвенції загалом містить заборону урядові здійснювати обмеження будь-кого в одержанні ним інформації, яку інші хотіли б або були б не проти йому передати [10, с. 6–7].

Одним із фундаментальних рішень ЄСПЛ щодо порушення права доступу до інформації вважається рішення у справі Угорської спілки громадянських свобод проти Республіки Угорщина. Заявник стверджував, що рішення національних судів Угорщини про відмову йому в доступі до інформації стосовно парламентської скарги, яка перебувала на розгляді в Конституційному суді, є порушенням його права на доступ до інформації, що становить суспільний інтерес.

В рішенні у цій справі Судом, зокрема, було зазначено, що стаття 10 Конвенції не дає змогу вводити умовні обмеження, які вважаються формою непрямой цензури, якщо вони створюють перешкоди владним структурам у зборі інформації. При цьому до функцій преси належить не лише збір інформації, але й проведення громадських обговорень, що є невід'ємною частиною свободи преси. Проте здійснення цих функцій належить громадським організаціям, які також роблять важливий внесок в обговорення та вирішення громадських справ. Отже, ЄСПЛ визначив, що, оскільки заявником у зазначеній справі виступило громадське об'єднання, яке стало учасником судового процесу з питань прав людини, зокрема, задля захисту свободи інформації, воно, як і преса, може долучатись до захисту демократії.

Таким чином, у своєму рішенні ЄСПЛ здійснює доволі широке тлумачення права на доступ до інформації, трактуючи його як таке, що має на меті заборону на обмеження державою доступу особи до інформації, яку інші хочуть чи можуть захотіти отримати. У висновках в цій справі Судом зокрема, зазначено, що справа стосується саме втручання державних органів на основі цензурної сили монополії на інформацію, що є неприпустимим, оскільки обов'язками держави відносно преси та громадських об'єднань як «сторожових псів демократії» належить також знищення бар'єрів для виконання пресою покладених на неї функцій [10, с. 132].

Отже, розглянуте рішення встановлює правило, згідно з яким обов'язком державних органів, зокрема парламенту та його членів, а також судів є опублікування інформації, розпорядниками якої вони є відповідно до закону, особливо інформації, необхідної для проведення громадських обговорень суспільно значущих питань. Користування правом на доступ до інформації дає громадськості можливість впливати на прийняття рішень державного значення, а також сприяє захисту прав громадян та боротьбі з корупцією.

У рішенні ЄСПЛ у справі «Герцегфалві проти Австрії» 1992 року було визнано порушення права на одержання інформації, з посиланням на відсутність у національному законодавстві будь-якого положення, що передбачало б відмову в доступі до друкованих матеріалів, радіо й телебачення щодо особи, яка примусово утримується у психіатричному закладі. Справа ««Оупен дор» і «ДабМн Уел Вумен» проти Ірландії» (1992 рік) стосувалася права передавати інформацію та права доступу до інформації щодо можливостей зробити аборт за кордоном. Заявником у цій справі оскаржувалося судове рішення, яким двом компаніям було заборонено надавати таку інформацію вагітним жінкам під час консультивання. ЄСПЛ визнав наявність порушення статті 10 з урахуванням низки чинників, а саме загального характеру цієї заборони, можливості одержання такої інформації з інших джерел та відсутності будь-якої заборони для жінок виїздити за кордон фактично задля проведення операції [6, с. 121].

Крім того, ЄСПЛ було визнано порушення статті 10 у справі «Кіпр проти Туреччини» 2001 року, в якій органами влади Туреччини було запроваджено надто жорсткі умови цензури шкільних підручників, що призначалися для початкових шкіл греків-кіпріотів у північній частині Кіпру [11].

Варто зазначити, що 23 березня 2020 року ЄСПЛ ухвалив рішення на користь заявника у справі «Центр демократії та верховенства права проти України». Судом визнано порушення статті 10 Конвенції через відмову у доступі до інформації про освіту та трудову діяльність політичних лідерів, що міститься в їхніх автобіографіях. Це одна з найважливіших судових справ, у якій у Європейському суді було доведено, що доступ до публічної інформації повинен надаватися запитувачам. Окрім того, очікується рішення по справі «Лещенко проти України», у якій оскаржується незаконність відмови у доступі до інформації про умови передачі Віктору Януковичу землі у Межигір'ї [12].

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Таким чином, судовий захист є основною гарантією права людини на доступ до публічної інформації, 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. При цьому до способів судового захисту як важливої гарантії права людини на доступ до публічної інформації потрібно віднести як безпосередній судовий захист права конкретної людини на інформацію, що здійснюється системою адміністративних судів на чолі з Верховним Судом України під час розгляду та вирішення ними відповідних судових справ, так і судовий захист конституційного права людини на інформацію, що здійснюється Європейським судом з прав людини, рішення якого використовується як орієнтир для подальшої національної судової практики різних держав.

**Список використаних джерел:**

1. Загальна декларація прав людини. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text).
2. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text).
3. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96#Text>.
5. Про посилення судового захисту прав і свобод людини і громадянина : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 30 травня 1997 року. *Вісник Верховного Суду України*. 1997. № 2. С. 2–4.
6. Тептюк Є. Конституційне право на доступ до публічної інформації: проблеми законодавчого регулювання та судового захисту : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2018. 215 с. URL: [idpnan.org.ua](http://idpnan.org.ua).
7. Полотнянко О. Захист права на доступ до інформації – виклики сьогодення. URL: <https://unba.org.ua/publications/print/5376-zahist-prava-na-dostup-do-informacii-vikliki-s-ogodennya.html>.
8. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
9. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text) (дата звернення: 29.10.2020).
10. Рішення Європейського суду з прав людини щодо доступу до інформації / заг. ред. Т. Шевченко, І. Розкладай. Київ : Москаленко О.М., 2014. 200 с.
11. Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. URL: <http://eurocourt.in.ua> (дата звернення: 29.10.2020).
12. Лайфхаки від ЦЕДЕМ: як виграти в ЄСПЛ справу з доступу до інформації. URL: <https://dostup.pravda.com.ua/digest/publications/laifhaky-vid-tsedem-iaak-vyhraty-v-yespl-spravu-z-dostupu-do-informatsii> (дата звернення: 29.10.2020).