

УДК 347.4

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2019.4.9>

УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ ПІД ЧАС РЕАЛІЗАЦІЇ КОНВЕНЦІЙНОГО ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Право людини на інформацію є елементом свободи слова як визначального і основоположного принципу демократії, гуманності і справедливості. Своєю чергою право на інформацію також є багатоаспектним, воно досить багате і змістовне, відіграє значну роль у задоволенні інтересів суб'єктів, тому вузьке, обмежене розуміння цього найважливішого права є необґрунтованим [1]. Це право включає в себе такі конкретні повноваження, як необхідність знати про створення певних інформаційних ресурсів, що мають відношення до сфери громадського або особистого в житті людини, можливість запитувати й отримувати публічно значиму або особисту інформацію від уповноважених на розпорядження нею суб'єктів, вільно поширювати її і вимагати у встановлених законом випадках дотримуватися конфіденційності.

Українське національне законодавство приділяє цьому аспекту велику увагу. У статті 34 Основного Закону України сказано, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Також Основний Закон гарантує право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту (ч. 2 ст. 50), право знати свої права й обов'язки (ч. 1 ст. 57), встановлює, що закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Важливим джерелом національного права у цій площині є Закон України «Про доступ до публічної інформації». Разом із тим, крім загального декларування основних демократичних ідей права на доступ до інформації, українська правова система має врегулювати конкретні відносини в окремих галузях матеріальних взаємодій, чого поки, на жаль, не спостерігається. Такий аспект діяльності законодавця обов'язково має реалізовуватися на основі ретельного дослідження і застосування міжнародного правового досвіду.

Питання вільного доступу до публічної інформації в науковій літературі досліджений такими вченими, як Н. Тимченко, Р. Головенко, М. Демкова, Д. Котляр, І. Кресіна, А. Нестеренко, А. Новикова, І. Арістова, А. Грищенко, Є. Захарова, Ю. Тодика, Б. Кормич, Т. Костецька, А. Логінов, А. Марущак та інші. Разом із тим залишається не досить дослідженим питання адекватної взаємодії між націо-

нальним правотворенням і правозастосуванням у цій царині і міжнародним законодавством і практикою Європейського суду з прав людини. Метою статті є визначення актуальних проблем доступу особи до публічної інформації та вивчення проблемних питань, що виникають у зв'язку із застосуванням положень Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Інформаційні відносини за міжнародними актами ґрунтуються і будуються, керуючись основними принципами міжнародного права. У 2011 році Комітет ООН з прав людини прийняв Зауваження загального порядку № 34 ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. Зокрема, в цьому документі вказується, що з метою ефективного здійснення права на доступ до інформації країнам-учасникам у пріоритетному порядку слід відкрити широкий доступ до урядової інформації, що має суспільний інтерес. Державам-учасникам слід докладати всіх зусиль для забезпечення легкого, швидкого, ефективного та практичного доступу до такої інформації. Слід також заснувати необхідні процедури, що дають змогу населенню отримати доступ до інформації, наприклад за допомогою законодавства про свободу інформації [2]. Джерелом інформаційного права також є Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод (1950 г.), яка визначає, що держави, що підписали її, мають гарантувати право на свободу слова. Власне, органом, уповноваженим здійснювати практичне застосування конвенційних приписів шляхом їх прецедентного тлумачення, є Європейський суд з прав людини.

За своєю суттю це організація, яка покликана захищати права, передбачені Конвенцією Ради Європи про захист прав людини і основних свобод, і одним з таких прав є право на свободу вираження поглядів, передбачене статтею 10 Конвенції. Така норма вказує, що кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і поширювати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою

запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я або моралі, для захисту репутації або прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

За позицією ЄСПЛ, викладеною в численних прецедентних рішеннях, право на доступ до даних, які мають суспільний інтерес, є одним з основоположних і має належним чином захищатися. У конкретній справі Суд дійшов висновку, що надання інформації громадськості є одним з основних засобів захисту добробуту і здоров'я місцевого населення в ситуаціях, коли навколишнє середовище перебуває під загрозою. Отже, слова «це право включає свободу ... одержувати ... інформацію ...» в пункті 1 статті 10 мають тлумачитися як такі, що надають фактичне право на отримання інформації, зокрема, від відповідних органів, про місцеве населення, яке було або може бути зачеплено промисловою або іншою діяльністю, що становить загрозу для навколишнього середовища. Стаття 10 накладає на держави не просто обов'язок надавати громадськості інформацію з питань навколишнього середовища, але також містить позитивне зобов'язання збирати, обробляти і поширювати інформацію, яка за своєю природою не могла б надійти до відома громадськості. Таким чином, захист, наданий статтею 10, має превентивну функцію щодо можливих порушень Конвенції в разі значної шкоди навколишньому природному середовищу, і стаття 10 отримала переваги навіть перед прямим порушенням інших основних прав, таких як право на життя або повагу до приватного і сімейного життя (п. 52) [3].

На національному рівні право на доступ до інформації має гарантуватися насамперед наявністю відповідного ефективного законодавства. Це буде підставою забезпечення здійснення конституційного права людини на свободу доступу до інформації, її поширення і обмін. Але, крім факту існування самого правового інструментарію, який покликаний гарантувати доступ до інформації, визначальне значення має приділятися практичним механізмам його застосування. Такий напрям суспільного розвитку є проблемним для нашої держави. Яскравим прикладом може служити дуже утруднена, невиправдано заформалізована, а тому абсолютно недієва система доступу громадян до публічної інформації [4]. Носіями обов'язків за цими правовідносинами є органи державної влади та органи місцевого самоврядування щодо інформації, що становить суспільний інтерес, якою вони володіють. Незважаючи на загальну урегульованість відносин нормами Закону України «Про доступ до публічної інформації», особи, які звертаються за відомостями, постійно скаржаться на відмову в задоволенні запитів на інформацію. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування фактично безпідставно відмовляють у наданні інформації, відносячи її до інформації з обмеженим доступом. Владні суб'єкти часто не виконують вимогу оприлюднювати інформацію про свою діяльність; є великі труднощі в отри-

манні громадянами локальних нормативно-правових актів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, не кажучи вже про проекти таких актів [5, с. 154].

Отже, подібні проблеми не можна пояснити нічим іншим, як тільки нехтуванням правовими нормативними приписами з боку суб'єктів владних повноважень, які є розпорядниками публічної інформації, і поблажливим (якщо не сказати – упередженим) ставленням до цієї категорії справ з боку української системи судочинства. Це створює замкнене коло, коли незаконну відмову в доступі до публічної інформації забезпечує судовий орган, який, власне, і покликаний здійснювати контроль за дотриманням міжнародного права в частині вільного доступу до інформації, що становить суспільний інтерес. Прикладом може служити судові рішення у справі № 800/369/17, винесене Верховним Судом [6].

У цій справі позивач звернувся до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККСУ) із запитом на інформацію. Така інформація була потрібна особі для реалізації свого публічного права з контролю за демократичністю, прозорістю і чесністю проведеного органом владних повноважень відбору суддів до Верховного Суду в рамках конкурсу, який проводився в 2017 році. Запитувалась інформація про оцінки конкретного кандидата до Верховного Суду, виставлені ВККСУ в певному документі з конкретними реквізитами, – рішенні № 440/вс-17 від 27 липня 2017 року. Взагалі нині в публіцистиці досить багато матеріалів про нечесність, упередженість та інші зловживання ВККС, що, власне, і стало основною причиною повного оновлення її кадрового складу та зміни системи добору членів за законом № 1008. Одним із основних недоліків цього органу визнано закритість, непрозорість його діяльності, створення штучних перешкод громадськості у доступі до публічної інформації. У цьому разі цей суб'єкт, який мав надати зазначену публічну інформацію, також відмовив у її наданні, заявивши, що ці відомості не входять до переліку такої інформації, оскільки вона не створювалася владним органом у процесі своєї діяльності і не міститься в підготовленому до ознайомлення вигляді. Оскільки подібна відповідь відверто суперечить чинному національному законодавству, зацікавлена особа звернулася до Верховного Суду з позовною вимогою про визнання діяння відповідача неправомірним та зобов'язання його надати запитовану інформацію.

Під час розгляду спору позивач аргументовано доводив, що проведення добору суддів на посади у Верховному Суді мало здійснюватися Вищою кваліфікаційною комісією суддів України згідно з приписом Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (ч. 4 ст. 84). Конкурс, по ідеї цього Закону, мав проводитися прозоро і відкрито, а суб'єкт влади, який його проводить, мав оприлюднити результати і обов'язково вказати встановлені законом підстави або мотиви прийняття конкретних рішень. Згідно з ч. 2 ст. 19 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» запитувач має право звернутися до розпорядника

інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. Оскільки нічого з наведених обов'язків ВККСУ виконувати не збиралася, особа вимушена була в суді відстоювати своє конституційне і конвенційне право на доступ до публічної інформації.

У межах добору суддів уповноважений орган держави мусив вчиняти дії, чітко передбачені у нормативно-правовому документі № 143/зп-16 «Положення про порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання, показники відповідності критеріям кваліфікаційного оцінювання та засоби їх встановлення». Пункт 5 глави 6 цього Положення встановлює такі критерії оцінювання. 5.1.1. Професійна компетентність – 300 балів, з яких: 5.1.1.1. Рівень знань у сфері права, у тому числі рівень практичних навичок та умінь у правозастосуванні, – 90 балів. 5.1.1.2. Уміння та навички проведення судових засідань та ухвалення судових рішень – 120 балів. 5.1.1.3. Ефективність здійснення суддею правосуддя або фахова діяльність для кандидата на посаду судді – 80 балів. 5.1.1.4. Діяльність щодо підвищення фахового рівня – 10 балів. Наступний критерій оцінювання кандидатів на посаду судді Верховного Суду Положення визначає у пп. 5.1.2. – Особиста компетентність – 100 балів. За ним у Положенні слідує критерій 5.1.3. – Соціальна компетентність – 100 балів.

У рішенні № 440/вс-17 від 27 липня 2017 року, яке ВККСУ винесла публічно, про рівень запитуваних оцінок за такими критеріями **нічогосінько не** сказано. Натомість у рішенні вказується, що за сумарним критерієм компетентності (професійної, особистої та соціальної) кандидат набрав 309 балів. Ця інформація абсолютно не дає ніякого уявлення про оцінки кандидата на посаду судді Верховного Суду в межах конкурсу щодо його **рейтингу ні за критерієм професійної, ні за критерієм особистої, ні за критерієм соціальної компетентності**. Отже, залишилися невстановленими оцінки, які отримав кандидат на посаду судді Верховного Суду за всіма критеріями, які стосуються його компетенції: професійної, особистої та соціальної. Сумарний же показник не дає ніякої інформації, бо не може бути перевірений, позаяк різні показники рейтингових оцінок мають встановлюватися, виходячи з конкретних кількісних та якісних критеріїв у окремих сферах.

Не вказавши даних про кількість балів за **критерієм професійної компетентності (підпункт 5.1.1), відповідач також не зазначив** балів за критеріями «Ефективність здійснення суддею правосуддя або фахова діяльність для кандидата на посаду судді» (пп. 5.1.1.3) та «Діяльність щодо підвищення фахового рівня» (пп. 5.1.1.4) та іншими показниками професійної компетентності. Отже, незрозумілим залишається питання, а скільки балів набрав кандидат за такими критеріями, адже професійна компетентність обраховується шляхом додавання цих показників оцінювання. Звісно, такий механізм «оцінювання» був обраний ВККСУ умисно. Адже неви-

значеність у питанні розміру оцінки усуває можливість ставити наступне питання: «а чому стільки?», тож про виконання вимоги ст. 88 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо обов'язкової вмотивованості оцінок за результатами конкурсу просто не може йтися: це зробити за відсутності самих оцінок фізично неможливо. Ось у такий спосіб в Україні було досягнуто непрозорого результату добору нових суддів Верховного Суду з численними махінаціями, зловживаннями та корупційними схемами.

Але як же закон? Він бо вказує, що до публічної інформації обов'язково належать дані, **отримані або створені в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків**. «Положення про порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання, показники відповідності критеріям кваліфікаційного оцінювання та засоби їх встановлення» зазначає, що під час проведення конкурсного добору суддів здійснення оцінювання професійної компетенції кандидатів (та оцінювання його складових критеріїв), а також особистої та соціальної компетенції в межах нормативно встановлених максимальних балів, є обов'язком ВККСУ. Крім того, як то відомо будь-якій розсудливій людині, якщо загальний результат передбачає необхідність його досягнення та оформлення і складається з конкретних елементів, саме завдяки визначеності цих складників має отримуватися цей результат. І, якщо навіть у рішенні компетентного органу (№ 440/вс-17 від 27 липня 2017 року) проміжний результат може не бути присутній (тоді як сума оцінок за кожним критерієм обов'язково має відзначатися), ці дані, безумовно, мають бути відомі суб'єктові повноважень і надаватися особі, якої вони стосуються за її запитом.

Адже всі цифрові показники оцінювання кандидатів на посади суддів Верховного Суду, зафіксовані у відповідних рішеннях Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, є не первинними (отриманими внаслідок безпосереднього оцінювання чеснот кандидатів за відповідними методиками), а вторинними. Вони обчислені шляхом вчинення простої арифметичної дії – додавання первинних показників у певних напрямках оцінювання. Розумно було б припустити, що для того, аби здобути суму внаслідок додавання, слід знати доданки. Це – аксіома. Причому, продовжуючи логічний ланцюг мислення, маємо дійти висновку, що доданки стають відомими раніше суми. Тут, безумовно, буде справедливою теза, яку коротко можна визначити як *propter hoc, ergo post hoc* (спричинено цим, значить, після цього). Справді, наявність причинного зв'язку між явищами чітко вказує на те, що зумовлююча подія настане раніше за зумовлену (встановлено порядок подій у часі). Отже, ВККСУ мусить мати всі доданки (показники первинного оцінювання всіх кандидатів за різними критеріальними напрямками), перш ніж почати їх додавати і встановлювати збірні оцінки, відображені у рішеннях за наслідками кваліфікаційного оцінювання.

Якщо ж зайняти іншу позицію і прийняти підхід, що його обстоює ВККСУ у справі № 800/369/17, про те, що Комісія під час винесення остаточних рішень за результатами кваліфікаційного оцінювання кандидатів на посади суддів Верховного Суду не мала ніяких документованих відомостей про результати первинного оцінювання кандидатів за встановленими методиками (з яких у подальшому якимось чином виведені збірні показники), неодмінно знаходимо чергове підтвердження і так досить відомого у суспільстві постулату: відбір суддів проводився незаконно, оцінки Комісії було запропоновано ззовні, тому вона не може дати зрозуміле пояснення їх складників, не кажучи вже про обґрунтованість і вмотивованість.

Отже, запитувана інформація, безумовно, є в розпорядженні відповідача і вона була на час отримання інформаційного запиту та має безперешкодно надаватися запитувачу. Простий аналіз повноважень та обов'язків легко дав би змогу Верховному Суду спростувати твердження відповідача стосовно того, що запитувана інформація «не містить головної ознаки публічної інформації: «заздалегідь зафіксована будь-якими засобами та на будь-яких носіях», оскільки ВККС України така інформація не створювалася, а Закон та Положення про порядок оцінювання не передбачали обов'язку останньої створювати таку інформацію». Натомість суд цілком свідомо цього не зробив, і на те у нього є свої причини, далекі від права. Адже питання про незаконність проведення добору суддів ВС неодмінно може торкнутися і окремих осіб із тих, що фактично чинять правосуддя. А у разі, коли йдеться про особисте, немає місця для справедливості та чесності. Принаймні, поки що такі правила діють.

Таким чином, можемо зробити певні висновки. У статті ми дослідили, як має відбуватися практична реалізація права на доступ до публічної інформації за законом та за здоровим глуздом. Але реальність в Україні інша. Позаяк справи за позовами до Вищої кваліфікаційної комісії суддів за законом розглядає

виключно Верховний Суд (про несправедливий механізм створення якого ми щойно вели мову), то, звичайно, з питань його створення та діяльності у ВККСУ та Верховного Суду є певні домовленості та узгодженості, які не мають на меті досягти справедливості та чесності. Бо йдеться про персоналії, які часто незаконним шляхом посіли тепленьке місце і не хочуть його полишати. В Україні зараз почався період нових реформ, пов'язаних зі зміною судової влади. Це яскраво ілюструється законом № 1008. Але соціум не має твердих гарантій та впевненості. Адже традиційно українське судочинство, не змінюючи своєї антинародної суті, все ж обов'язково підлаштовується під нову владу. Отже, якщо нові керівники дбатимуть про добробут людей та порядність і чесність суду, українське судочинство може чекати якісне оновлення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Комшалюк І.С., Поліковський М.Ф. Конституційне право на інформацію в Україні. Матеріали Другої Всеукраїнської Інтернет-конференції «Конституціоналізм в Україні (ідеї, концепції, доктрини): історія і сучасність» (м. Львів, 25 квітня 2013 р.). URL: <http://historylaw.lp.edu.ua/documents/Materials2.pdf>.
2. Human Rights Committee 102nd session Geneva, 11–29 July 2011. General comment No. 34. Article 19: Freedoms of opinion and expression. URL: <https://undocs.org/en/CCPR/C/GC/34>.
3. Рішення ЄСПЛ від 19 лютого 1998 року у справі «Гуерра та інші проти Італії» (Guerra and Others v. Italy), заява № 14967/89. URL: <https://swarb.co.uk/guerra-and-others-v-italy-echr-19-feb-1998/>.
4. Яка інформація є публічною? *Центр демократії та верховенства права. 12 липня 2017 року.* URL: <https://cedem.org.ua/consultations/yaka-informatsiya-ye-publichnoyu/>.
5. Демкова М., Фігель М. Інформація як основа інформаційного суспільства: поняття та правове регулювання. Інформаційне Суспільство. Шлях України. Київ: Фонд «Інформаційне суспільство України», 2004. С. 150–163.
6. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 26 червня 2018 року у справі № 800/369/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75241956>.

Гуйван П.Д. УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ ПІД ЧАС РЕАЛІЗАЦІЇ КОНВЕНЦІЙНОГО ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Ця робота присвячена дослідженню актуальних питань доступу конкретної особи до інформації, яка має публічний інтерес. Зроблено аналіз вітчизняного та міжнародного законодавства, що регулює відносини у цій сфері. Вивчено конкретний зміст основного інформаційного права людини за ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основних свобод. Враховано основоположний конвенційний принцип, згідно з яким право людини на інформацію є елементом свободи слова як визначального й основоположного принципу демократії, гуманності і справедливості. Приділено увагу прецедентній практиці Європейського суду з прав людини щодо практичного забезпечення ефективності зазначеного інформаційного права. Наголошено на визначальному значенні висновку Суду, що надання інформації громадськості є одним з основних засобів захисту добробуту і здоров'я місцевого населення в ситуаціях, коли навколишнє середовище перебуває під загрозою.

У праці доводиться, що важливим джерелом національного права у цій площині є Закон України «Про доступ до публічної інформації». Разом із тим, крім загального декларування основних демократичних ідей права на доступ до інформації, українська правова система має врегулювати конкретні відносини в окремих галузях матеріальних взаємодій, чого поки, на жаль, не спостерігається. У статті стверджується, що подібні проблеми пояснюються зневагою до правових нормативних приписів з боку суб'єктів владних повноважень, які є розпорядниками публічної інформації, і поблажливим ставленням до цієї категорії справ з боку української системи судочинства. Це створює замкнене коло, коли незаконну відмову в доступі

до публічної інформації забезпечує судовий орган, який, власне, і покликаний здійснювати контроль за дотриманням міжнародного права в частині вільного доступу до інформації, що становить суспільний інтерес. Прикладом може служити конкретне судове рішення у справі, винесене Верховним Судом. У статті висловлене сподівання, що такий процес очищення національного судівництва пройде успішно, і, якщо в державі дбатимуть про добробут людей та порядність і чесність суду, українське судочинство може чекати якісне оновлення.

Ключові слова: публічна інформація, відкритий та вільний доступ, система судівництва.

Guyvan P.D. UKRAINIAN REALITIES IN THE IMPLEMENTATION OF THE CONVENTION RIGHT OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

This paper is devoted to the research of topical issues of access of a particular person to information of public interest. The analysis of domestic and international legislation regulating relations in this field is made. The specific content of the basic information right of the person under Art. 10 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The fundamental convention principle that human rights to information is an element of freedom of speech as a determining and fundamental principle of democracy, humanity and justice is taken into account. Attention is paid to the case law of the European Court of Human Rights regarding the practical implementation of the said information law. In particular, it emphasized the Court's finding that providing information to the public is one of the main means of protecting the well-being and health of the local population in situations where the environment is endangered. The paper argues that an important source of national law in this area is the Law of Ukraine "On Access to Public Information". At the same time, in addition to the general declaration of the basic democratic ideas of the right of access to information, the Ukrainian legal system must regulate specific relations in certain areas of material interaction, which, unfortunately, is not yet observed. Therefore, despite the existence of specific Ukrainian legislation in this area, its application is often based on anti-legal principles, such as malicious agreement of the authorities with the courts, neglect of individual rights. Examples of maladaptation are given, subjective causes that contribute to unfair justice are analyzed.

The article argues that such problems are explained by a disregard for legal regulations by public authorities who are the stewards of public information, and a condescending attitude to this category of cases by the Ukrainian judicial system. This creates a vicious circle where the unlawful denial of access to public information is provided by a judicial authority, which, in fact, is called upon to monitor compliance with international law in the part of free access to information of public interest. An example is the specific judgment in a case made by the Supreme Court. In this decision, the national judiciary misjudged the inaction of a governmental authority that conducted its activities not transparently, closely and in every way prevented the public and individuals from accessing public information freely. As the judgments in this case concerned the Supreme Court justices individually, it turned out that this body is an interested person in this area and usually takes unfair and unfair decisions. Such offenses resulted in the complete replacement of the composition of the state body forming the courts in Ukraine and the recertification of judges of the Supreme Court. The article expressed the hope that this process of purification of the national judiciary will be successful, and if the state cares for the welfare of the people and the integrity and honesty of the court, the Ukrainian judiciary can expect a quality update.

Key words: public information, open and free access, judicial system.