

УДК 342.7

DOI [https://doi.org/ 10.32840/pdu.2019.4.10](https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.10)**П. Д. Гуйван**кандидат юридичних наук, заслужений юрист України,  
професор Полтавського інституту бізнесу

## РЕАЛІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ СУДІВНИЦТВА

Робота присвячена дослідженню актуального питання дотримання європейських конвенційних вимог щодо забезпечення вільного доступу особи до публічної інформації під час формування системи незалежного та справедливого судівництва. Попри істотність змін у царині запровадження прогресивного законодавства щодо доступу до відомостей, які становлять суспільний інтерес, в Україні спостерігаються значні проблеми в плані практичного застосування вказаного інструментарію. У статті проаналізовано проблематику відсутності прозорості під час створення національних судів. Встановлено, що відповідні державні органи, які уповноважені виконувати делеговані повноваження щодо формування всіх ланок судівництва шляхом конкурсного добору осіб на посади суддів, одночасно є розпорядниками інформації, пов'язаної з виконанням цих повноважень. Водночас з'ясовано, що реалізація повноважень з організації інформування громадськості про певні етапи конкурсів на посади суддів, як це передбачено законом, здійснюється із серйозними порушеннями. Проведення добору суддів відбувалося не публічно, при цьому Комісія не виконувала свій обов'язок вказувати визначені законом підстави чи мотиви прийняття конкретних рішень. Відтак подібна закритість сприяє неможливості перевірити результати конкурсу, що призводить до їхньої несправедливості.

На прикладі конкретної судової справи в роботі показано істотні проблеми щодо реалізації права на інформацію. Зокрема, критично оцінена позиція розпорядників інформації, підтримана Верховним Судом, що орган влади може не надавати запитувану інформацію про проведення конкурсу, тому що вона становить загрозу авторитету і неупередженості правосуддя. Доведено, що насправді відомості про діяльність із оцінювання кандидатів на посади суддів Верховного Суду, інформація про це аж ніяк не може в принципі зашкодити авторитету судової системи. І навпаки, авторитету правосуддя відверто шкодять факти приховування серйозних зловживань у процесі добору. Тож такий крок, як оприлюднення інформації про зловживання, слід зробити з метою очищення влади та усунення подібних недоліків надалі.

Зроблено висновок, за яким доступ до інформації, яка становить публічний інтерес, є одним з основних інструментів підвищення відкритості влади. Отримання вказаних відомостей істотно впливає на очікуваність і визначеність правового статусу особи, надає їй можливість планувати зміни у своєму особистому житті та житті суспільства.

**Ключові слова:** відкритість влади, публічна інформація, система судочинства.

**Постановка проблеми.** Право на доступ до інформації має гарантуватися, насамперед, наявністю відповідного ефективного національного законодавства. Це буде правовою підставою забезпечення здійснення конституційного права людини на свободу доступу до інформації, її поширення та обміну. Як уже вказувалося, питання організації доступу особи до

публічної інформації в нашій державі передовсім регулюються спеціальним законом. Слід зазначити, що наявність цього законодавства світовою демократичною спільнотою розцінюється як вельми позитивний факт. За позицією «Global Right to Information Rating», Україна входить у число найбільш успішних країн світу за показником досконалості законодавства у сфері доступу до інформації (108 балів із 150 можливих і посідає 18 позицію), а за

ступенем відкритості і прозорості владних структур ми посідаємо 19 місце у світі [1].

Але, окрім факту існування самого правового інструментарію, який покликаний гарантувати доступ до інформації, велике значення має приділятися практичним механізмам його застосування. Ось у цьому плані українська правова система страждає від значного волюнтаризму, нечіткості та вибіркової підходів, які часто межують із зловживаннями та корупційними проявами, а часом і переходять цю межу. Практика застосування законодавства про свободу інформації свідчить про посилення тенденції приховування державою від суспільства соціально значимої інформації. Органи влади не завжди відповідають на запити про надання інформації, а частина відомостей засекречується без достатніх підстав. Окремі органи влади застосовують законодавство про свободу інформації, спираючись на доцільність або особисте сприйняття посадових осіб.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням належної правової організації вільного доступу особи до публічної інформації приділили увагу такі науковці, як І. Гнибіденко, А. Марущак, Б. Кормич, О. Литвиненко, О. Нестеренко, Ю. Тодика, М. Поліковський, К. Беляков, С. Горбатюк, Д. Котляр, В. Коваль, І. Кресіна та інші. Ними було досліджено проблематику окремих аспектів вітчизняного законодавства та правозастосовної практики щодо доступу людини до інформації, якою володіє суб'єкт владних повноважень. Однак маємо зазначити, що в науковій літературі не проводилося детального аналізу дієвості конкретних суб'єктів влади в коментованій царині під час здійснення своїх повноважень. Більш прискіпливого дослідження потребують практичні дії відповідних державних органів, зокрема Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККСУ), яка згідно із Законом України «Про судоустрій і статус суддів» є органом, що виконує делеговані державою повноваження щодо формування всіх ланок судівництва шляхом конкурсного добору осіб на посади суддів, а тому відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 13 Закону «Про доступ до публічної інформації»

є розпорядниками інформації, пов'язаної з виконанням цих повноважень.

**Метою статті** є вивчення національного нормативного матеріалу з питань унормування відносин у царині вільного використання інформації, організації доступу суб'єктів до публічних та особистих відомостей і захисту цього права. На цій базі будуть зроблені рекомендації для подальшого розвитку національної правової системи в коментованій сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Як відомо, в Україні має місце криза судової влади. Це не суб'єктивна оцінка, а висновок, що ґрунтується на фактичних обставинах справи. Причиною було визнано неналежне кадрове забезпечення судів: працюючі роками працівники Феміди загрузли в хабарництві, необґрунтованому збагаченні, кумівстві, некомпетентності. Відтак, висловлюючи сподівання, побажання та вимоги свого електорату, пропозиції Європейського Союзу, український Парламент небаченою давно більшістю у 335 голосів визнав недоцільним еволюційний шлях підліковування хронічно хворого правосуддя, обравши реанімаційні процедури.

При цьому за наслідками громадянського опитування часткові та поступові зміни судової системи підтримували лише 8 відсотків опитаних громадян України, тоді як за радикальні заходи, що означали докорінні зміни практично всього механізму сучасного судочинства, висловилися 46 відсотків респондентів [2, с. 2]. Інакше вкотре судова реформа завершиться невдачею, як це відбувалося вже не раз упродовж багатьох етапів її здійснення, які, далєбі, не завжди були логічними і послідовними, а іноді навіть дуже суперечливими [3, с. 6]. Як кажуть, упродовж двох останніх років була проведена масштабна судова реформа, яка значною мірою полягала в заміні кадрового потенціалу. Почалася вона з «оновлення» вищих судових інстанцій країни. І що виявилось? Як не дивно, а серед переможців виявилися практично всі ті ж самі персонажі, які обіймали ці посади раніше. Але головне, що рівень суспільної довіри до нового-старого Верховного Суду значно зменшився, попри шалені потуги влади, насамперед

ВККСУ, всіляко піарити свою діяльність. Недивно, що чинний стан речей зумовлює значний публічний інтерес до самого процесу добору нових суддів і результату їхньої оцінки уповноваженими державою представниками.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів», який регулює проведення добору, вказує, що кваліфікаційне оцінювання проводиться прозоро та публічно, у присутності судді (кандидата на посаду судді), який оцінюється, та будь-яких заінтересованих осіб (ч. 4 ст. 84). Але чи дотримано принципи відкритості та прозорості під час проведення конкурсу? У більшості українців з цього приводу є серйозні сумніви. І, хоча представники ВККСУ на всіх усюдах заявляють про «нечувану прозорість» процедури добору, таємність даних, неможливість отримання бодай якоїсь інформації про обґрунтованість оцінок та й про самі оцінки приводять до думки, що очільники обиралися за відверто корупційними і матримоніальними схемами. Адже, попри пряму вказівку закону, що результати конкурсу мають бути оприлюднені публічно, при цьому комісія обов'язково мусить вказати визначені законом підстави чи мотиви прийняття конкретних рішень, всі ці правила нехтуються комісією, а результати є закритими та навіть на перший погляд несправедливими та підробленими. Інакше кажучи, влада вкотре сподівається на спрацювання відомого принципу: народ дурний, йому треба лише регулярно викидати набір усталених і запрограмованих фраз. У цьому випадку – про відкритість добору українських суддів.

На жаль, через адміністративно-репресивну модель національного управління небагато з тих, хто хоче знати про рівень справедливості проведеного оновлення судової системи, ризикує судитися з Вищою кваліфікаційною комісією суддів із приводу ненадання нею доступу до публічної інформації. По-перше, більшість з учасників конкурсу все ж працюють на посаді суддів, тож сваритися з регулятором буде дорого. А по-друге, в нашій державі вже давно склалася порочна система, коли судові органи, яких на посади обирає ВККСУ, навіть не розгля-

даючи детально справи за участі цього органу, завжди виносять рішення на його користь. Причому такі вердикти рясніють правовими неузгодженостями, безграмотними висновками, дискримінаційними перлами. А чого заморочуватися – своя сорочка ближча до тіла.

Наведемо приклади окремих судових справ про невиконання ВККСУ приписів закону про доступ до публічної інформації, адже цей орган має таку самовпевненість, що на будь-які інформаційні запити належної інформації не надає, тож справа завжди має судову перспективу. У справі № 800/333/17 позивач, який був учасником конкурсу до Верховного Суду, що у 2017 р. проводився Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, звернувся до останньої з інформаційним запитом про отримання інформації, яка перебуває в розпорядженні владного суб'єкта: 1) сканованої копії виконаного конкурсантом практичного завдання; 2) зауваження, висловлених чотирма членами колегії ВККСУ, які перевіряли його роботу; 3) інформації про оцінки (бали), виставлені членами колегії; 4) деперсоніфікованого тексту практичного завдання, виконаного одним із чотирьох перших за рейтингом кандидатів до Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду, які виконали практичне завдання за аналогічним варіантом. Як бачимо, у запиті мова йде про інформацію, яка стосується безпосередньо певної особи. Але ця інформація потрібна їй для реалізації суспільного інтересу щодо справедливості оцінок публічного конкурсу та захисту. Адже вона дасть змогу оцінити та порівняти підходи відповідача до оцінювання подібних результатів і виявити протиправність і вибірковість оцінювання або спростувати такі підозри. Запит такої інформації був здійснений відповідно до нормативно встановлених правил. 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.

Відповідно до правила ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації»

ції», публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. Запитувана інформація не є обмеженою ні за законом, ні за будь-якими підзаконними актами. Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону під час дотримання сукупності таких вимог: виключно 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; розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні (ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Оскільки за традицією ВККСУ не надала відповіді на запит про інформацію, розгляд питання перейшов у площину судового спору. Але ж згідно з новітнім процесуальним законодавством, всі скарги на неправомірність діянь Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в спеціальному порядку розглядаються відразу Верховним Судом, тобто тією інституцією, яку щойно обрала ВККСУ, причому, як впливає із змісту позову та підтверджується висновками фахівців, далеко у не прозорий і чесний спосіб. Тож відразу виникає питання, чи може орган, який обраний відповідачем у справі, справедливо розглянути спір, якщо такий розгляд поставить під обґрунтований сумнів легітимність обрання на посади багатьох його членів? Запитання, звісно, риторичне. Це підтвердив і розгляд справи № 800/333/17 [4].

Суд проявив чудові здібності підлаштування до бажань свого контролюючого

органу. Наприклад, ВККСУ, як вказувалося, ніяк не аргументувала свою відмову у наданні запитуваної позивачем публічної інформації. Розуміючи, що судова відмова на кшталт «тому, що так треба» не буде вважатися обґрунтованим і законним рішенням, суд проявив значну винахідливість і кмітливість під час конструювання завідомо замовного вердикту. Зокрема, в ньому було сказано про відсутність у органу влади обов'язку надавати запитовану інформацію, тому що вона становить загрозу авторитету і неупередженості правосуддя. Ось так – ні більше, ні менше. Інакше кажучи, знання особи про те, як відбувалося її кваліфікаційне оцінювання, які помилки вона здійснила за результатами практичного завдання, підірве авторитет національної правозастосовної системи. І це при тому, що Закон «Про судоустрій і статус суддів» неодноразово вказує на прозорість процедури добору суддів, участь кандидатів у процесі оцінювання тощо.

Насправді ж авторитету правосуддя може зашкодити публічна інформація, яка оприявнює негативні моменти в його діяльності, різноманітні зловживання. Якщо ВККСУ чесно, справедливо та об'єктивно проводила свою діяльність із оцінювання кандидатів на посади суддів Верховного Суду, інформація про це аж ніяк не може в принципі зашкодити авторитету судової системи і навпаки. Отже, комісії є що приховувати, це, найімовірніше, серйозні зловживання в процесі добору, які, на переконання багатьох дослідників питання, межують із злочинними проявами. Саме така негативна інформація про грубі порушення членами ВККСУ під час проведення конкурсу до Верховного Суду, звісно, може зашкодити авторитетові правосуддя. Але такий крок, як оприлюднення інформації про зловживання, слід зробити з метою очищення влади та усунення подібних недоліків надалі. Приховування ж подібної інформації із задіянням для цього судових органів держави є злочином проти правосуддя. І падіння авторитету правосуддя за таких обставин неминуче, що наочно показує нинішній стан довіри (краще сказати – недовіри) до національної системи судівництва.

Повертаючись до справи № 800/333/17, маємо зазначити, що Верховний Суд під час розгляду справи взагалі «не помітив», що закон вказує на обов'язкову наявність **сукупності** вказаних у ст. 6 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» ознак як умову можливої відмови у наданні особі публічної інформації. Один із таких чинників, який обов'язково має бути присутнім, аби інформація визнавалася обмеженою в доступі, є вчинення обмеження в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку. Іншим обов'язковим чинником має бути факт того, що шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні. За приписом ст. 77 КАСУ, презумпція доказування в адміністративному процесі покладається на відповідача – суб'єкта владних повноважень. Утім, Вища кваліфікаційна комісія суддів України абсолютно не обтяжувала себе будь-якими доказами наявності загрози від надання інформації запитувачу національній безпеці, територіальній цілісності або громадському порядку та жодним чином не аргументувала факт перевищення шкоди від оприлюднення такої інформації над суспільним інтересом в її отриманні. Відповідач узагалі у процесі і досудовій переписці ніколи не ставив такі складні оціночні питання на розгляд, а словосполучення «трискладовий тест» він жодного разу не використовував, не коментував чи якимось аргументував. Усю роботу щодо обґрунтування неаргументованих заперечень проти позову замість відповідача зробив суд. У такий спосіб судовий орган порушив низку принципів справедливого судочинства, таких як безсторонність, рівність сторін, побудова вердикту виключно на підставі доказів тощо.

До цього слід також додати, що правило про трискладовий тест вимагає не лише зазначення правової підстави для обмеження інформації в доступі (загрозу підтримання авторитету і неупередженості правосуддя), а й аргументовано обґрунтувати і таким чином довести її. Тож навіть згадка суду (повторюю: не відповідача, який про це не виказав жодного слова) про трискладовий тест без чіткого аналізу його практичного застосування

до витребуваної інформації не має значення. З відмови в доступі до публічної інформації повинно вбачатися: 1) якому з перелічених у п. 1 ч. 2 ст. 6 Закону «Про доступ до публічної інформації» інтересів відповідає обмеження, а також чому обмеження доступу відповідає зазначеному інтересу; 2) у чому конкретно полягає шкода правомірному інтересу; яким є причинно-наслідковий зв'язок між наданням доступу та можливим настанням шкоди; чому ця шкода є істотною; яка ймовірність настання шкоди внаслідок надання доступу до інформації (п. 2 ч. 2 ст. 6 Закону); 3) чому шкода від надання інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні (п. 3 ч. 2 ст. 6). Відсутність висновку розпорядника інформації щодо наявності хоча б однієї зі згаданих трьох підстав «трискладового тесту» означає, що законних підстав для обмеження доступу до інформації немає, а відмова в доступі до публічної інформації є необґрунтованою. Тому якщо під час розгляду справи в суді буде з'ясовано, що, відмовляючи в задоволенні запиту на інформацію, розпорядник не застосовував «трискладового тесту» або застосовував його лише частково, то це є підставою для визнання такої відмови розпорядника протиправною [5, п. 6.2]. Утім, з матеріалів справи чітко видно, що жодного обґрунтування загрози підтримання авторитету і неупередженості правосуддя внаслідок надання запитуваної інформації про себе в судовому рішенні у справі № 800/333/17 немає. І, передовсім, тому, що його об'єктивно не існує.

Відповідач у справі – Вища кваліфікаційна комісія суддів України – основну увагу у своїх запереченнях проти позову зосередив на тому, що ним було видано внутрішній розпорядчий нормативний документ, за яким запитувана мною інформація була віднесена до категорії службової, а відтак обмежена в доступі. Суд першої інстанції також проаналізував цей аргумент, але дійшов неправильних висновків. За правилом ст. 9 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», службова інформація визначається такою згідно з переліком відомостей, що становлять службову інформацію, який складається суб'єктом владних

повноважень (ч. 3 ст. 9). Ця ж норма передбачає, що цей перелік має складатися з урахуванням вимог ст. 6 цього Закону, тож обов'язково повинен бути пройдений трискладовий тест. Ця вимога відповідачем відверто проігнорована, що пройшло поза увагою суду. Але, головне, що відповідач, формуючи відповідний перелік, взагалі не взяв до уваги нормативного припису ст. 9 цього Закону, згідно з яким до службової може належати лише така інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішньовідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробленням напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; а також зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці. Неважко помітити, що інформація про себе, запитувана позивачем в його інформаційному запиті, не належить до внутрішньовідомчої службової кореспонденції, доповідних записок, рекомендацій, а також до такої, що зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності. Тож віднесення відповідачем запитуваних позивачем відомостей до службової інформації є неправомірним. Отже, акт відповідача – Наказ № 24 Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 5 квітня 2017 р. не є законним і не може застосовуватися адміністративним судом через припису ч. 3 ст. 7 КАСУ як такий, що відверто суперечить акту вищої сили – Закону України «Про доступ до публічної інформації». Вся запитана інформація є відкритою і мала надаватися за інформаційним запитом особи.

**Висновки і пропозиції.** З викладеного можемо дійти певних висновків. Належний і пропорційний розвиток суспільства постійно потребує відповідного отримання, аналізу та поширення достовірної інформації. З часом відбуваються деталізація, диференціація і спеціалізація інформації, яка може становити суспільний інтерес і повинна бути доступна всім членам суспільства без істотних формальних перешкод. Доступ до інформації, яка становить публічний інтерес, є одним з основних інструментів підвищення відкритості влади. Отримання вказаних відомостей істотно впливає на очікуваність і визначеність правового статусу особи, надає їй можливості планувати зміни у своєму особистому житті та житті суспільства. Тож необхідно, щоб у соціумі були встановлені чіткі та зрозумілі правила поведінки в цій сфері.

### Список використаної літератури:

1. Українська Гельсінська спілка з прав людини. Право на доступ до публічної інформації. URL: <https://helsinki.org.ua/pravo-na-dostup-do-publichnoji-informatsiji>.
2. Судова реформа: точки напруги. Аналітичний звіт. Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучерів» спільно із соціологічною службою Центру Разумкова. Київ, 2014. 30 с.
3. Хотинська-Нор О. До питання тлумачення поняття «судова система». *Судова апеляція*. 2014. № 3. С. 6–11.
4. Справа № 800/333/17. Архів Касаційного адміністративного суду Верховного Суду за 2017 рік.
5. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 10 від 29 вересня 2016 р. «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16>.

---

### **Guyvan P. The realities of the Ukrainian legal system to ensure access to public information in the field of judicial organization**

*The work is devoted to the research of the urgent issue of compliance with European convention requirements regarding the free access of a person to public information in the formation of a system of independent and fair judiciary. Despite the significant changes in the field of implementation of progressive legislation on access to information of public interest, there are significant problems in Ukraine in terms of the practical application of these tools. The article analyzes the problem of lack of transparency in the establishment of national courts. It is established that the relevant state bodies, which are empowered*

---

*to exercise the delegated powers to form all the branches of the judiciary by competitive selection of persons for the positions of judges, are at the same time the stewards of information related to the exercise of these powers. At the same time, it was found that the exercise of powers to inform the public about certain stages of competitions for judges, as required by law, is being committed with serious violations. The selection of judges was not conducted in a public manner, and the Commission did not fulfill its obligation to state the reasons or motives for specific decisions determined by law. Therefore, such closedness makes it impossible to check the results of the competition, which leads to their unfairness.*

*The example of a particular court case shows significant problems in the exercise of the right to information. In particular, the position of the information managers, upheld by the Supreme Court, is criticized that the authority may not provide the requested information about the competition because it poses a threat to the authority and impartiality of justice. It is proved that, in fact, information on the evaluation of candidates for the posts of judges of the Supreme Court, in fact, does not in any way impair the authority of the judicial system. Conversely, the authority of justice is clearly prejudiced by the facts of concealing serious abuses in the selection process. Therefore, such a step as the disclosure of information about abuse should be taken to clear the power and eliminate such shortcomings in the future.*

*It is concluded that access to information of public interest is one of the main tools for increasing the openness of the authorities. Obtaining such information significantly affects the expectation and certainty of the legal status of a person, gives him the opportunity to plan changes in his personal and social life.*

**Key words:** *openness of power, public information, judicial system.*