

ДОКТРИНА У СУДОВІЙ ПРАКТИЦІ

ПРИНЦИП “ЗА ЗАМОВЧУВАННЯМ” НЕ ВИЗНАЧАЄ НІ КОНКРЕТНИЙ ОБСЯГ НАБОРІВ ДАНИХ, НІ ПЕРІОД ЧАСУ В МИНУЛОМУ, У ЯКОМУ МАЛА БУТИ СТВОРЕНА ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЯ, ЩО ПІДЛЯГАЄ ОПРИЛЮДНЕННЮ*

1. 15 вересня 2021 року позивачка відвідала сторінку ВРП на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних і звернула увагу, що відповідач оприлюднив інформацію щодо автоматизованого розподілу дисциплінарних скарг між членами ВРП (далі – інформація щодо авторозподілу) лише за період з 28 травня до 6 серпня 2021 року. Вважала, що з дати відвідування вказаної вебсторінки дізналася про порушення права на доступ до інформації, гарантованого Законом України “Про доступ до публічної інформації” (далі – Закон № 2939-VI).

2. 24 вересня 2021 року позивачка поскаржилася до суду на те, що відповідач не оприлюднив повний набір інформації щодо авторозподілу за період з 12 січня 2017 року (дати початку роботи ВРП) до 27 травня 2021 року включно, як цього вимагає принцип “відкритість за замовчуванням”. Просила визнати протиправним неоприлюднення відповідачем інформації щодо авторозподілу за вказаний період і зобов’язати це зробити.

<...>

ПОЗИЦІЯ ВЕРХОВНОГО СУДУ

(1) Оцінка аргументів сторін і висновків суду першої інстанції

(1.1) З якого часу ВРП мала оприлюднити у формі відкритих даних інформацію щодо авторозподілу?

13. Позивачка стверджувала, що принцип відкритості за замовчуванням, внесений у Положення про набори даних згідно з постановою № 407, зумовив виникнення у відповідача обов’язку оприлюднити у формі відкритих даних інформацію щодо авторозподілу за весь період роботи ВРП, тобто незалежно від того, скільки часу минуло з моменту створення відповідного набору даних. Суд першої інстанції з цим погодився. На його думку, у законодавстві нема обмежень часу, за який розпорядник інформації має оприлюднити цей набір даних у формі відкритих даних. Тоді як ВРП вважала, що за період з 12 січня 2017 року до 27 травня

* Витяг із постанови Великої Палати Верховного Суду від 21 липня 2022 р. у справі № 9901/384/21 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/105637719>> (дата звернення: 30.09.2022).

2021 року включно вона не зобов’язана оприлюднити інформацію про авторозподіл у формі відкритих даних.

14. Велика Палата Верховного Суду погоджується з доводами сторін лише частково, бо до 28 квітня 2021 року інформація щодо авторозподілу не входила до Переліку наборів даних. А станом на вказану дату у ВРП з огляду на приписи частини другої статті 19 Конституції України та частини другої статті 15 Закону № 2939-VI виник обов’язок оприлюднити у формі відкритих даних не тільки інформацію щодо авторозподілу, створену, починаючи з цього дня, але й створену, починаючи з 22 квітня 2021 року, тобто за 5 робочих днів до набрання чинності постановою № 407.

<...>

17. Основними принципами інформаційних відносин є, зокрема, гарантованість права на інформацію, відкритість, доступність інформації, свобода обміну нею (абзаци перший – третій частини першої статті 2 Закону № 2657-XII).

<...>

22. Позивачка звернулася до суду, бо відсутність на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних і на вебсайті відповідача інформації щодо авторозподілу за період з 12 січня 2017 року до 28 травня 2021 року перешкоджає проведенню досліджень, створенню аналітичних інструментів і моніторингу діяльності ВРП.

23. Доступ до публічної інформації відповідно до цього Закону здійснюється на принципах: прозорості та відкритості діяльності суб’єктів владних повноважень; вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання інформації, що була надана або оприлюднена відповідно до цього Закону, крім обмежень, встановлених законом (пункти 1 і 2 частини першої статті 4 Закону № 2939-VI).

24. Суб’єктами відносин у сфері доступу до публічної інформації є, зокрема, запитувачі та розпорядники інформації (пункти 1 і 2 частини першої статті 12 Закону № 2939-VI). ВРП згідно з пунктом 1 частини першої статті 13 Закону № 2939-VI є розпорядником інформації, пов’язаної з виконанням повноважень цього органу.

<...>

28. Розпорядники інформації зобов’язані: оприлюднювати інформацію, передбачену цим та іншими законами; надавати та оприлюднювати достовірну, точну та повну інформацію, а також у разі потреби перевіряти правильність та об’єктивність наданої інформації і оновлювати оприлюднену інформацію (пункти 1 і 6 частини першої статті 14 Закону № 2939-VI).

29. Розпорядники інформації зобов’язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на єдиному державному вебпорталі відкритих даних та на своїх вебсайтах (абзац другий частини першої статті 10¹ Закону № 2939-VI).

30. Будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом (частина друга статті 20 Закону № 2657-XII). Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом (частина друга статті 1 Закону Закон № 2939-VI).

31. У цих приписах закріпленій *принцип відкритості інформації. Елементом цього принципу, який стосується обов’язку розпорядника інформації з оприлюднення наборів даних у формі відкритих даних, є принцип “відкритість за замовчуванням”, викладений у пункті 1 Положення про набори даних у редакції підпункту 1 пункту 1 затверджених постановою № 407 Змін, що вносяться до постанов КМ України від 21 жовтня 2015 р. № 835 і від 30 листопада 2016 р. № 867. Проте ні принцип відкритості інформації, ні принцип її відкритості за замовчуванням не вказують на ті набори даних, які розпорядник публічної інформації має оприлюднювати у формі відкритих даних, а також на період часу у минулому, за який він має здійснити таке оприлюднення.*

32. Перелік наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, вимоги до формату і структури таких наборів даних, періодичність їх оновлення визначаються КМ України. При цьому до такого переліку КМ України обов’язково включає інформацію, доступ до якої у формі відкритих даних передбачено законом (абзац перший частини четвертої статті 10¹ Закону № 2939-VI).

33. 21 жовтня 2015 року КМ України прийняв постанову № 835, якою затвердив Положення про набори даних. Додатком до нього є Перелік наборів даних. Ця постанова набрала чинності 24 жовтня 2015 року. Її пункт 2 у первинній редакції передбачав, що розпорядники інформації, визначені Законом № 2939-VI, мали забезпечити протягом шести місяців оприлюднення та подальше оновлення на своїх офіційних вебсайтах наборів даних згідно з указаним Положенням.

34. 17 квітня 2019 року КМ України прийняв постанову “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо відкритих даних” № 409 (далі – постанова № 409). Вона набрала чинності 5 червня 2019 року. Згідно з підпунктом 1 пункту 1 затверджених цією постановою Змін, що вносяться до постанов Кабінету Міністрів України, пункт 2 постанови № 835 КМ України виклав у новій редакції: розпорядники інформації, визначені Законом № 2939-VI, мали забезпечити протягом

шести місяців оприлюднення та подальше оновлення на своїх офіційних вебсайтах наборів даних згідно з Положенням, затвердженим цією постановою, а також забезпечити надання інформації, необхідної для проведення оцінки стану оприлюднення та оновлення відкритих даних відповідно до затвердженого постановою № 409 Порядку щорічної оцінки стану оприлюднення та оновлення відкритих даних розпорядниками інформації на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних.

35. На момент набрання чинності 28 квітня 2021 року постановою № 407 пункт 2 постанови № 835, який встановлював обов’язки розпорядників інформації, визначених Законом № 2939-VI, діяв у редакції постанови № 409.

36. З наведених приписів зрозуміло, що первинно розпорядники інформації мали пів року на те, щоби згідно з Положенням про набори даних і додатком до нього – Переліком наборів даних – почати оприлюднювати й оновлювати у формі відкритих даних відповідну інформацію. До того, як КМ України згідно з постановою № 407 включив до цього Переліку інформацію щодо авторозподілу, цього набору даних, обов’язкового для оприлюднення відповідачем, не було.

37. Більше того, у первинній редакції постанови № 835 Перелік наборів даних не виділяв окремо набори даних, які у формі відкритих даних має оприлюднювати саме ВРП. Згадка про неї і вказівка на набір даних, який вона має оприлюднювати у формі відкритих даних (рішення ВРП з фіксацією поіменного голосування, крім випадків проведення таємного голосування на підставі Закону України “Про ВРП” (далі – Закон № 1798-VIII)), з’явилася у викладі цього Переліку у новій редакції згідно з підпунктом 2 пункту 1 Змін, що вносяться до постанов КМ України, затверджених постановою № 409.

38. Надалі за змістом пункту 27 Положення про набори даних у редакції підпункту 10 пункту 1 затверджених постановою № 407 Змін, що вносяться до постанов КМ України від 21 жовтня 2015 р. № 835 і від 30 листопада 2016 р. № 867, КМ України визнав публікацію наборів даних, зокрема, у сферах юстиції та судочинства пріоритетним напрямом реалізації державної політики у сфері відкритих даних. Перелік наборів даних був викладений у новій редакції відповідно до підпункту 11 пункту 1 затверджених постановою № 407 Змін, що вносяться до постанов КМ України від 21 жовтня 2015 р. № 835 і від 30 листопада 2016 р. № 867. Згідно з тією редакцією, що набрала чинності 28 квітня 2021 року, до наборів даних, які має оприлюднювати у формі відкритих даних саме відповідач, КМ України відніс: рішення ВРП, в тому числі її органів (з фіксацією поіменного голосування, крім проведення таємного голосування

на підставі Закону № 1798-VIII); проекти порядків денних засідань ВРП (та її дисциплінарних палат), інформацію щодо авторозподілу; інформацію про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності; реєстр повідомлень суддів про втручання у здійснення правосуддя.

39. Отже, до включення за постановою № 407 у Перелік наборів даних інформації щодо авторозподілу у ВРП не було обов’язку оприлюднювати цю інформацію у формі відкритих даних. З указаної дати такий обов’язок виник. Але ні Закони № 2657-XII, № 2939-VI, ні пункт 2 постанови № 835 у редакції постанови № 409, ні Положення про набори даних у редакції підпункту 1 пункту 1 затверджених постановою № 407 Змін, що вносяться до постанов КМ України від 21 жовтня 2015 р. № 835 і від 30 листопада 2016 р. № 867, ні Перелік наборів даних у редакції підпункту 11 пункту 1 змін, затверджених тією ж постановою № 407, не зобов’язували відповідача публікувати інформацію щодо авторозподілу, створену з дати початку роботи ВРП.

40. *Принцип відкритості інформації, визначений у Законах № 2657-XII і № 2939-VI, а також у постанові № 407, не дає підстав для висновку про появу з 28 квітня 2021 року обов’язку ВРП оприлюднити масив інформації щодо авторозподілу, яка була створена задовго до набрання чинності постановою № 407.* Тому помилковим є аргумент позивачки про те, що згідно з Положенням про набори даних розпорядник має оприлюднити всю наявну у нього інформацію незалежно від часу її створення.

41. Підпункт 1 пункту 1 затверджених постановою № 407 Змін, що вносяться до постанов КМ України від 21 жовтня 2015 р. № 835 і від 30 листопада 2016 р. № 867, передбачив викладення пункту 1 Положення про набори даних у новій редакції. Згідно з цією редакцією, яка набрала чинності 28 квітня 2021 року, оприлюднення наборів даних у формі відкритих даних здійснюється, зокрема, за принципом відкритості за замовчуванням – забезпечення оприлюднення розпорядниками усієї публічної інформації у формі відкритих даних, яка перебуває в їх володінні, крім інформації, яка законом віднесена до інформації з обмеженим доступом, а також інформації, яка не підлягає оприлюдненню згідно із Законом № 2939-VI (абзаци третій і четвертий підпункту 1 пункту 1 затверджених постановою № 407 Змін, що вносяться до постанов КМ України від 21 жовтня 2015 р. № 835 і від 30 листопада 2016 р. № 867).

42. Буквальне тлумачення цього припису безвідносно до приписів Закону № 2939-VI та Переліку наборів даних може спонукати до думки, що розпорядники інформації зобов’язані негайно після викладення Положення про набори даних у редакції постанови № 407 оприлюднити у формі відкритих даних усю публічну інформацію, що є у їхньому

розпорядженні, а не тільки ту, яка є у Переліку наборів даних. Проте таке тлумачення буде помилковим, бо не враховуватиме, що згідно з абзацом першим частини четвертої статті 10¹ Закону № 2939-VI саме КМ України визначає Перелік наборів даних, які розпорядники інформації мають оприлюднити у формі відкритих даних. Це підтверджує і припис Положення про набори даних, згідно з яким розпорядники інформації зобов’язані оприлюднювати у формі відкритих даних усю публічну інформацію у формі відкритих даних, яка перебуває в їх володінні та стосується конкретного набору даних (абзац третій пункту 3 Положення про набори даних у редакції підпункту 3 пункту 1 затверджених постановою № 407 Змін, що вносяться до постанов КМ України від 21 жовтня 2015 р. № 835 і від 30 листопада 2016 р. № 867). А такі конкретні набори даних визначає Перелік наборів даних – додаток до Положення про набори даних. Усю іншу публічну інформацію, яка є відкритою “за замовчуванням”, її розпорядники можуть також оприлюднити у формі відкритих даних і зобов’язані надавати її на запит.

43. Отже, сам по собі принцип “відкритість за замовчуванням”, закріплений у пункті 1 Положення про набори даних, не визначає ні конкретний обсяг наборів даних, які розпорядник інформації зобов’язаний оприлюднити у формі відкритих даних на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних і на своєму вебсайті, ні період часу в минулому, у якому мала бути створена публічна інформація, що підлягає оприлюдненню у такій формі. З огляду на припис частини другої статті 19 Конституції України вказаний принцип слід тлумачити у зв’язку з положеннями абзацу першого частини четвертої статті 10¹ Закону № 2939-VI та абзацу третього пункту 3 Положення про набори даних у редакції підпункту 3 пункту 1 затверджених постановою № 407 Змін, що вносяться до постанов КМ України від 21 жовтня 2015 р. № 835 і від 30 листопада 2016 р. № 867.

<...>

45. Отже, ВРП мала обов’язок оприлюднити у формі відкритих даних на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних інформацію щодо авторозподілу упродовж одного місяця з дня набрання чинності постановою № 407, тобто з 28 квітня до 28 травня 2021 року включно. Помилковим є аргумент відповідача про те, що обсяг інформації щодо авторозподілу, який треба було оприлюднити у формі відкритих даних, визначається з дати початку її фактичного розміщення на вказаному вебпорталі, тобто з 28 травня 2021 року. Велика Палата Верховного Суду зауважує, що встановлення у пункті 4 Положення про набори даних періоду, упродовж якого ВРП мала виконати такий обов’язок, не озна-

чає, що вона мала оприлюднити інформацію щодо авторозподілу, починаючи з дня фактичного її розміщення на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних.

46. Розпорядники інформації зобов’язані оприлюднювати, зокрема, перелік наборів даних, що оприлюднюються у формі відкритих даних (пункт 5¹ частини першої статті 15 Закону № 2939-VI). Інформація, передбачена частиною першою цієї статті, підлягає обов’язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше п’яти робочих днів з дня затвердження документа. У разі наявності у розпорядника інформації офіційного вебсайту така інформація оприлюднюється на вебсайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації (частина друга статті 15 Закону № 2939-VI у редакції, що була чинною у період до 2 жовтня 2021 року).

47. Вказаний припис чітко визначає період, упродовж якого розпоряднику інформації слід оприлюднити конкретний перелік наборів даних, що оприлюднюються у формі відкритих даних. Тому Велика Палата Верховного Суду вважає, що оскільки розпорядник має у такій формі оприлюднити публічну інформацію не пізніше п’яти робочих днів з дня затвердження документа, а постанова № 407 набрала чинності 28 квітня 2021 року, то ВРП треба було оприлюднити у формі відкритих даних на Єдиному державному вебпорталі відкритих даних і на своєму вебсайті інформацію щодо авторозподілу, починаючи з 22 квітня 2021 року.

48. Наведене не обмежує відповідача у можливості самостійно розмістити інформацію щодо авторозподілу у формі відкритих даних, оскільки Положення про набори даних і додаток до нього, викладені у редакції постанови № 407, визначили пріоритетність публікації наборів даних у сферах юстиції та судочинства (зокрема інформації щодо авторозподілу) для реалізації державної політики у сфері відкритих даних. Крім того, виходячи зі змісту положень Законів № 2657-XII, № 2939-VI і постанови № 407, позивачка має право отримати від ВРП за запитом таку інформацію за попередні періоди.

<...>

52. Позивачка стверджувала, що роз’яснення принципу відкритості за замовчуванням у листі Мінцифри є офіційним, а тому всі розпорядники інформації, зокрема ВРП, мають його застосовувати. Відповідач заперечив такий характер роз’яснення. Велика Палата Верховного Суду погоджується у цьому з ВРП.

<...>

52.4. *Інтерпретація принципу відкритості за замовчуванням у листі Мінцифри, адресованому громадянину України у відповідь на його запит*

ПРИНЦИП “ ЗА ЗАМОВЧУВАННЯМ” НЕ ВИЗНАЧАЄ НІ КОНКРЕТНИЙ ОБСЯГ НАБОРІВ ДАНИХ...

“щодо оприлюднення інформації стосовно стадій розгляду судових справ у форматі відкритих даних”, може слугувати розвитку сфери відкритих даних в Україні, але не є офіційним, тобто формально обов’язковим для виконання розпорядниками інформації. Останні з огляду на принцип відкритості інформації та з урахуванням встановлених законодавством обмежень мають можливість оприлюднювати у формі відкритих даних усю наявну у них публічну інформацію, оприлюднення якої у такій формі не є обов’язком.

<...>