

ВІДГУК

офіційного опонента, доктора юридичних наук Гультая Михайла Мирославовича на дисертацію Кушнір Ірини Володимирівни «Конституційне право особи на доступ до публічної інформації та його забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини», підготовленої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

Актуальність теми дослідження пояснюється тим, що воно присвячене одному з фундаментальних особистих прав людини – праву кожного на доступ до публічної інформації та удосконаленню діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо забезпечення цього права. Реалізація особою права на інформацію, у тому числі публічну, забезпечує здійснення інших прав і свобод людини і громадянина, розвиток демократичних інститутів, державних інституцій та механізмів їх функціонування, підвищує міжнародний авторитет держави.

Саме тому комплексне дослідження здобувачем права на доступ до публічної інформації як окремого конституційного права, ознак, гарантій і заходів щодо забезпечення цього права дає можливість творчого осмислення процесу становлення України як демократичної та правової держави, сприяє утвердженню демократичних державотворчих традицій на національному та місцевому рівнях. Інформація в різних сферах життєдіяльності людини є важливим рушієм економічного зростання, науково-технічного прогресу, розвитку інформаційних технологій. Особливе місце в інформаційному просторі держави має інформація про діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Законодавче забезпечення права на доступ особи до публічної інформації займає особливе місце в правовій системі України, через що цілком обґрунтованим та зрозумілим є науковий інтерес до мети та поставлених завдань дисертаційного

Вх. № 2736	
“ 15 ”	20 18 р.
кількість аркушів: 6	
осн. док.	додаток

дослідження. Вбачається, що тема дослідження, яка обрана автором, є своєчасною та необхідною.

Крім того, вагомим аргументом на користь актуальності теми є відсутність ґрунтовних, комплексних наукових досліджень механізму забезпечення права особи на доступ до публічної інформації як права, що гарантоване Конституцією України (стаття 34), його поняття, ознак та змісту цього права, визначення поняття та видів гарантій конституційного права особи на доступ до публічної інформації, практичних пропозицій щодо удосконалення законодавства України в частині забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

Наукова новизна роботи в самому загальному вигляді полягає у тому, що дисертант здійснив спробу цілісного, системного аналізу методології дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації, надав авторське визначення поняття права особи на доступ до публічної інформації, визначив ознаки та зміст цього права, форм впливу та реагування Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини на посадових осіб, що порушили конституційне право особи на доступ до публічної інформації. Теоретично новими у ньому є наступні положення, висновки, узагальнення, пропозиції та рекомендації, які полягають у такому:

– «конституційне право особи на доступ до публічної інформації – це закріплена нормами конституції та законів з урахуванням існуючих міжнародно-правових стандартів можливість особи отримувати будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді від розпорядників, що володіють чи зобов'язані володіти нею відповідно до законодавства» (с. 84);

– «ознаками конституційного права на доступ особи до публічної інформації є: а) це можливість особи вільно збирати, використовувати і поширювати публічну інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір; б) закріплення такої можливості нормами Конституції та законів

України з урахуванням існуючих міжнародно-правових стандартів; в) інформація має бути відкритою; г) знаходиться у володінні визначених Законом розпорядників публічної інформації або якою розпорядники публічної інформації зобов'язані володіти відповідно до законодавства України» (с. 84);

– «елементами змісту конституційного права особи на доступ до публічної інформації є такі можливості: 1) отримувати публічну інформацію: а) в офіційних друкованих виданнях; б) на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; в) на інформаційних стендах; г) будь-яким іншим способом та звертатися з запитами на інформацію; 2) вимагати від розпорядників інформації оприлюднювати та надавати відповідну інформацію за запитами; 3) користуватися соціальним благом вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію; 4) оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації до керівника розпорядника, вищого органу або суду» (с. с. 93, 103);

– «гарантії конституційного права на доступ до публічної інформації – це закріплені законодавством України з урахуванням міжнародно-правових стандартів умови і засоби, за допомогою яких забезпечується реалізація вільного доступу особи до публічної інформації в процесі її збирання, зберігання, використання і поширення. Ознаками гарантій реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації є: а) умови і засоби реалізації можливостей особи; б) закріплення їх нормами законодавства України, міжнародного права; в) збирання, зберігання, використання і поширення інформації; г) реалізація вільного доступу до публічної інформації» (с. 126);

– «у зміст діяльності Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини із забезпечення конституційного права людини і громадянина на доступ до публічної інформації слід включати такі елементи: 1) створення Уповноваженим з прав людини сприятливих умов для реалізації названого права; 2) охорона названого права від правопорушень; 3) захист права від

порушень; 4) сприяння поновленню порушеного конституційного права особи на доступ до публічної інформації» (с. 145);

– «ознаками щодо створення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини сприятливих умов для реалізації та охорони конституційного права особи на доступ до публічної інформації є: 1) закріплення елементів забезпечення вищеназваного права нормами міжнародного права, національного права і законодавства; 2) діяльність Уповноваженого з прав людини зі створення сприятливих умов для реалізації та охорони конституційного права особи на доступ до публічної інформації; 3) здійснення Уповноваженим з прав людини повноважень, форм і методів такої діяльності, 4) користування особою можливістю безперешкодного доступу до публічної інформації» (с. 152);

– пропозиції про внесення змін до частини другої статті 34 Конституції України щодо запровадження контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації Інформаційним комісаром (с. 212);

– пропозиції щодо доповнення законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України», «Про телебачення і радіомовлення», «Про інформацію», «Про місцеве самоврядування в Україні» (с. с. 103, 125, 127).

До дисертації долучені 2 акти впровадження, один з яких підписаний Керівником Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Б.В. Крикливенком, а інший – Першим проректором Національної академії внутрішніх справ С.Д. Гусаревим.

Дисертація І.В. Кушнір містить 3 розділи: Розділ 1 «Джерела і методологія дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації», Розділ 2 «Правова природа конституційного права особи на доступ до публічної інформації та система його конституційних гарантій», Розділ 3 «Забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації», висновки, список використаних джерел, а також додатки «А» і «В».

Розділ 1 складається з трьох підрозділів. Підрозділ 1.1 «Історіографія дослідження права особи на доступ до публічної інформації» присвячений вивченню історичних та сучасних наукових думок та поглядів вітчизняних та зарубіжних філософів, науковців, правознавців у поглядах на інформацію, у тому числі щодо права особи на доступ до публічної інформації. У підрозділі 1.2 «Нормативно-правові джерела конституційного права особи на доступ до публічної інформації» аналізуються і систематизуються правові джерела вітчизняного законодавства та міжнародного права, які стосуються права особи на інформацію, у тому числі права на доступ до публічної інформації. У підрозділі 1.3 «Методологія дослідження права особи на доступ до публічної інформації» розкривається система підходів, принципів та методів, які використані з метою дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

Розділ 2 містить три підрозділи. У підрозділі 2.1 «Поняття та ознаки конституційного права особи на доступ до публічної інформації» аналізується поняття конституційного права на доступ до публічної інформації, наводяться ознаки цього права особи та дається його авторське визначення. У підрозділі 2.2 «Зміст конституційного права особи на доступ до публічної інформації» розглядається зміст цього конституційного права, визначаються складові елементи його змісту. Підрозділ 2.3 «Система гарантій конституційного права особи на доступ до публічної інформації» присвячений аналізу та класифікації гарантій конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

Розділ 3 включає три підрозділи. У підрозділі 3.1 «Поняття і зміст забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації» досліджується зміст діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина, у тому числі конституційного права на доступ до публічної інформації. У підрозділі 3.2 «Створення умов для реалізації, захисту й охорони Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини права особи на доступ

до публічної інформації» наведений аналіз повноважень, функцій, форм і методів діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в сфері здійснення контролю за дотриманням конституційного права на доступ до інформації. Підрозділ 3.3 «Зарубіжний досвід забезпечення омбудсманом права на доступ до публічної інформації та перспективи удосконалення національного законодавства України у даній сфері» присвячений дослідженню зарубіжної юридичної практики щодо діяльності омбудсмана в сфері забезпечення права особи на доступ до публічної інформації.

Приймаючи до уваги вищевикладене, можна стверджувати, що теоретична значущість роботи полягає у тому, що автору вдалося отримати нові результати узагальнення матеріалу, який раніше не був предметом наукового аналізу і які мають значення для подальших наукових досліджень специфіки реалізації та забезпечення конституційного права особи на доступ до публічної інформації, діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в сфері здійснення контролю за дотриманням конституційного права на доступ до інформації.

Практичне значення дисертації вбачається передусім у тому, що, по-перше, в теоретичному відношенні положення дисертації розширюють уявлення про сутність, поняття, зміст, ознаки та гарантії конституційного права особи на доступ до публічної інформації, створюють умови для подальшого поглибленого вивчення даної проблеми. По-друге, практичний сенс роботи полягає у можливості використання положень та висновків у розробці конкретних рекомендацій щодо поліпшення діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, інших органів державної влади в сфері забезпечення конституційного права на доступ до інформації.

Висновки та положення роботи пройшли відповідну апробацію та висвітлені у 11 працях. Зокрема, матеріали дисертації обговорювалися та отримали схвалення на різного рівня наукових заходах – науково-практичних та науково-теоретичних конференціях (участь у 5 конференціях, с. 10

дисертації). Крім того, основні положення роботи з достатньою повнотою викладені в опублікованих працях автора, які оприлюднені в фахових виданнях (6 наукових публікацій, с. 9 дисертації).

Обґрунтованість висновків та рекомендацій базується на тому, що автор свою позицію будує на результатах коректно проведених узагальнень значного за обсягом та достатнього за інформативністю доктринального, нормативного та емпіричного матеріалу (список використаних джерел налічує 275 найменувань). Не викликає сумніву й методологічна основа роботи, яку складають різноманітні методи дослідження (філософські, загальнонаукові, спеціальні, власно-юридичні) (с. 69 дисертації). Зазначене свідчить на користь достовірності та обґрунтованості висновків та рекомендацій автора.

Однак, як і кожна робота, дисертація І.В. Кушнір містить деякі положення, які, на мою думку, вимагають певних уточнень чи більш детального розгляду, а саме:

1. Як убачається з обраної теми та змісту дисертації, вона присвячена дослідженню двох окремих та водночас відмінних правових аспектів, з одного боку конституційного права особи на доступ до публічної інформації, з іншого діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо забезпечення цього конституційного права.

У зв'язку з визначенням такої особливості теми дослідження виникає питання чим обумовлене поєднання цих двох відмінних предметів правового регулювання та чи може бути реалізоване особою самостійно право на доступ до публічної інформації без додаткового залучення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, і чи таке залучення вказаної посадової особи є необхідною складовою здійснення зазначеного конституційного права.

2. У дослідженні право на доступ до публічної інформації розглядається як окреме конституційне право особи. Водночас на сторінці 81 дисертації автор зазначає, що «Конституція України текстуально не закріплює право особи на доступ до публічної інформації». Тому щонайменше дискусійним є

правильність розуміння автором права особи на доступ до публічної інформації як окремого конституційного права.

У зв'язку з таким твердженням виникає питання, чи правильно дисертант розуміє юридичну природу права особи на доступ до публічної інформації та конституційного права особи на інформацію, закріпленого у частині другій статті 34 Конституції України.

Водночас автор не зробив спроби дослідити зв'язок права на інформацію з правом на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (частина перша статті 34 Конституції України).

3. Дискусійним вбачається і авторське визначення конституційного права особи на доступ до публічної інформації (с. с. 17, 208) за наявності законодавчого визначення поняття інформації у статті 1 Закону України «Про інформацію», під якою розуміються будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

4. У дослідженні пропонується запровадити посаду Інформаційного комісара України шляхом внесення змін до статті 34 Конституції України, закріпивши його правовий статус лише на конституційному рівні.

На обґрунтування необхідності запровадження вказаної посади, наведено позицію експерта Ради Європи Н. Пірч Мусар, однак таке посилання є недостатньо переконливим та поверхово обґрунтованим (с. с. 193, 194, 202, 203, 214, 221). Зокрема, при спробі обґрунтувати цю пропозицію на сторінках 193, 194 лише повторюється, що такий орган має бути (повинен бути) «незалежним від інших гілок влади».

На сторінці 193 зазначено, що «Уповноважений з прав людини поєднує несумісні функції, що має бути виправлено», однак не конкретизується, які це функції і чому вони є несумісними.

У якості обґрунтування необхідності запровадження посади Інформаційного комісара України І.В. Кушнір наведено юридичну позицію Конституційного Суду України, яка міститься у Рішенні від 8 квітня 2015 року

№ 3-рп/2015, за якою ніби «обмеження права особи на доступ до інформації не може бути свавільним і несправедливим» (с. 195-196). Однак цитоване Рішення Конституційного Суду України не стосується права особи на доступ до інформації.

За таких обставин вбачається, що пропонуючи та обґрунтовуючи необхідність запровадження посади Інформаційного комісара України, дисертанту принаймні, бажано було б вказати його можливий правовий статус, повноваження тощо.

5. Із тексту дисертації вбачається намагання обґрунтувати «доцільність розробки концепції інформаційного суверенітету держави як системоутворюючої політико-правової категорії, комплексу ідей і теорій, на основі яких розглядається суверенне виключне право Українського народу відповідно до Конституції України і законодавства України, з урахування міжнародно-правових стандартів самостійно і незалежно, гарантуючи баланс інтересів особи, суспільства і держави, визначати пріоритетні напрями внутрішньої і зовнішньої національної інформаційної політики, формувати і розпоряджатися власними інформаційними ресурсами, національним інформаційним простором, забезпечувати його безпеку й інтеграцію у міжнародний інформаційний простір» (с. с. 18, 146).

Однак таке питання виходить за межі об'єкту та предмету представленої роботи, а також має досить опосередковане відношення до права особи на доступ до публічної інформації.

6. Дискусійними є твердження автора про належність до гарантій реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації, перелічених на сторінці 126 дисертації.

Бажано було б навести, а за потреби даного дослідження і проаналізувати, конкретні правові гарантії реалізації конституційного права особи на доступ до публічної інформації, які містяться в чинному законодавстві України.

7. Також у роботі визначені ознаки створення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини сприятливих умов для реалізації та охорони конституційного права особи на доступ до публічної інформації (с. 152).

Однак такі ознаки є надто абстрактними і нечіткими. Можливість їх використання та застосування в практичній діяльності не розкривається. Самі ознаки не дають уявлення про реальний зміст діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини спрямованої на створення умов для реалізації та охорони конституційного права особи на доступ до публічної інформації.

8. У пункті 5 «Висновки до розділу» Розділу 1. «Джерела і методологія дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації» запропоновано внести зміни до таких законів України: «Про доступ до публічної інформації», «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України», «Про телебачення і радіомовлення» без належного обґрунтування та зазначення в чому саме полягають такі зміни (с. 69).

Звертає на себе увагу й те, що пропозиції про внесення змін у зазначені закони містяться в Розділі 1, який присвячений доктринальним, нормативним джерелам права особи на доступ до публічної інформації та методології дослідження цього права.

У Розділі 2 стосовно внесення змін до статті 17 та пункту 1 статті 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» має місце повтор на сторінках 154–155 та 180 дисертаційного дослідження.

9. У «Вступі» вказана емпірична база дослідження, яку становлять «результати анкетування 100 респондентів, 20 (20%) з яких – працівники Секретаріату Уповноваженого з прав людини та 80 (80%) – студенти Національної академії внутрішніх справ» (с. 17).

Вбачається, що емпірична база дослідження, яка ґрунтується на результатах анкетування лише 100 респондентів, не може вважатися достатньою для такого дисертаційного дослідження та достовірною, ураховуючи й те, що 20% респондентів є працівниками Секретаріату

Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а 80% студентами Національної академії внутрішніх справ, про що свідчить анкета та аналітична довідка, виготовлені автором дослідження особисто (с. с. 244–247, Додаток А).

У дисертаційному дослідженні містяться також окремі неузгодженості, які полягають у наступному.

1. Непослідовність нумерації у «Висновках до розділу» Розділу 1 «Джерела і методологія дослідження конституційного права особи на доступ до публічної інформації» (відсутній пункт 2) та у «Висновках до розділу» Розділу 3 «Забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини конституційного права особи на доступ до публічної інформації» (відсутні пункти 5, 6) (с. с. 68, 205).

2. Неточність щодо позначення законів України. На початку дослідження у «Списку умовних позначень» подано скорочення законів України, які використані в роботі. Однак у тексті ті ж самі закони України, які подано у «Списку умовних позначень» наводяться як з офіційною назвою та датою їх прийняття Верховною Радою України, так і з пропонованими скороченнями, що певною мірою ускладнює сприйняття змісту дисертаційного дослідження (с. с. 12, 13, 51–57, 137, 142, 145, 157).

3. У змісті дисертації не вказані додатки, які містяться в кінці роботи, після розділу «Список використаних джерел».

Додаток «А», зокрема, містить 2 акти впровадження, однак у примірнику, надісланому мені як опоненту, останні сторінки цих актів переставлені місцями (с. с. 249, 251), на сторінці 249 відсутня нумерація.

Водночас, наведені недоліки та неузгодженості не впливають суттєво на загальну оцінку роботи. Дисертація І.В. Кушнір є особистим, авторським баченням проблем права особи на доступ до публічної інформації, його здійснення та особливостей забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини цього права. Вивчення дисертації І.В. Кушнір дає підстави для висновку, що вона є самостійним завершеним дослідженням актуальної у науковому та практичному відношенні теми. Поряд з

запропонованим автором роботи визначенням поняття права особи на доступ до публічної інформації, у дослідженні проведений всебічний аналіз діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо забезпечення ним цього права, надані пропозиції про удосконалення такої діяльності шляхом внесення змін до чинного законодавства України.

Дисертація І.В. Кушнір «Конституційне право особи на доступ до публічної інформації та його забезпечення Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини» за змістом та обсягом відповідає вимогами п. 10 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право.

Офіційний опонент

Суддя Конституційного Суду України

доктор юридичних наук



М.М. Гультай

Первый секретарь
Заведующий Г.И. Васильев

Сидниш Сузди
Конституционного Суду
України Гривтал М. М.
досвззую

75 червни 2018 рену