

УДК 342:002.9(045)

**Дарія Маріц,**

канд. юрид. наук, доцент,

доцент кафедри інформаційного права

та права інтелектуальної власності

Національного технічного університету України

«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

## ПОНЯТТЯ «СУСПІЛЬНИЙ ІНТЕРЕС» В ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

У статті розглядаються підходи щодо визначення та розуміння поняття «суспільного інтересу» в інформаційній сфері. Аналізується вітчизняна судова практика та практика Європейського суду з прав людини у спраху щодо визнання інформації суспільно необхідною. Автором пропонується визначення поняття «суспільний інтерес» та виокремлюються його ознаки.

**Ключові слова:** інформація, суспільний інтерес, суспільно необхідна інформація, обмеження права на інформацію, правовідносини.

**Постановка проблеми.** Правове регулювання інформаційних правовідносин потребує певного удосконалення, що пов'язується з відсутністю базових визначень понять у цій сфері. Нині актуальним видається дослідження як теоретичних, так і практичних аспектів, пов'язаних із визначенням поняття «суспільний інтерес» в інформаційній сфері та його змісту. Можливість оприлюднювати інформацію, доступ до якої було обмежено, закон дозволяє, якщо вона є суспільно необхідною або буде визнана такою у судовому порядку. Однак можливість оприлюднення інформації залежить від її виду та/або накладених обмеженнями щодо неї, а також суб'єктного складу. Таким чином, у науковій літературі сформувалися два підходи – «вузького» та «широкого» розуміння обмежень: «обмеження права на доступ до інформації» та «обмеження права на інформацію». Тому видається, що, формулюючи основні визначення понять, необхідно концентрувати увагу на більш широкому їх розумінні, яке охоплює всі можливі сфери та підстави застосування обмежень, які не зводяться лише до обмежень права на доступ до інформації. У зв'язку із цим простежується певний взаємозв'язок між «обмеженнями» та «суспільним інтересом» в інформаційних правовідносинах.

Отже, метою цієї статті є формулювання визначення поняття «суспільний інтерес» в інформаційній сфері та виокремлення його суттєвих ознак.

Зважаючи на прагнення України дотримуватися європейських орієнтирів в утвердженні демократії та свободи слова, розвитку інформаційного суспільства, вітчизняні

науковці певною мірою досліджували питання, які пов'язані із суспільним інтересом. Це, зокрема, Т. Котюжинська, Д. Луспеник, О. Нестеренко, О. Посикалюк, О. Твердохліб. Водночас у контексті інформаційного права теоретичні аспекти, що пов'язані із поняттям «суспільний інтерес», його ознаками, суб'єктним складом, взаємозв'язком «обмеження права на інформацію» та «суспільного інтересу» залишилися поза увагою правників. З огляду на це, вибрана тематика видається актуальною та своєчасною.

**Виклад основного матеріалу.** Так, законодавець у ч. 2 ст. 29 Закону України «Про інформацію» визначає, що становить предмет суспільно необхідної інформації: інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо. В умовах військової й інформаційної агресії проти України зазначена норма може і фактично використовується органами державної влади, насамперед правоохоронними, для поширення інформації про осіб, які мають протиправні наміри терористичного характеру. Прикладами реалізації норми щодо переважання суспільного інтересу над правом особи на приватність є транслювання перехоплених розмов осіб, які здійснюють або мають намір здійснити протиправні діяння терористичного спрямування. Таким чином, інститут суспільно необхідної інформації набуває нових форм реалізації в сучасних умовах збройного протистояння на Сході України [1].

Водночас відзначимо, що поняття «суспільно необхідна інформація» та «суспільний інтерес» є взаємопов'язаними, хоча сфера застосування таких понять стосується як приватних, так і публічних правовідносин. Погоджуємось із тим, що необхідність звернення до поняття «суспільний інтерес» у публічній сфері виникає за таких умов: 1) неправомірне віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом; 2) з'ясування критеріїв, за якими визначається, що інформація становить суспільний інтерес; 2) суб'єктний склад правовідносин [2].

Термін «суспільний інтерес» вживається в Законі України «Про доступ до публічної інформації» (ст. 6), хоча на нормативному рівні відсутнє його легальне визначення. Однак, як відзначає О. Нестеренко, у ст. 1 законопроекту «Про доступ до публічної інформації» містилося визначення цього терміна, проте було виключено [2]. З огляду на специфіку Закону України «Про доступ до публічної інформації», зміст поняття «суспільний інтерес» є іншим. Однак визнання інформації, яка відповідає суспільним інтересам, є юридичним фактом, який спричиняє відповідні правові наслідки – виникнення інформаційних відносин. На наш погляд, суспільний інтерес у публічних правовідносинах має такі ознаки: така інформація є публічною з обмеженим доступом; інформація була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків; інформація перебуває у володінні розпорядника інформації; шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Відповідно, можна говорити і про специфічний суб'єктний склад таких правовідносин. Так, розпорядник, у володінні якого перебуває така публічна інформація, зобов'язаний надати вмотивовану відповідь з обґрунтуванням відмови у її наданні. Адже, особа, яка необґрунтовано віднесла інформацію до інформації з обмеженим доступом, відповідно до п. 7. ч. 1. ст. 24 Закону України «Про доступ до публічної інформації» несе відповідальність згідно із законодавством. Відмова у наданні такої інформації має містити так званий «трискладовий текст», який кореспондується з вимогами пунктів 1–3 ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Так, у відмові має бути відображено: 1) якому з перелічених у пункті 1 частини другої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» відповідає обмеження, а також чому обмеження доступу відповідає зазначеному інтересу (інтересам); 2) у чому конкретно полягає шкода правомірному

інтересу (інтересам); 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; 3) чому шкода від надання інформації переважає суспільний інтерес у її отриманні.

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 у доступі до публічної інформації є необґрунтованою. На підставі цього заінтересована особа має право звернутись до суду з вимогою визнати незаконність дії суб'єкта владних повноважень. Відмова в наданні інформації може бути мотивована суб'єктом владних повноважень або юридичною особою приватного права тим, що запитувана інформація є конфіденційною. Тоді слід вимагати судового рішення щодо надання цієї інформації через те, що вона становить суспільний інтерес. Наприклад, стан здоров'я народних депутатів, відомості про доходи і майно вищих посадових осіб тощо. Нарешті, ми згадуємо, що інформація становить суспільний інтерес, коли одночасно доступ до неї обмежений, і за поширення такої інформації притягають до відповідальності [2].

Таким чином, на суд покладається обов'язок у кожному конкретному випадку з'ясувати, чи мав місце «суспільний інтерес» та чи є інформація суспільно необхідною. Так, у Постанові пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 № 10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» [3] міститься перелік орієнтовних підстав, які дають змогу визначити, становить така інформація суспільний інтерес чи ні. Отже, інформація може вважатись суспільно необхідною, якщо її поширення сприяє: 1) дискусії з питань, що хвилюють суспільство чи його частину; необхідності роз'яснення питань, які важливі для актуальної суспільної дискусії; 2) з'ясуванню та розумінню причин, які лежать в основі рішень, які приймає державний орган, орган місцевого самоврядування, його службова чи посадова особа; 3) посиленню підзвітності і підконтрольності влади суспільству загалом, у тому числі шляхом забезпечення прозорості процесу підготовки і прийняття владних рішень; 4) дієвому контролю за надходженням та витратами публічних коштів, розпорядженням державним або комунальним майном, розподіленням соціальних благ; 5) запобіганню розтраті, привласненню публічних коштів і майна, запобіганню неза-

конному особистому збагаченню публічних службовців; 6) захисту навколишнього середовища, виявленню завданої або можливої шкоди екології, обізнаності суспільства про справжній стан довкілля та чинники, які на нього впливають; 7) виявленню ризиків для здоров'я людей, для громадської безпеки і порядку, запобігання їм та їх наслідкам; 8) виявленню шкідливих для людини наслідків діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб; 9) інформуванню про діяльність органів публічної влади (державних органів, органів місцевого самоврядування), про їхні внутрішні правила, організацію роботи тощо; 10) інформуванню про діяльність та поведінку публічних осіб, тобто осіб, які обіймають посади публічної служби та/або користуються публічними ресурсами, а також, у ширшому значенні, осіб, які відіграють певну роль у громадському житті – в політиці, економіці, мистецтві, соціальній сфері, спорті чи у будь-якій іншій сфері; 11) викриттю недоліків у діяльності органів публічної влади, їхніх працівників; 12) виявленню порушень прав людини, зловживання владою, корупційних правопорушень, неетичної поведінки публічних службовців, невиконання (чи неналежного, недбалого виконання) ними своїх обов'язків, дискримінації за будь-якою ознакою; 13) інноваціям, науковим дослідженням; 14) економічному розвитку, підприємницькій діяльності, інвестиціям; 15) виявленню фактів уведення громадськості в оману.

Закон України «Про інформацію» регламентує діяльність журналістів, ЗМІ, їх працівників. Так, у ч. 2 ст. 24 Закону України «Про інформацію» заборонено втручання у професійну діяльність журналістів, у тому числі таке, що стосується заходів, які можуть призвести до замовчування суспільної необхідної інформації. До такої інформації можна віднести: накладення заборони на висвітлення окремих тем, показ окремих осіб або поширення інформації про них, заборони критикувати суб'єкти владних повноважень, крім випадків, встановлених законом, договором між засновником (власником) і трудовим колективом, редакційним статутом.

Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) виробив ряд фундаментальних принципів, що стосуються діяльності журналістів в аспекті поширення інформації, що становить суспільний інтерес. Такі принципи можуть застосовуватися судами в Україні, оскільки рішення ЄСПЛ є джерелом права в Україні. Отже, такими принципами є: 1) належне повідомлення інформації та ідей стосовно питань, які становлять громадський інтерес; 2) належне повідомлення про

роботу судів (попереднє обговорення таких спорів чи то у спеціалізованому журналі, чи в широкій пресі, чи серед громадськості взагалі); 3) ведення політичної дискусії (в цій боротьбі кожен використовує ту зброю, яка є в його розпорядженні, і в цьому немає нічого незвичайного для запеклої політичної дискусії); 4) твердження про брутальність поліції (питання, яке становить загальний інтерес, оскільки багато людей розповідають такі історії й ці історії настільки численні і схожі між собою, що їх не можна вважати простою вигадкою); 5) представлення в репортажі соціальної проблеми (надання слова групі екстремістські налаштованих юнаків, які поширюють расистські висловлювання); 6) захист та компенсація за шкоду, завдану в результаті наукових розробок, а також сім'ї численних жертв трагедії, які були життєво зацікавлені в тому, щоб бути обізнаними з усіма фактами (питання, яке збурило громадськість); 7) вільна циркуляція інформації у передвиборчий період (для забезпечення вільного вираження поглядів народу під час обрання законодавчої влади); 8) страйк проти головних фірм (публікація під час соціального конфлікту, оскільки проблеми зайнятості й оплати праці завжди привертають загальну увагу); 9) надання інформації про поточні події, погляди та ідеї є роллю преси; 10) дії або бездіяльність Уряду (помилки перебувають під пильним контролем не тільки законодавчої та судової влади, але й преси та громадськості) [4].

Отже, якщо проаналізувати наведені положення ч. 2 ст. 24 Закону України «Про інформацію» та принципи ЄСПЛ у світлі питання суспільного інтересу, то можна дійти висновку, що сфера, яку охоплюють у своїй діяльності ЗМІ, є дуже широкою, а тому в цілому і становить суспільний інтерес для громадськості. Отже, «суспільний інтерес» та «суспільно необхідна інформація» є взаємопов'язаними поняттями. Однак відмінною рисою цих понять є різна сфера їх використання та застосування: приватна або публічна сфери. Хоча ключовим у розумінні поняття «суспільно необхідна інформація», на думку О. О. Посикалюк, є категорія суспільного інтересу [5, с. 146]. Тому і постає питання про співвідношення приватного та публічного у таких правовідносинах: де ця межа, за яких умов приватна інформація може розголошуватись, коли визначається «суспільний інтерес»? Водночас Д. Лупеник зазначає, що суд має упевнитись, чи є поширена інформація про приватне і сімейне життя публічної особи предметом суспільного, громадського інтересу, чи переважає право громадськості знати

цю інформацію над правом власника на її захист [6, с. 103].

Як приклад наведемо Справу Фон Ганновер (Принцеса Ганноверська) проти Німеччини [7]. Принцеса Ганноверська через суд намагалася запобігти публікації в бульварній пресі фотографій, що стосуються її приватного життя. Німецькі суди її відмовили в цьому на тій підставі, що вона є значимою фігурою сучасної історії, а відповідно, повинна терпимо ставитися до публікації без її згоди фотографій, які було зроблено в громадських місцях. Німецькі суди зазначили, що навіть якщо постійні переслідування заявниці з боку фотографів ускладнювало її повсякденне життя, воно виникло внаслідок законного бажання інформувати суспільство. Європейський Суд, розглядаючи цю справу, надав перевагу захисту права на приватність і зазначив, що у справах, розглядаючи які Європейському Суду довелося встановити баланс між захистом приватного життя і свободою висловлювання поглядів, він завжди підкреслював внесок, який фотографії чи статті в пресі зробили в обговорення, що має суспільний інтерес для громадськості. У цій справі Європейський Суд дійшов висновку про те, що публікація спірних фотографій і статей єдиною ціллю мала задоволення цікавості певних читачів щодо подробиць приватного життя заявниці, а тому не може вважатись внеском в обговорення питань громадської значущості, незважаючи на те, що заявниця була широко відома громадськості.

Таким чином, суд застосовує ч. 2 ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка декларує обмеження здійснення права на свободу вираження поглядів, що є необхідним у демократичному суспільстві задля захисту репутації чи прав інших осіб. У цьому контексті погоджуємося з твердженням, що суспільний інтерес – гнучке поняття, яке змінюється з часом і залежно від обставин конкретної справи. Суспільний інтерес можна визначити як те, що дає користь суспільству. При цьому те, що лише цікавить або розважає суспільство, є сенсаційним, не становить суспільний інтерес (наприклад, подробиці особистого життя політика чи іншого публічного діяча, які не стосуються публічних функцій чи публічної ролі особи) [8].

Водночас кардинально інше рішення у 2001 році ухвалив Шевченківський районний суд у місті Києві за позовом Миколи Княжицького і Володимира Сівковича до газети «Киевские ведомости» щодо опублікування листів загиблої журналістки телеканалу СТБ Мар'яни Чорної. Якщо в попередньому рішенні йшлося про публічну

публікацію фотографій, то у даному випадку – приватних листів. Цікавою видається аргументація суду постановленого рішення.

Так, позивачі посилалися на те, що інформація, яка була викладена, має особистий, конфіденційний характер і її поширення порушило Конституцію України, яка гарантує таємницю листування, телефонних розмов, іншої кореспонденції. Суд зробив висновок, що необхідно встановити баланс між правом на приватне життя та правом на вільне вираження поглядів у разі, коли інформація становить значний суспільний інтерес або коли йдеться про публічну особу. Далі суд доходить висновку, що люди, які дивилися канал СТБ, мали право і мусили знати, хто формує його інформаційну політику, – у цьому, на думку суду, і полягав суспільний інтерес поширеної інформації [4].

На наш погляд, така аргументація є дискусійною, оскільки не вбачається причинно-наслідкового зв'язку між приватними листами загиблої журналістки та її професійною діяльністю. Однак, як ми вже зазначили, будь-яка інформація чинить вплив на особу (ненормативне регулювання), однак на кожну людину по-різному, що залежить від багатьох факторів. Крім того, яким чином було доведено, що глядачі каналу СТБ виявили суспільний інтерес до цих листів (чи були надіслані індивідуальні листи глядачів? колективні звернення в редакцію телеканалу?), тобто чим підтверджений такий інтерес? І зрештою, в результаті опублікування такої приватної інформації з нею мали змогу ознайомитись не лише глядачі каналу СТБ, що вже жодним чином не кореспондується з формуванням інформаційної політики цього телеканалу.

Так, на протипагу наведемо ще одне рішення. Позивачка вказувала, що вказаний у статті номер кримінальної справи та викладена інформація досудового слідства є закритою, розголошення та оприлюднення якої дозволяється лише за певних умов. Поширені в статті відомості стосовно її сина як власника аптеки є конфіденційною інформацією, яка не може бути поширена без згоди особи, якої вона стосується, і на розповсюдження якої її син згоди не надавав. Судом було встановлено, що позивачка до порушення стосовно неї кримінальної справи та усунення її від роботи «у зв'язку з цим» працювала завідувачем єдиного у місті пологового будинку, а сама позивачка є відомою в місті особою. Тож інформація, яка викладена у статті, є, на думку суддів, суспільно значимою та являє собою громадський інтерес. У матеріалах справи є колективне звернення працівників пологового будинку до керівництва цього ме-

дичного закладу стосовно авторитарних, на думку заявників, методів керівництва пологовим будинком із боку її завідувачки. Разом із тим у зазначеній статті автор висвітлив і іншу точку зору, пославшись на те, що деяка частина працівників пологового будинку підтримують позивачку в її роботі. Крім того, під час розгляду апеляційної скарги було встановлено, і це підтверджено сторонами, що під час підготовки зазначеної статті головний редактор газети мав бесіду як із позивачкою, так і з керівництвом. Оскільки позивачка є досить відомою особою в місті Енергодарі, то, на думку суддів, ті обставини, які склалися навколо її діяльності як посадової особи, є предметом громадського інтересу в місті. Газета «Здесь живем» є міською газетою та фактично розповсюджується лише серед мешканців міста Енергодара.

Таким чином, має місце неоднакове застосування норм матеріального права у справах, пов'язаних із встановленням суспільного інтересу. Водночас, коли ухвалюється рішення, на наш погляд, обов'язково має братися до уваги статус фізичної особи, оскільки якщо вона є публічною особою, то її інтерес до такої особи є підвищеним. Така точка зору базується на рішеннях ЄСПЛ, зокрема справи «Лінгенс проти Австрії», «Фресо і Руар проти Франції», «Перна проти Італії» та «Гріко проти Словаччини». Так, припустимість втручання в приватне життя згідно з Європейською конвенцією з прав людини має відповідати трьом умовам: легальності, доцільності, необхідності. Тобто необхідно також з'ясувати, чи приведе поширення та розкриття такої інформації до дискусії, чи справді вона є необхідною. Тому чітким показником суспільної важливості питання є те, що держава або суспільство намагаються його певним чином регулювати: через правовий, моральний або інші шляхи [9]. На підставі цього вважаємо, що не просто цікавість до чужого життя, її подробиць становить такий інтерес, а інформація, яка може вплинути на суспільну думку, змінити її тощо, і отже, така інформація впливає на прийняття рішень. Коли викриваються факти, що стосуються найрізноманітніших сфер суспільного життя, тоді насамперед виникає необхідність їх оприлюднення.

**Висновки.** 1) Пропонуємо під суспільним інтересом розуміти коло питань, які стосуються найрізноманітніших сфер суспільних відносин, що пов'язані із правом кожного на доступ до інформації, яка може визнаватися суспільно необхідною, виходячи із судової практики, що склалась, а поширення суспільно необхідної інформації забезпечує дотримання та реалізацію конституцій-

них прав і свобод людини на інформацію, та переважає право громадськості знати певну інформацію над потенційною шкодою від її поширення, якщо мета поширення такої інформації є легітимною, необхідною та доцільною в демократичному суспільстві. 2) Загальними ознаками суспільного інтересу є: суспільна необхідність; легітимність; доцільність; корисність; перевага суспільного інтересу над потенційною шкодою від її поширення. 3) Пропонується розрізняти «суспільний інтерес» у приватних та публічних правовідносинах. Основним критерієм такого розмежування виступають: суб'єктний склад, предмет суспільного інтересу. Спільною ознакою (приватної та публічної сфери) є мета, яка полягає в отриманні, поширенні (розповсюдженні) інформації, що становить користь для суспільства. 4) Інформаційна приватність особи полягає в неперешкоженості її особистих немайнових прав, за винятком підстав, коли поширення інформації про факти її приватного життя відповідають принципам необхідності, доцільності, легальності та корисності для суспільства.

#### Список використаних джерел:

1. Суспільно необхідна інформація і приватність особи. URL: <http://www.krai.org.ua/?p=172> (дата звернення: 18.10.2018).
2. Нестеренко О. Деякі проблеми застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації». Права людини в Україні / Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. URL: <http://khp.org/index.php?id=1317625772> (дата звернення: 18.10.2018).
3. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації: Постанова пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 № 10 / Вищий адміністративний суд України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16> (дата звернення: 13.10.2018).
4. Котюжинська Т. Суспільно значуща інформація: законодавче визначення та судова практика. Телекритика. URL: <http://ru.telekritika.ua/yuridichna-consultaciya/2008-09-05/40399> (дата звернення: 10.09.2018).
5. Посикалюк О. О. Суспільно необхідна інформація як межа здійснення та захисту особистих немайнових прав фізичних осіб. Університетські наукові записки. 2012. № 4 (44). С. 145–152.
6. Луспенік Д. Д. Право на недоторканість приватного життя публічних осіб у контексті дифамацийного спору: практичні рекомендації. Часопис цивільного та кримінального судочинства. 2011. № 2. С. 92–106.
7. Рішення Палати у справі «Ганновер проти Німеччини» / Європейський суд з прав людини. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_324](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_324) (дата звернення: 14.10.2018).

8. Перевірка суспільним інтересом / Центр демократії та верховенства права. URL: <https://cedem.org.ua/2017/05/perevirka-suspilnym-interesom/> (дата звернення: 14.10.2018).

9. Публічні люди: де закінчується «суспільний інтерес» і починається приватність. URL: <http://ru.hr-activists.net/blog/publ-chn-lyudi-de-zak-nchu-tsyu-susp-lnii-nteres-pochina-tsyu-privatn-st> (дата звернення: 15.10.2018).

*В статье рассматриваются подходы к определению и пониманию понятия «общественный интерес» в информационной сфере. Анализируется отечественная судебная практика и практика Европейского суда по правам человека в спорах о признании информации общественно необходимой. Автором предлагается определение понятия «общественный интерес» и выделяются его существенные признаки.*

**Ключевые слова:** информация, общественный интерес, общественно необходимая информация, ограничения права на информацию, правоотношения.

*The article highlights the results of approaches that aimed to define and clarify the concept of «public interest» in the information field. The domestic judicial practice was analyzed as well as the practice of the European Court of human rights regarding the disputes devoted to the importance of information for society. As a result, the author suggests a definition of the concept of «public interest» and defines a set of its essential features.*

**Key words:** information, public interest, essential public information, restrictions of the right to information, legal relations.

