

УДК 347.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.6.25>**Тетяна Голядова,***канд. юрид. наук, доцент,**доцент кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В НАЦІОНАЛЬНОМУ МЕХАНІЗМІ ЗАХИСТУ ПРАВ ОСОБИ НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

*Адміністративні суди в Україні є доволі новим інституціональним утворенням у механізмі державної влади, а адміністративне судочинство – новою формою вирішення конфліктів, що виникають у публічній сфері між органами влади та фізичними чи юридичними особами. Більшість країн Європи знайомі з перевагами цього інституціонального утворення ще із середини XIX століття, коли у європейській свідомості укорінилася необхідність вирішення спорів, що виникають між пересічними громадянами та органами державної влади, незалежним арбітром у вигляді адміністративних судів.*

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, публічно-правові відносини, механізм захисту прав особи, публічна інформація, суб'єкти владних повноважень.

**Постановка проблеми.** Важливу роль у сучасному суспільстві відіграють інформаційні технології та інформаційні відносини. Розвиток таких відносин не міг не позначитись на формах і методах діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування як у внутрішньо-організаційній, так і у зовнішньо-організаційній сферах. Не оминули інформаційні технології і публічно-сервісну сферу, яка бурхливо розвивається останні десять років. У радянському адміністративному праві перевага надавалась правовому регулюванню процедури розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади в адміністративному порядку. Зрозуміло, що такий підхід не тільки негативно позначався на захисті прав і свобод людини і громадянина, а й грубо порушував права громадян на справедливий розгляд справи у судовому порядку.

**Аналіз останніх досліджень.** За часів незалежності України лише деякі аспекти проблеми забезпечення права особи на доступ до публічної інформації, були предметом досліджень, які здійснили І.В. Арістова, О.С. Денісова, Л.М. Задорожня, Б.А. Кормич, Т.А. Костецька, Л.В. Кузенко, Н.В. Кушакова, О.В. Логінов, А.І. Марущак, О.Г. Марценюк, К.С. Маштак О.В. Нестеренко, В.В. Речицький, Т.М. Слінько та інші.

Разом із тим і сьогодні мало уваги в науковій літературі приділяється адміністративному судочинству як одному з елемен-

тів механізму захисту прав особи на доступ до публічної інформації.

**Метою статті є** дослідження сутності та змісту процедури доступу особи до публічної інформації, механізм її реалізації та виконання суб'єктами владних повноважень вимог чинного законодавства України.

**Виклад основного матеріалу.** Конституція України в ст. 34 закріплює, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [1]. Ця норма повною мірою відповідає положенням Загальної декларації прав людини, Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Разом із тим довгий час національне законодавство не передбачало механізмів щодо реалізації цього конституційного права, особливо у взаємовідносинах із суб'єктами владних повноважень. Лише в січні 2011 року був ухвалений Закон України «Про доступ до публічної інформації», який визначив порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень або інших розпорядників публічної інформації [3]. Цей Закон закріплює визначення поняття «публічна інформація»: це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, яка була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень

своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених законом (ст. 1) [3]. Таке поняття містить у собі широке коло різноманітної інформації, як створеної самими суб'єктами владних повноважень, так і отриманої такими органами в межах своїх повноважень ззовні.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» не врегулює питання зловживання правом на інформацію, що призводить до виникнення ситуації, коли забезпечення належного виконання законодавства про доступ до публічної інформації стає надмірним тягарем та створює перешкоди для повноцінного та ефективного виконання суб'єктом владних повноважень його функцій. Сьогодні в діяльності органів публічної влади та місцевого самоврядування у процесі реалізації права на доступ до публічної інформації немає чіткого механізму його забезпечення, їхня діяльність характеризується декларативними положеннями щодо обміну інформацією, які потребують єдиних стандартів якості для надання інформаційних та інших послуг громадськості.

Наявність процедури доступу до публічної інформації, яка прописана в національному законодавстві, на жаль, не стала стимулюючим фактором для великої кількості суб'єктів владних повноважень, які почали ігнорувати вимоги законодавства, а іноді й грубо порушувати його. Дуже часто особам, які робили запити на отримання публічної інформації, суб'єкти владних повноважень: 1) взагалі не надавали відповіді на запит або не надавали інформацію, про яку йшлося у запиті; 2) безпідставно відмовлялися у задоволенні запиту на інформацію; 3) надавали або оприлюднювали недостовірну, неточну або неповну інформацію; 4) надавали інформацію з порушенням передбачених законодавством строків; тощо. Це насамперед стосується невиконання ч. 3 ст. 22 цього Закону України «Про доступ до публічної інформації», яка визначає порядок, коли розпорядник інформації, якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, умисно відмовляється спрямувати цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача. Органи публічної влади, порушуючи також ст. 7 Закону «Про інформацію», яка гарантує всім суб'єктам інформаційних відносин рівні права і можливості доступу до інформації, шукають різні приводи, але тільки не на користь права доступу громадян до публічної інформації, на власний розсуд ухвалюють рішення про відмову

у наданні інформації, скеровують громадян до іншої державної інстанції без конкретних пропозицій щодо шляхів їх реалізації або ж взагалі лише побічно їх інформують [4]. Зазвичай це пов'язано з отриманням громадянами публічної інформації про нормативно-правові акти місцевих органів виконавчої влади і здебільшого з неправомірним застосуванням грифів «ДСК» (для службового користування). Таким чином приховуються суспільно значущі рішення, зокрема інформація про розпорядження бюджетними коштами, а також володіння, користування чи розпорядження державним та комунальним майном та умови отримання цих коштів чи майна. Цим порушується право громадян на доступ до інформації, яка становить суспільний інтерес, і немає фактичних підстав для зарахування її до інформації з обмеженим доступом. Отже, залишається незрозумілим у такому разі, як громадськість може здійснювати контроль за прийняттям рішень і тим більше брати участь у прийнятті управлінських рішень органами публічної влади.

**Саме у цих випадках важливу роль в національному механізмі захисту прав особи на доступ до публічної інформації відіграє адміністративне судочинство.**

Наприклад, О.М. Сибіга, характеризуючи особливості прояву судового контролю та судового захисту у сфері забезпечення доступу до публічної інформації, зазначає, що, з одного боку, адміністративні суди, здійснюючи правосуддя з даної категорії справ, контролюють діяльність органів публічної адміністрації щодо забезпечення доступу до публічної інформації фізичним та юридичним особам, а з іншого – захищають порушене розпорядниками інформації право особи на доступ до публічної інформації. Саме цей аспект функціональної подвійності правосуддя адміністративних судів у сфері забезпечення доступу до публічної інформації, на думку О.М. Сибіги, і привертає свою увагу, адже адміністративні суди, захищаючи права осіб у публічній сфері, дисциплінують публічну владу і таким чином створюють умови для подальшої розбудови демократичного суспільства у нашій країні [6, с. 144].

Повністю погоджуємося з висловленими думками, адже серед основних функцій адміністративного судочинства можна виділити контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень у сфері забезпечення доступу до публічної інформації та захист прав осіб в інформаційній сфері від свавілля суб'єктів владних повноважень. Подібну позицію висловлює у своїх працях і Ю.М. Старілов, який підкреслює, що адміністративне судочинство створює правові засоби організа-

ції, ефективного функціонування та контролю не лише у сфері виконавчої влади, а й у судовій і нормотворчій сферах. Контрольні повноваження судової влади, що встановлюють та забезпечують режим законності організації та діяльності органів публічного управління та їх посадових осіб, що обмежують свавільне застосування правових норм та виправляють юридичні помилки, застосовуються з метою підтримання дії принципу поділу влади та відповідності адміністративної практики визнаним стандартам правової держави [7, с. 32].

Роль адміністративного судочинства як правозахисного механізму у сфері публічного управління досліджував у своїх працях і С.В. Ківалов [8]. Він зазначає, що функціональна природа адміністративного судочинства передбачає, передусім, спрямування діяльності адміністративних судів та суддів на підтримання демократичного ладу у взаємовідносинах представників публічної влади та невлadних суб'єктів, створення передумов дотримання принципу верховенства права, прав і свобод невлadних суб'єктів публічно-правових відносин. Також С.В. Ківалов звертає увагу на те, що охоронна функція адміністративного судочинства полягає в цілеспрямованому підтриманні режиму законності та прав, свобод і законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин у мзагальнодержавних та муніципальних масштабах, а гарантуюча функція адміністративного судочинства є проявом того, що вона забезпечує виконання законодавчих та підзаконних актів, які містять у собі правила поведінки органів публічної адміністрації, а також права і свободи людини та громадянина в публічно-правовій сфері [8, с. 12-13].

Якщо викладені вище думки врахувати у характеристиці сфери реалізації права на доступ до публічної інформації, то це буде означати, що суб'єкти владних повноважень, які відповідно до Закону «Про доступ до публічної інформації» належать до розпорядників публічної інформації, зобов'язані забезпечити реалізацію конституційного права особи на інформацію, складовою частиною якого є і право на доступ до публічної інформації. Функціонуюча ж в Україні система адміністративних судів, по-перше, охороняє передбачений національним законодавством режим доступу до публічної інформації, по-друге, контролює законність реалізації суб'єктами владних повноважень покладеного на них обов'язку, по-третє, захищає права осіб у публічно-інформаційній сфері.

### Висновки

На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

Адміністративне судочинство в національному механізмі захисту прав особи на доступ до публічної інформації відіграє таку роль:

- по-перше, охороняє суспільні відносини, які склалися у сфері доступу до публічної інформації, від свавілля суб'єктів владних повноважень;
- по-друге, контролює діяльність суб'єктів владних повноважень на предмет її відповідності режиму законності у сфері доступу до публічної інформації;
- по-третє, захищає права особи на доступ до публічної інформації від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

### Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 18.04.2019).
3. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 18.04.2019).
4. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
5. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>.
6. Сибіга О. М. Адміністративне судочинство в національному механізмі захисту прав особи на доступ до публічної інформації. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. № 43. Том 3. С. 144-148.
7. Старилов Ю. Н. От административной юстиции к административному судопроизводству. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. 144 с.
8. Ківалов С. В. Теоретична характеристика функціонального змісту адміністративного судочинства як правозахисного механізму у сфері публічного управління. Актуальні проблеми держави і права. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ардр\\_2014\\_71\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ардр_2014_71_4).
9. Щорічна доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2017 році. URL : [file:///D:/Kashinska/Downloads/Dopovid\\_2018.pdf](file:///D:/Kashinska/Downloads/Dopovid_2018.pdf).
10. Дубина Н.А., Турута О.В. Проблеми ефективності законодавства України. *Право і безпека*. 2015. URL : <http://oaji.net/articles/2016/2258-1452247184.pdf>.

Административные суды в Украине являются довольно новым институциональным образованием в механизме государственной власти, а административное судопроизводство – новой формой разрешения конфликтов, возникающих в публичной сфере между органами власти и физическими или юридическими лицами. Большинство стран Европы знакомы с преимуществами этого институционального образования еще с середины XIX века, когда в европейском сознании укоренилась необходимость решения споров, возникающих между рядовыми гражданами и органами государственной власти, независимым арбитром в виде административных судов.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, публично-правовые отношения, механизм защиты прав человека, публичная информация, субъекты властных полномочий.

*Administrative courts in Ukraine are quite new institutional formations in the mechanism of state power, and administrative justice is a new form of solution of conflicts that arise in the public sphere between the authorities and individuals or legal entities. Most European countries are familiar with the benefits of this institutional formulation since the mid-nineteenth century, when in the European consciousness the need to resolve emerging disputes between ordinary citizens and state authorities was an independent arbitrator in the form of administrative courts.*

**Key words:** administrative justice, public-legal relations, mechanism of protection of person's rights, public information, subjects of authority.