

**Сибіга О. М.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного, фінансового та банківського права  
Навчально-наукового інституту права імені Князя Володимира Великого  
ПраТ «Міжрегіональна академія управління персоналом»

## ПРАВО НА ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ РОЗПОРЯДНИКА ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

## THE RIGHT TO TAKE LEGAL ACTIONS IN ADMINISTRATIVE COURT AGAINST DECISIONS, ACTIONS OR INACTIVITY OF PUBLIC INFORMATION ADMINISTRATOR

У роботі досліджено особливості правового забезпечення та реалізації права особи на звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації. Акцентується увага, що оскаржити в порядку адміністративного судочинства можна не тільки рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, а й рішення, дії і бездіяльність інших суб'єктів, які віднесені Законом «Про доступ до публічної інформації» до розпорядників публічної інформації. Робиться висновок, що реалізувати право звернення до адміністративного суду у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника інформації у частині доступу до публічної інформації може будь-яка фізична чи юридична особа, яка вважає, що її права, свободи або законні інтереси були порушені розпорядником публічної інформації. Разом із тим право звернення до суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації можуть реалізовувати від імені громадських об'єднань, які не є юридичними особами, або органи управління громадського об'єднання (якщо створення таких органів передбачено статутом), або особа, уповноважена представляти громадське об'єднання (якщо створення органів управління не передбачено статутом).

**Ключові слова:** публічна інформація, судовий захист, адміністративне судочинство, право звернення до адміністративного суду, розпорядники публічної інформації.

В работе исследованы особенности правового обеспечения и реализации права лица на обращение в административный суд относительно обжалования решений, действий или бездействия распорядителя публичной информации. Акцентируется внимание, что обжаловать в порядке административного судопроизводства можно не только решения, действия или бездействие субъектов властных полномочий, но и решения, действия и бездействие других субъектов, отнесенных Законом «О доступе к публичной информации» к распорядителям публичной информации. Делается вывод, что реализовать право обращения в административный суд по делам об обжаловании решений, действий или бездействия распорядителя информации в части доступа к публичной информации может любое физическое или юридическое лицо, считающее, что его права, свободы или законные интересы были нарушены распорядителем публичной информации. Вместе с тем право обращения в суд по обжалованию решений, действий или бездействия распорядителей публичной информации могут реализовывать от имени общественных объединений, не являющихся юридическими лицами, или органы управления общественного объединения (если создание таких органов предусмотрено уставом), или лицо, уполномоченное представлять общественное объединение (если создание органов управления не предусмотрено уставом).

**Ключевые слова:** публичная информация, судебная защита, административное судопроизводство, право обращения в административный суд, распорядители публичной информации.

The paper studies special aspects of the legal provision and enjoyment of the human right to take legal actions in administrative court against decisions, actions or inactivity of public information administrator. It is stressed that it is possible to appeal not only decisions, actions or inactivity of authorities under administrative procedure but also decisions, actions or inactivity of other subjects which are public information administrators according to the Law of Ukraine "On Access to Public Information". It is concluded that any natural or legal person, who considers that his/her rights, freedoms or legitimate interests have been violated by public information administrator, can exercise the right to take legal actions in administrative court against decisions, actions or inactivity of public information administrator in the context of access to public information. At the same time, the right to take legal actions in administrative court against decisions, actions or inactivity of public information administrator can be realized on behalf of public organizations, which are not legal persons or governing bodies of non-governmental organizations (if their establishment stipulated by the charter) or a person authorized to represent the non-governmental organization (if their establishment is not stipulated by the charter).

**Key words:** public information, judicial protection, administrative procedure, right to take legal action in administrative court, public information administrator.

**Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Правова сутність інституту права громадян на звернення до суду базується на принципі верховенства права як основного принципу державного ладу, який визначає умови формування та діяльність правової держави щодо забезпечення реалізації цього конституцій-

ного права. Цей принцип є вираженням ідеї реалізації законних прав і свобод людини та пріоритету її природних прав у суспільстві і знаходить свій прояв у верховенстві Конституції та відповідних законів України. На утвердження зазначеного принципу спрямована діяльність усіх судів, в тому числі і адміністративних судів.

Зазначені обставини свідчать про актуальність теми статті та про необхідність проведення дослі-

дження особливостей реалізації права особи на звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**, у яких започатковане розв'язання проблеми, та виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття.

Певні аспекти юрисдикції адміністративних судів у сфері доступу до публічної інформації досліджувалися в працях В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, А.О. Грищенко, І.О. Каргузової, С.В. Ківалова, О.В. Кузьменко, О.В. Нестеренко, А.О. Осадчого, В.В. Речицького, В.С. Цимбалюка та багатьох інших вітчизняних науковців.

Разом із тим питання реалізації права на звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації залишаються в науці адміністративного права малодослідженими. До того ж відбулися суттєві зміни в адміністративному процесуальному законодавстві, що відобразилось на процедурі розгляду публічних спорів в адміністративних судах. Зазначене актуалізує питання реалізації права особи на звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації.

#### **Постановка завдань.**

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена ця стаття, є такі:

1. Дослідити особливості реалізації права особи на звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації.

2. Визначити особливості правового забезпечення реалізації права особи на звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Передусім хочемо звернути увагу, що стара редакція КАСУ (до 03.10.2017 року) розкривала зміст права на звернення до адміністративного суду в розділі, який безпосередньо було присвячено стадіям адміністративного судочинства (ст. 104 Розділу III), тоді як чинний КАСУ вже в Загальних положеннях у Розділі I звертає на це увагу (ст. 5 КАСУ).

Це яскраво свідчить про зміну світогляду законодавця та суб'єктів законодавчої ініціативи щодо пріоритетів під час формулювання положень нормативно-правових актів, в тому числі таких важливих і значимих для національної правової системи, як КАСУ. Це правильний підхід, адже КАСУ – це не тільки систематизований нормативно-правовий акт, що визначає юрисдикцію та повноваження адміністративних судів, встановлює порядок здійснення судочинства в адміністративних судах, як це закріплено в ст. 1 КАСУ, а й нормативно-правовий акт, який забезпечує реалізацію двох конституційних прав особи – на звернення до суду та судовий захист (ст. 55 Конституції України).

Згідно зі ст. 5 КАСУ кожна особа має право в порядку, встановленому адміністративним проце-

суальним законодавством, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси. Розглянемо особливості реалізації права на звернення до адміністративного суду в контексті судового захисту прав у сфері доступу до публічної інформації.

**По-перше**, якщо буквально тлумачити положення ч. 1 ст. 5 КАСУ, то виходить, що право звернутися до адміністративного суду виникає лише у тієї особи, яка вважає, що її права, свободи або законні інтереси були порушені суб'єктом владних повноважень. Справа в тому, що КАСУ, оперуючи терміном «суб'єкт владних повноважень», не завжди враховує особливості публічного спору, де одним із учасників спору є не суб'єкт владних повноважень, а інша особа, яка, наприклад, Законом «Про доступ до публічної інформації» визнається «розпорядником публічної інформації». Тому зміст ч. 1 ст. 5 КАСУ обов'язково слід розкривати з урахуванням положень п. 7 ч. 1 ст. 19 КАСУ, яка конкретизує суб'єкта, що порушує права особи у публічній сфері. Дивує, що нова редакція КАСУ не врахувала в ст. 5 КАСУ всіх особливостей, які нині притаманні публічно-правовим спорам, що належать до юрисдикції адміністративних судів.

У зв'язку з вищесказаним пропонуємо ч. 1 ст. 5 КАСУ викласти у такій редакції:

«Кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що її права, свободи або законні інтереси порушені рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим суб'єктом, рішення, дії чи бездіяльність якого охоплюються юрисдикцією адміністративних судів, та просити про захист прав, свобод або законних інтересів шляхом: ...».

**По-друге**, ч. 1 ст. 5 КАСУ акцентує увагу, що реалізувати право звернення до адміністративного суду може «кожна особа», яка звернулася у порядку, передбаченому адміністративним процесуальним законодавством. У такому разі йдеться про суб'єктивне право особи. До таких осіб традиційно відносять фізичних і юридичних осіб.

Так, наприклад, згідно з рішенням Конституційного Суду України від 25.12.1997 року, за конституційним зверненням громадян Еміра Салі Адаманова, Віри Миколаївни Бондаренко, Валентина Кириловича Великанта, Світлани Олександрівни Дорошенко та інших громадян щодо офіційного тлумачення ст. ст. 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) було встановлено, що частину 1 ст. 55 Конституції України треба розуміти так, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їхні права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод [1].

Отже, реалізувати право на звернення до адміністративного суду може будь-яка фізична особа, яка

вважає, що її права, свободи або законні інтереси були порушені рішенням, діями чи бездіяльністю розпорядника публічної інформації.

Частина 2 ст. 80 ЦК України закріплює, що юридична особа не просто наділяється цивільною правосудатністю і дієздатністю, а може бути позивачем та відповідачем у суді. До того ж п. 1 ч. 1 ст. 19 КАСУ підкреслює, що «юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема, спорах *фізичних чи юридичних осіб* із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації».

Отже, реалізувати право звернення до адміністративного суду може будь-яка юридична особа, яка вважає, що її права, свободи або законні інтереси були порушені рішенням, діями чи бездіяльністю розпорядника публічної інформації.

У зв'язку з цим слід звернути увагу на певні суперечності та неузгодженості чинного Закону «Про доступ до публічної інформації» та КАСУ. Наприклад, ч. 1 ст. 12 Закону «Про доступ до публічної інформації» до запитувачів публічної інформації відносить фізичних, юридичних осіб та об'єднання громадян без статусу юридичної особи (крім суб'єктів владних повноважень), а п. 7 ч. 1 ст. 19 КАСУ до осіб, які мають право оскаржити рішення, дії чи бездіяльність розпорядника інформації, відносить тільки фізичних та юридичних осіб. Тобто, якщо керуватися виключно вимогами п. 7 ч. 1 ст. 19 КАСУ, то виникає ситуація, коли об'єднання громадян без статусу юридичної особи вправі бути учасником правовідносин щодо реалізації права на доступ до публічної інформації, але позбавлене права звернутися до суду за захистом порушеного права на доступ до публічної інформації. Це довічна проблема матеріального, процедурного та процесуального адміністративно-правового регулювання. Адже в науці адміністративного права вже давно є загально визнаним підхід, що суб'єктами матеріального і процедурного адміністративного права можуть бути не тільки фізичні та юридичні особи, а й інші суб'єкти, що не мають статусу юридичної особи. У процесуальних же науках, серед яких особливе місце і нині посідають кримінальне процесуальне право та цивільне процесуальне право, продовжують зберігатись архаїчні догми, одна з яких наголошує на тому, що суб'єктами процесуального права, в тому числі і адміністративного процесуального права, можуть бути виключно фізичні або юридичні особи.

Можна припустити, що порушене право об'єднання громадян без статусу юридичної особи можна захистити в судовому порядку таким чином:

– до адміністративного суду може звернутися один із членів (учасників) громадської організації, адже громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи (ч. 3 ст. 1 Закону «Про громадські об'єднання») [2, ст. 1];

– до адміністративного суду може звернутися один із членів (учасників) громадської спілки,

адже громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) такого громадського об'єднання можуть бути як юридичні особи приватного права, так і фізичні особи [2, ст. 1].

Закон «Про громадські об'єднання» частково дає відповідь на зазначену проблему. Закон вимагає:

– від громадських об'єднань, які мають намір здійснювати діяльність без статусу юридичної особи (якщо утворення чи обрання органів управління не передбачено рішенням про утворення такого об'єднання), в протоколі установчих зборів громадського об'єднання вказувати відомості про особу (осіб), яка має право представляти громадське об'єднання у правовідносинах з державою та іншими особами і вчиняти дії від імені громадського об'єднання без додаткового уповноваження (п. 7 ч. 2 ст. 9);

– від громадських об'єднань, які мають намір здійснювати діяльність без статусу юридичної особи (якщо утворення чи обрання органів управління передбачено рішенням про утворення такого об'єднання), в протоколі установчих зборів громадського об'єднання вказувати відомості рішення про утворення (обрання) керівника, органів управління громадського об'єднання відповідно до затвердженого статуту (п. 6 ч. 2 ст. 9). У цьому разі органи управління громадського об'єднання уповноважені представляти громадське об'єднання у правовідносинах з державою та іншими особами.

Таким чином, можна зробити висновок, що реалізувати право звернення до адміністративного суду у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника інформації у частині доступу до публічної інформації може будь-яка фізична чи юридична особа, яка вважає, що її права, свободи або законні інтереси були порушені розпорядником публічної інформації. Право звернення до суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації можуть реалізовувати від імені громадських об'єднань, які не є юридичними особами, або органи управління громадського об'єднання (якщо створення таких органів передбачено статутом), або особа, уповноважена представляти громадське об'єднання (якщо створення органів управління не передбачено статутом).

Разом із тим органи управління громадського об'єднання і особи, уповноважені представляти громадське об'єднання, не можна віднести ні до фізичних, ні до юридичних осіб, а тому в такому разі доречними є положення ч. 3 ст. 5 КАСУ, в яких наголошується, що до суду можуть звертатися в інтересах інших осіб органи та особи, яким законом надано таке право. Органи управління громадського об'єднання та особи, уповноважені представляти громадське об'єднання, якраз і належать до категорії осіб, яким надано право звернення до адміністративного суду.

Слід зазначити, що ч. 4 ст. 5 КАСУ дає право на звернення до адміністративного суду не тільки приватним суб'єктам (фізичним чи юридичним особам),

а й суб'єктам владних повноважень. Втім, посилаючись на положення п. 1 ч. 1 ст. 12 Закону «Про доступ до публічної інформації», можна стверджувати, що особливості отримання інформації суб'єктами владних повноважень від інших суб'єктів інформаційних правовідносин не регламентуються положеннями Закону «Про доступ до публічної інформації», а тому суб'єкти владних повноважень не можуть виступати в статусі запитувачів публічної інформації, і, як результат, не є особами, що вправі оскаржити рішення, дії чи бездіяльність розпорядника публічної інформації.

**По-третє**, адміністративне процесуальне законодавство передбачає низку засобів судового захисту порушених прав, свобод або законних інтересів. КАСУ одразу ж акцентує увагу на тому, що перелік запропонованих засобів захисту прав, свобод або законних інтересів у порядку адміністративного судочинства є неповним. Адміністративним судом можуть бути вжиті й інші засоби, але їх застосування має відповідати двом критеріям: 1) такі засоби не мають суперечити закону; 2) вони мають забезпечити ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (ч. 2 ст. 5 КАСУ).

Аналіз запропонованого переліку засобів судового захисту прав, свобод або законних інтересів дає можливість не тільки визначити ймовірні результати розгляду справи в рамках адміністративного судочинства (визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень, визнання протиправним та нечинним індивідуального акта чи окремих його положень, визнання дій суб'єкта протиправними та зобов'язання утриматись від вчинення певних дій, визнання бездіяльності суб'єкта та зобов'язання його вчинити певні дії, стягнення з відповідача коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю), а й частково визначитись з підставами звернення до суду. Так, положення ч. 1 ст. 5 КАСУ дають можливість виділити такі підстави для звернення фізичної чи юридичної особи: а) наявність нормативно-правового акта, положення якого цілком чи частково порушують права, свободи або законні інтереси учасника публічно-правових відносин; б) наявність індивідуального акта, зміст якого цілком або частково порушує права, свободи або законні інтереси учасника публічно-правових відносин; в) наявність дій суб'єкта, які є протиправними та порушують права, свободи або законні інтереси учасника публічно-правових відносин; г) бездіяльність суб'єкта, що порушує права, свободи або законні інтереси учасника публічно-правових відносин; г) невизначеність правового статусу суб'єкта, що не дає змогу встановити факт порушення чи непорушення прав, свобод або законних інтересів учасників публічно-правових відносин суб'єктом, який прийняв відповідне рішення, вчинив певні дії чи взагалі не вчиняв жодних дій (невизначеність компетенції).

На жаль, запропонований перелік підстав звернення до адміністративного суду є загальним, а тому не враховує специфіку юрисдикції адміністративних судів за окремими видами публічно-правових спорів. Із запропонованого переліку підстав звернення до адміністративного суду можна лише виділити загальні форми поведінки суб'єкта владних повноважень чи інших розпорядників публічної інформації, а саме прийняття рішення, вчинення дій та бездіяльність розпорядника публічної інформації, які порушують права учасників правовідносин у сфері доступу до публічної інформації.

Не дає чіткої уяви про підстави звернення до адміністративного суду і п. 7 ч. 1 ст. 19 КАСУ, адже в ньому теж йдеться про рішення, дії чи бездіяльність розпорядника інформації у частині доступу до публічної інформації. Кожна з перелічених форм поведінки може мати безліч відтінків та проявів, які є важливими для розуміння підстав звернення особи до адміністративного суду у зв'язку з оскарженням рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації. Отже, КАСУ не деталізує підстави оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації, а тому суддям адміністративного суду в такому разі слід керуватися положеннями ч. 1 ст. 23 Закону «Про доступ до публічної інформації». Саме ця стаття дає детальний перелік підстав, які дають право особі звернутися до адміністративного суду з оскарженням рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації. Щоб звернути увагу на різні форми прояву рішень, дій та бездіяльності розпорядників інформації, класифікуємо всі підстави, перелічені в ч. 1 ст. 23 Закону «Про доступ до публічної інформації», за цим критерієм:

1) оскаржені можуть бути такі **рішення** – рішення про відмову в задоволенні запиту на інформацію, рішення про відстрочку в задоволенні запиту;

2) оскаржені можуть бути такі **дії** – надання недостовірної або неповної інформації, несвоєчасне надання інформації;

3) оскарженими можуть бути такі **форми бездіяльності** – ненадання відповіді на запит на інформацію, невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію відповідно до ст. 15 Закону «Про доступ до публічної інформації», яка передбачає порядок оприлюднення публічної інформації розпорядником.

При цьому слід звернути увагу на пункт 7 ч. 1 ст. 23 Закону «Про доступ до публічної інформації», яка стверджує, що оскарженими в судовому порядку можуть бути й інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача.

**Висновки** та перспективи подальших розвідок.

На підставі проведеного дослідження особливостей реалізації права на звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації можна зробити такі висновки.

1. Зміст ч. 1 ст. 5 КАСУ обов'язково слід розкрити з урахуванням положень п. 7 ч. 1 ст. 19 КАСУ,

яка конкретизує суб'єкта, що порушує права особи у публічній сфері, а саме відносить до таких суб'єктів не тільки суб'єктів владних повноважень, а й інших суб'єктів, які згідно із Законом «Про доступ до публічної інформації» належать до розпорядників публічної інформації.

2. Реалізувати право на звернення до адміністративного суду у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника інформації у частині доступу до публічної інформації може будь-яка фізична чи юридична особа, яка вважає, що її права, свободи або законні інтереси були порушені розпорядником публічної інформації. Право звернення до суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації можуть реалізовувати від імені громадських об'єднань, які не є юридичними особами, або органи управління громадського об'єднання (якщо створення таких органів передбачено статутом), або особа, уповноважена

представляти громадське об'єднання (якщо створення органів управління не передбачено статутом).

3. КАСУ не деталізує підстави оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації, а тому суддям адміністративного суду слід керуватися положеннями ч. 1 ст. 23 Закону «Про доступ до публічної інформації», яка закріплює, що оскаржені можуть бути такі форми поведінки розпорядника публічної інформації: рішення (наприклад, рішення про відмову в задоволенні запиту на інформацію, рішення про відстрочку в задоволенні запиту), дії (наприклад, надання недостовірної або неповної інформації, несвоєчасне надання інформації) та бездіяльність (наприклад, ненадання відповіді на запит на інформацію, невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію відповідно до ст. 15 Закону «Про доступ до публічної інформації», яка передбачає порядок оприлюднення публічної інформації розпорядником).

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) 25.12.1997 № 9-зп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-97#n54>.
2. Про громадські об'єднання : Закон України 22.03.2012 № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.