

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»

КОНТРОЛЬНИЙ ВПЛИВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА НА РОЗПОРЯДНИКА ІНФОРМАЦІЇ В ЧАСТИНІ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

CONTROLLED INFLUENCE OF ADMINISTRATIVE DEFENSE ON INFORMATION PARTICIPANT IN PART OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

У роботі аналізуються представлені в юридичній літературі думки щодо особливостей судового контролю за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації, який здійснюється в межах адміністративного судочинства, а також визначаються перспективні напрями подальших досліджень із цієї тематики. Запропоновано авторське бачення особливостей судового контролю за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації, серед яких виділяються такі: 1) здійснюється спеціально створеним для цього державним органом – адміністративним судом; 2) може ініціюватися лише особою, права та інтереси якої було порушені; 3) базується лише на тих обставинах, які мають юридичне значення; 4) має формалізований характер; 5) здійснюється у змагальному процесі, підсумком якого є обов'язкове винесення суддею рішення по суті справи; 6) предметом судового контролю є публічно-сервісні відносини. Судовий контроль за забезпеченням доступу до публічної інформації запропоновано визначати як основану на законі діяльність адміністративних судів по перевірці правомірності рішення, дії чи бездіяльності розпорядників інформації у частині доступу до публічної інформації.

Ключові слова: публічна інформація, забезпечення доступу до публічної інформації, судовий контроль, адміністративне судочинство.

В работе анализируются представленные в юридической литературе мнения относительно особенностей судебного контроля деятельности (решения, действия или бездействия) распорядителей информации, который осуществляется в рамках административного судопроизводства, а также определяются перспективные направления дальнейших исследований по данной тематике. Предложено авторское видение особенностей судебного контроля деятельности (решений, действий или бездействий) распорядителей информации, среди которых выделяются следующие: 1) осуществляется специально созданным для этого государственным органом – административным судом; 2) может инициироваться только лицом, права и интересы которого были нарушены; 3) базируется лишь на тех обстоятельствах, которые имеют юридическое значение; 4) имеет формализованный характер; 5) осуществляется в состязательном процессе, итогом которого является обязательное вынесение судьей решения по существу дела; 6) предметом судебного контроля являются публично-сервисные отношения. Судебный контроль обеспечения доступа к публичной информации предлагается определять как основанную на законе деятельность административных судов по проверке правомерности решения, действия или бездействия распорядителей информации в части доступа к публичной информации.

Ключевые слова: публичная информация, обеспечение доступа к публичной информации, судебный контроль, административное судопроизводство.

The paper analyzes the opinions presented in the legal literature regarding the specifics of judicial control over the activities (decisions, actions or omissions) of information managers, which is carried out within the framework of administrative legal proceedings, and also identifies promising areas for further research on this topic. The author's vision of the peculiarities of judicial control over the activities (decisions, actions or inaction) of information managers has been proposed, among which the following are distinguished: 1) by a specially created for this purpose government body – an administrative court; 2) can be initiated only by a person whose rights and interests have been violated; 3) is based only on those circumstances that have legal value; 4) has a formalized character; 5) is carried out in an adversarial process, the result of which is a mandatory decision by the judge on the merits of the case; 6) the subject of judicial control is public-service relations. Judicial control over the provision of access to public information is proposed to be defined as the activity of administrative courts based on the law to verify the legality of a decision, the actions or omissions of information managers regarding access to public information.

Key words: public information, providing access to public information, judicial control, administrative proceedings.

Актуальність теми дослідження зумовлена кількістю чинниками.

По-перше, контроль є однією з функцій держави, яка реалізується органами законодавчої, виконавчої і судової влади. Кожна з названих гілок влади виконує контрольні повноваження залежно від функціонального призначення державного органу в загальній системі органів державної влади. Наприклад, В.С. Шестак зазначає, що актуальність дослідження всіх проявів державного

контролю в Україні визначається, насамперед, тим значенням, котре має державний контроль в управлінні як атрибутивні функції держави [1, с. 3]. Водночас контроль, який здійснюється органами судової влади, зумовлений юрисдикцією судів, яка за ними закріплюється чинним законодавством. Тому контроль, який, наприклад, здійснюється адміністративними судами, суттєво відрізняється від контролю, який реалізують суди в межах кримінального судочинства.

По-друге, роль державного контролю загалом та судового контролю зокрема посилюється у так звані «перехідні періоди» суспільства і держави – від однієї суспільно-економічної формaciї до іншої, одного політичного режиму до іншого, одного виду інформаційного суспільства до іншого тощо. Тобто державний контроль є тим правовим інструментарієм, який забезпечує ефективність реалізації системи стримувань і противаг у державній владі беззбoлісну трансформацію і суспільства, і держави у тому напрямі, який дасть змогу не тільки декларувати, а й стверджувати, що Україна є правою, демократичною, соціальною державою з розвинутим громадянським і інформаційним суспільством. Наприклад, В.С. Шестак підкреслює, що державний контроль є одним з інструментів свідомого досягнення поточних і перспективних цілей у процесі формування в Україні розвинутого громадянського суспільства, розбудови України як правою, демократичною, соціальною держави. Значення державного контролю завжди посилюється в перехідні періоди, коли відбувається реформування суспільства і держави [1, с. 3].

По-третє, актуальність теми дослідження пояснюється тим, що сучасний рівень розвитку юридичної науки зумовлює необхідність теоретичного узагальнення на концептуальному рівні досягнень у галузі дослідження судового контролю як виду державного контролю, а також із питань визначення особливостей прояву контролю адміністративних судів щодо розпорядників інформації у частині доступу до публічної інформації.

У зв'язку з цим актуальним видається визначення особливостей контролювального впливу адміністративного судочинства на розпорядника інформації у частині доступу до публічної інформації.

Проблеми змістового наповнення понять «державний контроль» та «судовий контроль», а також окремі питання правового забезпечення реалізації видів державного контролю досліджувалися в працях В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, М.В. Вітрука, В.М. Гаращук, В.М. Горшеньова, А.П. Зайця, В.В. Копейчикова, М.І. Матузова, Ю.М. Оборотова, П.М. Рабіновича, А.І. Рябко, А.М. Харитонова, В.С. Чіркіна, В.М. Шаповала та багатьох інших вітчизняних науковців.

Водночас у наукових працях акцентується в основному на змісті поняття «державний контроль», його видах, особливостях судового контролю як явища правової дійсності, менше уваги приділяється безпосередньо судовому контролю, який здійснюється в межах адміністративного судочинства, та особливостям контролювального впливу адміністративного судочинства на розпорядника інформації у частині доступу до публічної інформації.

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

1) дослідити представлені в юридичній літературі погляди на особливості судового контролю за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації, який здійснюється в межах адміністративного судочинства;

2) запропонувати авторське бачення особливостей судового контролю за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації, який здійснюється в межах адміністративного судочинства;

3) визначити перспективні напрями подальших досліджень із цієї тематики.

Хочемо підкреслити, що в науці адміністративного права і процесу є не тільки нагальна необхідність розмежування між собою таких понять, як «забезпечення доступу до публічної інформації», «судовий контроль за забезпеченням доступу до публічної інформації», «судовий захист права особи на доступ до публічної інформації», а й потреба розкрити зміст судового контролю, що здійснюється в межах адміністративного судочинства, з можливим виділенням його видів.

Визначиться з особливостями контролювального впливу адміністративного судочинства на розпорядника інформації у частині доступу до публічної інформації нам допоможуть комплексні праці, що присвячені проблемам судового контролю [2; 3], та положення чинного законодавства, яке передбачає, по-перше, процедуру доступу до публічної інформації [4], по-друге, процедуру захисту прав осіб у сфері доступу до публічної інформації [5].

В.М. Гаращук, розкриваючи зміст поняття «судовий контроль у державному управлінні», зазначає, що особливість такого судового контролю полягає в тому, що: а) він здійснюється судовою гілкою влади; б) провадиться судовий контроль не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль із боку спеціалізованих контролюючих органів, а одноразово під час розгляду конкретних справ у судах, в тому числі адміністративних; в) предметом судового контролю в державному управлінні є управлінські правовідносини, які виникають між суб'єктами адміністративного права [2, с. 232–234]. С.В. Ківалов пропонує більш розгорнутий перелік особливостей судового контролю, що здійснюється адміністративними судами за діяльністю органів публічної адміністрації: 1) він здійснюється особливим органом, який є незалежним від сторін спору, – адміністративним судом; 2) такий контроль може ініціюватися лише особою, права та інтереси якої було порушені; 3) суддя адміністративного суду, реалізуючи судовий контроль, бере до уваги лише ті обставини, які мають юридичне значення для вирішення справи; 4) судовий контроль має більш формалізований характер порівняно з іншими видами державного контролю; 5) результатом судового контролю є обов'язкове винесення суддею рішення по суті справи [3, с. 16–17].

Розглянемо детальніше запропоновані вище особливості судового контролю, який здійснюється адміністративними судами, за діяльністю чи бездіяльністю органів публічної адміністрації з питань забезпечення доступу до публічної інформації.

По-перше, контроль за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації здійснюється спеціально створеним для цього дер-

жавним органом – адміністративним судом. Особливість статусу адміністративного суду зумовлена тим, що, здійснюючи правосуддя, він не залежить від будь-якого незаконного впливу. Втручення ж у здійснення правосуддя адміністративним судом забороняється і тягне юридичну відповіальність, передбачену кримінальним та адміністративним законодавством [6, ст. 6]. Тобто публічно-правові спори, які виникають між фізичними чи юридичними особами із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації, вирішуються особливим органом, який є незалежним від сторін спору та має владний потенціал, підкріплений правом судити й виносити обов'язкові до виконання рішення [3, с. 16].

По-друге, судовий контроль за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації може ініціюватися лише особою, права та інтереси якої було порушені. Цю вимогу законодавства містить ст. 23 Закону «Про доступ до публічної інформації», яка передбачає змогу особи оскаржити рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації в адміністративному (до керівника розпорядника, вищого органу) або судовому порядку (до адміністративного суду) [4]. До того ж ця особливість судового контролю в межах адміністративного судочинства яскраво демонструє відмінності адміністративного і кримінального судочинства та провадження у справах про адміністративні правопорушення, де суб'єкти розслідування (досудового розслідування, адміністративного розслідування) можуть самостійно порушити справу, якщо для цього є підстави, передбачені чинним законодавством. Так, С.В. Ківалов зазначає, що судовий контроль у межах адміністративного судочинства може ініціюватися лише на підставі заяви особи, права та інтереси якої було порушені неправомірним правовим актом (вчинком, рішенням, бездіяльністю). Навіть маючи інформацію про неправомірні дії суб'єктів публічної влади, суддя самостійно за обов'язком служби не може порушити справу. А звернення заявника має містити вказівку на те, яке з його прав порушені або який із законних інтересів ущемлений, хто, який суб'єкт владних повноважень має нести за це відповіальність [3, с. 16–17].

Саме тому судовий контроль за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації провадиться не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль із боку спеціалізованих контролюючих органів, а одноразово під час розгляду конкретних справ в адміністративних судах.

По-третє, судовий контроль за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації базується лише на тих обставинах, які мають юридичне значення. У такому разі варто враховувати дві групи обставин, які мають значення у вирішенні спорів, що виникають між фізичними чи юридичними особами із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій

чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації. Перша група обставин перерахована в ч. 2 ст. 23 Закону «Про доступ до публічної інформації»: 1) відмова в задоволенні запиту на інформацію; 2) відстрочка задоволення запиту на інформацію; 3) ненадання відповіді на запит на інформацію; 4) надання недостовірної або неповної інформації; 5) несвоєчасне надання інформації; 6) невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію відповідно до ст. 15 Закону «Про доступ до публічної інформації»; 7) інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача [4]. Друга група обставин, які адміністративні суди в обов'язковому порядку перевіряють, перерахована в ч. 2 ст. 2 КАСУ. Йдеться про перевірку адміністративними судами, наприклад, обґрутованості, добросовісності, розсудливості вчинених суб'єктами владних повноважень дій чи прийнятих рішень.

По-четверте, судовий контроль за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації має формалізований характер. Про це свідчать положення ст. 12 КАСУ, яка закріплює, що адміністративне судочинство здійснюється у порядку позовного провадження (загального або спрошеноого). Спрощене позовне провадження призначено для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи. При цьому підкреслюється, що до справ незначної складності належать справи щодо оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію.

По-п'яте, судовий контроль за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації здійснюється у змагальному процесі, підсумком якого є обов'язкове внесення суддею рішення по суті справи. Таке рішення повинно мати мотивований характер, а суддя має аргументовано відповісти на всі пункти отриманої заяви. Наприклад, С.В. Ківалов із цього приводу зазначає, що судове рішення має ґрунтуватися виключно на правових приписах, а не на міркуваннях доцільності або навіть справедливості [3, с. 17].

По-шосте, предметом судового контролю за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації є публічно-сервісні відносини, а саме: відносини щодо забезпечення з боку розпорядника інформації доступу до публічної інформації фізичним та юридичним особам. В цьому плані не погоджуємося з позицією В.М. Гаращука, який виділяє як особливість судового контролю в межах адміністративного судочинства те, що предметом такого контролю є управлінські правовідносини, які виникають між суб'єктами адміністративного права [2, с. 232–234]. Це дуже дискусійне питання, яке достатньою мірою висвітлене в юридичній літературі. Вважаємо, що термін «державне управління» втратив у доктрині адміністративного права статус базової категорії, а у зв'язку з цим втратив і методологічні властивості.

вості, які відігравав у науці адміністративного права ще двадцять років тому. Сучасне адміністративне право чітко розмежовує управлінські, публічно-сервісні, правоохоронні та правозахисні (юрисдикційні) правовідносини, а тому адміністративні відносини щодо забезпечення з боку розпорядника інформації доступу до публічної інформації фізичним та юридичним особам є за своєю суттю публічно-сервісними відносинами.

За результатами аналізу особливостей контролльного впливу адміністративного судочинства на розпорядника інформації у частині доступу до публічної інформації можна дійти наведених нижче **висновків**.

1. Користуючись напрацюваннями вчених, які представлені в юридичній літературі, можна запропонувати визначення судового контролю за забезпеченням доступу до публічної інформації. Судовий контроль за забезпеченням доступу до публічної інформації – це заснована на законі діяльність адміністративних судів із перевірки правомірності рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації у частині доступу до публічної інформації.

2. До особливостей судового контролю за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації належать такі:

– по-перше, контроль за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації здійснюється спеціально створеним для цього державним органом – адміністративним судом;

– по-друге, судовий контроль за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації може ініціюватися лише особою, права та інтереси якої було порушенено;

– по-третє, судовий контроль за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації базується лише на тих обставинах, які мають юридичне значення;

– по-четверте, судовий контроль за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації має формалізований характер;

– по-п'яте, судовий контроль за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації здійснюється у змагальному процесі, підсумком якого є обов'язкове винесення суддею рішення по суті справи;

– по-шосте, предметом судового контролю за діяльністю (рішеннями, діями чи бездіяльністю) розпорядників інформації є публічно-сервісні відносини, а саме відносини щодо забезпечення з боку розпорядника інформації доступу до публічної інформації фізичним та юридичним особам.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (загальнотеоретичні питання): дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Харків, 2002. 176 с.
2. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 412 с.
3. 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/apdp_2014_71_4.
4. Про доступ до інформації: Закон України від 13.01.2011 р. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
6. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 31. Ст. 545.