



производством обоснованности принятия мер реагирования на выявленные нарушения при осуществлении государственного надзора (контроля) субъектами властных полномочий в сфере техногенной и пожарной безопасности в соответствии с требованиями ст. 1836 КАС.

*The article is devoted to the issues of the mechanism of conformation validity of taking reacting measures by public authorities to detect the irregularities in the state supervision (control) of man-caused and fire safety by administrative proceedings as required by Art. 1836 of Code of Administrative Procedure of Ukraine.*

**Література**

1. Державна служба з надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.mns.gov.ua/content/ddpb\\_struktura.html](http://www.mns.gov.ua/content/ddpb_struktura.html).  
 2. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення обмежень у провадженні господарської діяльності»: від 20.06.2013р., № 353VII-ВР // *Голос України*. – 26.06.2013 р.

3. Закон України «Про пожежну безпеку»: від 17.12.1993 р., № 3745-XII-ВР // *Голос України*. – 29.01.1994 р.

4. Указ Президента України «Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: від 12.03.2013 р., № 128/2013 // *Урядовий кур'єр*. – 20.03.2013 р.

5. Кодекс цивільного захисту України: від 02.10.2012 р., № 5403-VI // *Голос України*. – 20.11.2012 р.

6. Кодекс адміністративного судочинства України: від 06.07.2005 р., № 2747-IV // *Урядовий кур'єр* – 17.08.2005 р.

7. ДБН В 1.1-7-2002 «Захист від пожеж. Пожежна безпека об'єктів будівництва» – *Держбуд України, К.* : 2003. – 33 с.

8. Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків чорнобильської катастрофи від 23 вересня 2003 р. за № 355 зареєстрованого в міністерстві юстиції України 30 вересня 2003 р. за № 874/8195.

9. ГОСТ 12.1.004-91 «Пожарная безопасность. Общие требования» на заміну ГОСТ 12.1.004-85; *вед.* 1992. – 07–01. – 117 с.

УДК 342.95

**К. Шустрова,**

кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри історії України Криворізького педагогічного інституту ДВНЗ «Криворізький національний університет»

**ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ  
ЯК ОКРЕМИЙ ВИД НЕЮРИСДИКЦІЙНИХ ПРОВАДЖЕНЬ**

Незважаючи на досить тривалу незалежність України, держава ще знаходиться на шляху побудови громадянського суспільства. Невід'ємною частиною громадянського суспільства на сучасному рівні науково-технічного прогресу є доступ до публічної інформації через відповідні засоби масової інформації, комп'ютерні технології та інші джерела інформації. Така відкритість і прозорість діяльності органів державної влади дозволяє об'єктивно оцінювати та аналізувати ефективність реалізації функцій та завдань держави. Але цей процес неможливий без визначення чіткого процесуального механізму доступу до інформації.

Тому досить актуальним постає питання не тільки практичної реалізації права кожного громадянина щодо доступу до публічної інформації, а й удосконалення процесуального порядку забезпечення здійснення доступу до публічної інформації. Це зумовлює основну мету дослідження – визначення місця процесуального порядку доступу до публічної інформації в системі адміністративного процесу.

Науковим підґрунтям вивчення цієї теми виступають праці таких науковців, як Б. Авер'янов, І. Арістова, О. Білоусов, Е. Демський, Р. Калюжний, М. Лациба, А. Марушак, С. Мосьондз, Г. Почепцов, А. Садовська, Р. Стадник, С. Стеценко,

О. Яременко. Проте питання адміністративно-процесуальної природи доступу до публічної інформації у працях цих фахівців детально не проаналізовано.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі завдання:

- проаналізувати Закони України «Про доступ до публічної інформації» в частині, що стосується порядку доступу до публічної інформації;
- визначити місце процедури доступу до публічної інформації в системі адміністративного процесу;
- відокремити риси процедури доступу до інформації як окремого виду провадження;
- встановити вид адміністративного провадження в системі адміністративного процесу.

Останнім часом у світі та в Україні спостерігається загальна тенденція до створення умов для максимальної прозорості діяльності органів державної влади. Це зумовлено потребою суспільства приймати участь у діяльності державних органів влади, здійснювати суспільний контроль та нагляд у цій сфері. Тому досить логічно, що право на доступ до інформації гарантується такими основними міжнародними документами, як Загальна декларація прав людини, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (стаття 10), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (статті 18, 19), Рекомендація Ради Європи № R (81) 19 про доступ до інформації, що перебуває у володінні державних органів, Рекомендація Ради Європи № R (2002) про доступ до офіційних документів тощо. Ці міжнародні документи визначають поняття публічної інформації та процесуальний порядок доступу до публічної інформації.

В Україні питанням доступу до публічної інформації почали приділяти посилену увагу лише в останні декілька років, більшою мірою завдяки прийняттю Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI. Закон створює ефективні правові механізми реалізації закріпленого у статті 34 Конституції України права кожного на доступ до інформації [1]. На думку О.С. Білоусова, закон носить процедурний характер – він передбачає процедуру здійснення права на доступ до інформації шляхом подання запитів на інформацію, а також виконання обов'язку розпорядниками інформації оприлюднювати інформацію про свою діяльність [2, с. 22]. З цим можна цілком погодитись, тому що крім матеріальних норм, закон містить велику кількість процесуальних норм, які дозволяють віднести цей нормативно-правовий акт до джерел адміністративного

процесу. Незважаючи на це, науковці приділяють більше уваги практичним аспектам реалізації права доступу до публічної інформації, ніж теоретичним засадам регулювання процедури доступу до інформації. Хоча визначення місця доступу до публічної інформації в теорії адміністративного процесу надасть змогу покращити практичну площину реалізації права на доступ до публічної інформації.

Потрібно визначитись з термінологією. Законодавець надає таке визначення інформації: будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді [3]. Публічна інформація є різновидом інформації і має ознаки, які відокремлюють її з поміж інших видів інформації. Тому не вся інформація є публічною, але лише та, яка відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформації, що 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 [4]. Із цього визначення, яке надано в законі «Про доступ до публічної інформації», можна відокремити основні ознаки публічної інформації: 1) інформація повинна бути відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформації; 2) інформація повинна бути отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків; 3) інформація повинна знаходитись у володінні суб'єктів владних повноважень або інших розпорядників публічної інформації (розпорядників, які не є суб'єктами владних повноважень, але володіють інформацією щодо використання бюджетних коштів, виконання делегованих повноважень, умов постачання товарів, послуг і цін на них, іншою суспільно необхідною інформацією).

Можна зробити висновок, що процедура отримання публічної інформації відноситься до адміністративного процесу, так як публічна інформація отримується, створюється та зберігається суб'єктами владних повноважень в процесі своєї діяльності, що відноситься до головних ознак адміністративного процесу. Крім того, має місце правова регламентація процесу доступу до публічної інформації, були відокремлені стадії та порядок доступу до публічної інформації, що притаманно адміністративним провадженням.

Адміністративний процес треба розглядати в широкому значенні – як врегульований



адміністративно-процесуальними нормами порядок вирішення індивідуальних справ відповідними органами держави, їх посадовими особами під час здійснення функцій державної виконавчої влади, а також спорів, що виникають між органами державної виконавчої влади, їх посадовими особами та іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин. Це пов'язано з тим, що широке значення цього терміну передбачає як розгляд спірних правовідносин, так і вирішення «позитивних» справ органами публічної адміністрації. В вузькому ж значенні адміністративний процес визначається законодавцем у Кодексі адміністративного судочинства як правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства [5], тому включають лише судовий розгляд адміністративних справ.

Щодо структури адміністративного процесу, то вона становить сукупність самостійних, різних за змістом та предметом адміністративних проваджень. Якщо звернутись до поняття провадження, найбільш узагальнено його можна розглядати як систему процесуальних дій, об'єднаних кінцевою процесуальною метою (відкриття, підготовка, розгляд справи). Враховуючи особливості владно-управлінських відносин, С.О. Мосьондз дає визначення адміністративного провадження як специфічної діяльності уповноважених на те суб'єктів відповідно до встановленого адміністративно-процесуальними нормами порядку вирішення окремих однорідних адміністративних справ у сфері публічної адміністрації [6, с. 124]. С.Г. Стеценко визначає адміністративне провадження як регламентований положеннями нормативно-правових актів порядок діяльності органів (посадових осіб) із вирішення адміністративних справ [7 с. 265]. Законопроект адміністративно-процедурного кодексу пропонує розглядати адміністративне провадження як сукупність послідовно вчинюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням [8].

Спільним у цих дефініціях є, по-перше, наявність адміністративних органів (посадових осіб), які уповноважені здійснювати адміністративне провадження, по-друге, регламентація процесуальних дій адміністративно-процесуальними нормами, по-третє, вирішення адміністративної справи в межах окремого провадження, по-четверте, прийняття відповідного рішення (акта) і звернення його до виконання. Дещо детальніше розглядає ознаки адміністративного

провадження Е.Ф. Демський, він визначає такі ознаки: а) нормативне врегулювання процесуальних дій; б) наявність конкретної індивідуальної справи; в) спільність предмета правового регулювання в кожному конкретному провадженні; г) наявність не пов'язаного зі службовим підпорядкуванням уповноваженого суб'єкта вирішення справи; г) об'єктивізація дій у межах конкретної індивідуальної справи; д) прийняття відповідного рішення (акта) і звернення його до виконання [9, с. 117].

Та чи можна стверджувати, що процедура доступу до інформації – окремий вид адміністративних проваджень, що входить до адміністративного процесу? Якщо розглядати вищевказані ознаки, то процедурі доступу до публічної інформації притаманні такі риси:

1. Наявність нормативно-правових актів, які регулюють порядок звернення за інформацією до органів публічної адміністрації. В них містяться адміністративно-процесуальні норми, що регламентують процесуальний порядок реалізації права на доступ до публічної інформації. Це Закони України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», Постанови Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади», «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», «Питання виконання Закону України Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади, Укази Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації», «Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах створених Президентом України» та численні накази Міністерства юстиції України. Таким чином, за останні декілька років чисельність нормативно-правових актів, які регулюють процедуру доступу до публічної інформації, значно збільшилась, складає значну законодавчу базу.

2. Вирішення конкретної індивідуальної справи в межах адміністративного провадження. Стаття 5 Закону «Про доступ до публічної інформації» чітко розподілила способи доступу до інформації на активний і пасивний. Доступ до інформації забезпечується шляхом: систематичного та оперативного оприлюднення інформації – пасивний спосіб; надання інформації за за-



питами на інформацію – активний спосіб [10, с. 14]. Активний спосіб передбачає подання усного, письмового прохання або прохання іншими засобами з боку особи/ групи осіб надати публічну інформацію, що знаходиться у володінні розпорядника інформації. Таким чином, розглядається конкретна справа щодо запиту з одного боку суб'єктів (запитувачів) публічної інформації (фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень), з іншого розпорядників інформації (суб'єкти владних повноважень, осіб, що виконують делеговані повноваження цих суб'єктів, та юридичних осіб приватного права), які можуть володіти суспільно необхідною інформацією [4]. Встановлені чіткі межі розгляду конкретної адміністративної справи щодо надання адміністративних послуг.

3. Спільність предмета правового регулювання в кожному конкретному провадженні. В Законі України «Про доступ до публічної інформації» чітко відмежований предмет правового регулювання доступу до публічної інформації – це порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес [4].

4. Об'єктивізація дій у межах конкретної індивідуальної справи. Для отримання публічної інформації подається запит. Він може бути поданий особисто до спеціальних структурних підрозділів або посадовим особам, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою володіє розпорядник інформації, в робочий час згідно з правилами внутрішнього трудового розпорядку. Відповідь на запит на інформацію надається у спосіб, обраний запитувачем, протягом п'яти робочих днів з дня надходження запиту [4]. В даному випадку чітко окреслені процедурні межі, порядок та строки звернення та кінцевий результат – відповідь на запит.

5. Прийняття відповідного рішення (акта) і звернення його до виконання. Розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту [4]. Якщо виходити з того, що адміністративним актом є письмово зафіксована дія, якою завершується адміністративне провадження з надання адміністративної послуги [8], то відповідь на запит на інформацію можна вважати адміністративним актом з надання адміністративної послуги. Більш того, у ст. 24 Закону України «Про доступ

до публічної інформації» встановлена відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації з боку розпорядників інформації. Особи, на думку яких їх права та законні інтереси порушені розпорядниками інформації, мають право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди в порядку, визначеному законом [4]. Це зумовлює обов'язковість надання відповіді розпорядників інформації, крім випадків передбачених законодавством.

Таким чином, доступ до публічної інформації можна вважати окремим видом проваджень, яке є складовою адміністративного процесу. Але залишається питання щодо того, до якого саме виду адміністративних проваджень, тому що науковцями з адміністративного процесу розглядається поділ адміністративних проваджень на певні види. Так, С.О. Мосьондз поділяє адміністративні провадження на юрисдикційні та неюрисдикційні [6, с. 119], Е.Ф. Демський усі провадження за формою їх здійснення розмежовує на три групи: 1) провадження в сфері управління; 2) провадження з адміністративного судочинства; 3) адміністративно-деліктні провадження. [9, с. 119], С.В. Ківалов, враховуючи сучасний стан теорії і практики адміністративного процесу, виділяє судовий і позасудовий адміністративний процеси [11, с. 8]. В основі цих класифікацій лежить наявність спору щодо здійснення адміністративного судочинства та справ, які вирішуються органами публічної адміністрації під час надання адміністративних послуг. Враховуючи, що доступ до публічної інформації є одним із різновидів надання адміністративних послуг, то його можна віднести до неюрисдикційних або позасудових. Це пояснюється тим, що: 1) доступ до публічної інформації здійснюється у сфері публічної адміністрації; 2) доступ до публічної інформації спрямований на вирішення справ позитивного характеру (які не містять конфліктної складової); 3) він не пов'язаний із застосуванням адміністративного примусу; 4) ініціюється громадянами чи організаціями; 5) має власну законодавчу базу, яка регламентує процес доступу до публічної інформації.

Можна стверджувати, що в адміністративному процесі, завдяки появі в останні декілька років нового законодавства в сфері доступу до публічної інформації, стало можливим виділення доступу до публічної інформації як окремого виду неюрисдикційних проваджень. Воно має всі ознаки, притаманні адміністративному провадженню, допоможе побудувати громадянське суспільство в Україні з прозорою діяльністю





органів публічної адміністрації, що, в свою чергу, забезпечить діалог з громадськістю на всіх етапах прийняття рішень. Але без встановлення чіткого процесуального механізму доступу до публічної інформації останні перетворення в цій сфері будуть малоефективними.

Тому предметом подальших наукових досліджень процесуального порядку доступу до публічної інформації виступає визначення місця доступу до публічної інформації як окремого виду провадження в теорії адміністративного процесу та вдосконалення процедури доступу до публічної інформації. Доречним було б вивчення процедури доступу до інформації як окремого виду неюрисдикційного провадження в межах дисципліни адміністративного процесу або окремої навчальної дисципліни в вищих навчальних закладах.

**Ключові слова:** адміністративний процес, доступ до публічної інформації, адміністративне провадження, інформація, неюрисдикційні провадження.

*Стаття присвячена дослідженню доступу до публічної інформації як окремого провадження в адміністративному процесі. Виділено ознаки доступу до публічної інформації як виду неюрисдикційних проваджень, спираючись на аналіз Закону України «Про доступ до публічної інформації». Окремо наголошується на теоретичних аспектах процедури доступу до публічної інформації як процесуальних діяч, їх значенні в практичній реалізації доступу до публічної інформації.*

*Статья посвящена исследованию доступа к публичной информации как отдельному производству в административном процессе. Выделены признаки доступа к публичной информации как виду неюрисдикционных производств, опираясь на анализ Закона Украины «О доступе к публичной информации». Отдельное внимание уделено теоретическим аспектам процедуры доступа к публичной информации как процессуальным действиям, их значению в практической реализации доступа к публичной информации.*

*The article is devoted to public information access investigating as separate proceedings in the administrative process. Features of Access*

*to Public Information as non-jurisdictional proceedings based on the analysis of the Law of Ukraine «On access to public information are emphasized.» Theoretical aspects of the access to public information, such as legal proceedings and their importance in the practical implementation of access to public information are separately emphasized.*

### Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. [текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Білоусов О.С. Доступ до публічної інформації як чинник формування громадянського суспільства в Україні / О.С. Білоусов // Актуальні проблеми політики. – 2013. – № 50. – С. 18–25.
3. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48.
4. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – С. 314.
5. Кодекс адміністративного судочинства // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – С. 446.
6. Мосьондз С.О. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах) : навч. посіб. / С.О. Мосьондз. – К. : Атіка, 2008. – 272 с.
7. Стеценко С.Г. Адміністративне право України Навчальний посібник / С.Г. Стеценко. – К. Атіка, 2007 – 624 с.
8. Адміністративно-процедурний кодекс України : Законопроект від 03.12.2012 № 11472 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=44893](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893).
9. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
10. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України «Про доступ до публічної інформації» / М.В. Лациба, О.С. Хмара, В.В. Андрусів [та ін.] ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство «Україна», 2011. – 144 с.
11. Адміністративне процесуальне (судове) право України : підручник / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла, О.І. Бедний ; [та ін.] ; за заг. ред.: С.В. Ківалов ; Одеська нац. юрид. акад. – Одеса : Юрид. літ., 2007. – 311 с.

