

О. В. Скочиляс-Павлів

Навчально-науковий інститут права та психології
 Національного університету “Львівська політехніка”,
 асист. кафедри адміністративного та інформаційного права

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗГЛЯДУ СПОРІВ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ РОЗПОРЯДНИКІВ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

© Скочиляс-Павлів О. В., 2014

Досліджено особливості правового регулювання розгляду спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації. На підставі аналізу Кодексу адміністративного судочинства України, закону України “Про доступ до публічної інформації” та судових рішень висвітлені проблемні питання розгляду вказаної категорії адміністративних справ.

Ключові слова: публічна інформація, доступ до публічної інформації, розпорядники публічної інформації, адміністративне судочинство.

О. В. Скочиляс-Павлів

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАССМОТРЕНИЯ СПОРОВ ПО ОБЖАЛОВАНИЮ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ ИЛИ БЕЗДЕЯТЕЛЬНОСТИ РАСПОРЯДИТЕЛЕЙ ПУБЛИЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ

Исследовано особенности правового регулирования рассмотрения споров по обжалованию решений, действий или бездеятельности распорядителей публичной информации. На основании анализа Кодекса административного судопроизводства Украины, закона Украины “О доступе к публичной информации” и судебных решений освещены проблемные вопросы рассмотрения указанной категории административных дел.

Ключевые слова: публичная информация, доступ к публичной информации, распорядители публичной информации, административное судопроизводство.

О. Skochulias-Pavliv

PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION OF DISPUTES OVER APPEALING DECISIONS, ACTIONS OR OMISSIONS OF MASTERS OF PUBLIC INFORMATION

The article focuses on peculiarities of legal regulation of disputes over appealing decisions, actions or omissions of masters of public information. Having analyzed the Code of Administrative Procedure, the Law of Ukraine “On Access to Public Information” and court decisions, the problems of this category of administrative cases consideration have been highlighted.

Key words: public information, access to public information, masters of public information, administrative proceeding.

Постановка проблеми. Однією з найважливіших гарантій становлення демократичного суспільства є правове забезпечення права на доступ до публічної інформації. Ст. 34 Конституції України передбачено, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поши-

рювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Право на доступ до публічної інформації є похідним правом від основного права людини на інформацію. Прийняття 13 січня 2011 року закону України “Про доступ до публічної інформації” (далі – закон) заклало основи для забезпечення цього права. Загалом прийняття закону покликане виконати три основні завдання: по-перше, забезпечити прозорість і відкритість суб’єктів владних повноважень, по-друге, створити механізми реалізації права кожного на доступ до публічної інформації, по-третє, зменшити рівень корупції у діяльності державних органів.

Зміни в інформаційному законодавстві призвели до виникнення нової категорії адміністративних спорів – між запитувачами публічної інформації та її розпорядниками щодо оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до інформації. Ефективність судового захисту права на доступ до публічної інформації залежить від досконалості норм, що утворюють відповідний правовий інститут. Проте правозастосовча діяльність засвідчила, що в деяких випадках забезпечити належний судовий захист прав запитувачів публічної інформації досить складно. І це передусім пов’язано із неузгодженістю окремих положень закону України “Про доступ до публічної інформації” та Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), а також нечіткістю формулювання законодавчих норм.

Мета роботи – визначити особливості судового розгляду спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації на основі аналізу Кодексу адміністративного судочинства, закону України “Про доступ до публічної інформації” та судових рішень адміністративних судів.

Стан дослідження. Особливість такої правової категорії, як інформація, полягає у тому, що вона є об’єктом вивчення різних галузей права – конституційного, цивільного, адміністративного. Деякі аспекти права на доступ до публічної інформації та правового регулювання провадження у справах щодо оскарження рішень дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації висвітлювали у своїх працях В. Андрусів, М. Булгакова, І. Діордіца, Д. Котляр, М. Лациба, В. Малімон, С. Онишук, Є. Тептюх, І. Усенко, О. Хмара, К. Шустрова.

Виклад основних положень. Особливість публічної інформації зумовлена специфікою її утворення і суб’єктом, в розпорядженні якого вона перебуває. Гарантування державою особі цього права шляхом оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації до суду є свідченням демократичності суспільних процесів, що відбуваються у державі. До того ж недоліки правового регулювання зазначеної сфери негативно позначаються на практиці розгляду спорів щодо забезпечення доступу до публічної інформації.

Згідно з ч. 1 ст. 1 закону України “Про доступ до публічної інформації”, публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена у 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 цим законом. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом [1].

Також за змістом ст. 4 вказаного закону доступ до публічної інформації здійснюється на принципах, зокрема, вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених законом. Доступ до інформації забезпечується: 1) систематичним та оперативним оприлюдненням інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом; 2) наданням інформації за запитами на інформацію.

Відповідно до положень ст. 12 закону суб’єктами відносин у сфері доступу до публічної інформації є: 1) запитувачі інформації – фізичні, юридичні особи, об’єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб’єктів владних повноважень; 2) розпорядники інформації; 3) структурний підрозділ або відповідальна особа з питань запитів на інформацію розпорядників інформації.

Згідно із ч. 1 і 2 ст. 19 закону України “Про доступ до публічної інформації”, запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію (прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його віданні) незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

При цьому в розумінні ч. 1 ст. 13 закону України “Про доступ до публічної інформації” розпорядниками інформації визнаються: 1) суб’єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб’єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов’язковими для виконання; 2) юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів; 3) особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб’єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов’язаної з виконанням їхніх обов’язків; 4) суб’єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

Одночасно у ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України визначено, що суб’єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб’єкт під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень [2].

Отже, визначення одного і того самого поняття міститься у різних законодавчих актах у дещо різних формулюваннях. По суті, ці поняття повинні були б збігатись, оскільки позначають одну і ту саму правову категорію. Проте, якщо проаналізувати їхній зміст, то поняття суб’єкта владних повноважень, яке дається у Кодексі адміністративного судочинства України, є ширшим за змістом від того, що міститься в законі України “Про доступ до публічної інформації”.

У постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 30 вересня 2013 року “Про практику застосування адміністративними судами положень закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI “Про доступ до публічної інформації” дається роз’яснення з окресленого питання. В КАС України визначені усі суб’єкти владних повноважень, тому сфера дії цієї норми повністю охоплює сферу дії норми, яка міститься у пункті 1 частини першої статті 13 закону України “Про доступ до публічної інформації”, оскільки норма в законі містить менший перелік суб’єктів владних повноважень та не визначає інших суб’єктів, ніж визначені в КАС України. Аналіз указаних норм права та правових висновків, отриманих у результаті тлумачення вказаних норм права, сфера дії однієї з яких повністю охоплює сферу дії іншої, дає можливість зробити висновок, що таке правове визначення суб’єктів владних повноважень за законом не впливає на визначення юрисдикції спору, оскільки незалежно від того, якою нормою визначено суб’єкта владних повноважень, такий спір належатиме до юрисдикції адміністративних судів [3].

Не піддаючи сумніву позицію Вищого адміністративного суду України, все ж таки зазначимо, що під час прийняття нових законодавчих актів потрібно дотримуватися принципів послідовності, логічності та єдності. Якщо певне поняття вже знайшло своє законодавче закріплення, то під час прийняття подальших нормативно-правових актів потрібно керуватися правилами уніфікації, які спрямовані на вироблення єдиної термінології нормативно-правових актів та усунення розбіжностей між ними. Це дасть змогу уникнути виникнення колізій між нормативно-правовими приписами, що містяться у нормативно-правових актах однієї юридичної сили.

Незважаючи на те, що порушення права на доступ до публічної інформації з боку розпорядників публічної інформації належить до публічно-правових відносин, такий вид спорів як спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації, одержали “офіційний статус” лише 27 березня 2014 року із внесенням доповнень до КАС України. Так, ч. 2 ст. 17 КАС України було доповнено ще одним видом спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, а саме – спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо

оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації. Проте відповідні зміни до ст. 18 Кодексу адміністративного судочинства України, яка визначає предметну підсудність адміністративних справ, внесені не були, а тому не визначений суд, якому підсудна така категорія справ. Під час визначення підсудності спорів фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності, у частині доступу до публічної інформації слід керуватися згаданою вище постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України від 30 вересня 2013 року “Про практику застосування адміністративними судами положень закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI “Про доступ до публічної інформації”. У ній зазначається, що предметна підсудність адміністративних справ визначається за правилами ст. 18 КАС України. За загальним правилом така підсудність визначається залежно від сторони у справі, зокрема, якщо стороною у справі є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська, Севастопольська міська рада, то такі справи підсудні Окружному адміністративному суду. Якщо ж стороною у справі є орган місцевого самоврядування, а державний орган не є стороною у цій справі, то така справа, крім зазначених вище, підсудна місцевому загальному суду як Адміністративному суду. Якщо розпорядник публічної інформації не є суб’єктом владних повноважень, тобто не належить до органів, визначених у ст. 18 КАС України, предметна підсудність справ визначається з урахуванням положень частини п’ятої ст. 18 цього Кодексу, а саме – за вибором позивача [3].

Особливість правового регулювання провадження у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації зумовлена тим, що у п. 1 ч. 1 ст. 183-2 КАС України передбачено, що у справах щодо оскарження бездіяльності суб’єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію застосовується скорочене провадження.

Скорочене провадження застосовується у тих категоріях адміністративних справ, які за своїм юридичним та фактичним змістом не є складними. Розгляд справ у порядку скороченого провадження означає, що суддя розглядає справу у такому порядку одноособово, без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі. За результатами розгляду справи у скороченому провадженні суддя, оцінивши повідомлені позивачем, відповідачем обставини, за наявності достатніх підстав приймає законне та обґрунтоване судові рішення. Якщо за результатами розгляду, поданого відповідачем заперечення, суд прийде до висновку про неможливість ухвалення законного і обґрунтованого судового рішення без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі, суд розглядає справу за загальними правилами КАС України, про що постановляє ухвалу, яка не підлягає оскарженню (ч. 4 ст. 183-2 КАС України).

Як вже зазначалося, скорочене провадження застосовується в адміністративних справах щодо оскарження бездіяльності суб’єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію. Отже, це положення стосується як розгляду справ, що виникають із правовідносин, які випливають із закону України “Про звернення громадян”, так і закону “Про доступ до публічної інформації”. Проте в наведеному законодавчому положенні міститься багато недоліків. Не зрозуміло, з яких причин законодавець не включив до можливого кола оскаржень рішень та дій розпорядників інформації, а лише бездіяльність. Чи розуміти це так, що у разі оскарження дії чи рішення розпорядника інформації справа розглядається у судовому засіданні в загальному порядку? Однозначні висновки не випливають із рішень адміністративних судів, прийнятих у цій категорії справ. Аналіз відповідних рішень показує, що спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації розглядаються судами у загальному порядку, тобто у судовому засіданні, у порядку скороченого провадження та у порядку письмового провадження незалежно від предмета оскарження.

Перелік справ, щодо яких застосовується скорочене провадження, наведений у ч. 1 ст. 183-2 КАС України, є вичерпним. Але тоді не підтверджується судовою практикою твердження про те, що у порядку скороченого провадження можуть розглядатися лише справи про оскарження

бездіяльності розпорядника інформації щодо розгляду запиту на інформацію. Наприклад, Окружний адміністративний суд міста Києва в порядку скороченого провадження розглянув адміністративну справу про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити певні дії (справа № 826/11033/14 від 1 жовтня 2014 року). Під неправомірними та незаконними діями розпорядника інформації у цій справі мається на увазі несвоєчасне надання відповіді на запит на інформацію та ненадання відповіді на запити на інформацію взагалі [4].

Виноградівський районний суду Закарпатської області розглянув відповідно до ст. 183-2 КАС України в порядку скороченого провадження адміністративний позов про визнання відмови у наданні інформації незаконною (справа № 299/1419/14-а від 20 травня 2014 року). Як вбачається із матеріалів справи, розпорядник публічної інформації надав письмову відповідь на інформаційний запит, проте відмовився надавати запитувану інформацію, посилаючись на її конфіденційний характер [5].

Полтавський окружний адміністративний суд в порядку скороченого провадження розглянув справу про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити певні дії (справа № 816/471/14 від 20 лютого 2014 року). Неправомірність дій полягала у ненаданні повної та достовірної інформації на запит [6].

Показовим є рішення Мукачівського міськрайонного суду Закарпатської області, який розглянув у порядку скороченого провадження справу про визнання дій неправомірними. У цьому випадку неправомірність дій розпорядника інформації, яка оскаржувалася, полягала у бездіяльності відповідача щодо надання публічної інформації, а саме: ненаданні відповіді на запит (справа № 303/1289/14-а від 17 березня 2014 року) [7].

Отже, більшість рішень адміністративних судів, прийнятих у порядку скороченого провадження, стосуються оскарження рішень та дій розпорядників інформації. Поодинокими є випадки, коли предметом розгляду у порядку скороченого провадження виступає бездіяльність розпорядника інформації, яка проявляється у ненаданні відповіді на інформаційний запит.

Крім того, наведені рішення адміністративних судів підтверджують тезу про те, що позивачі, не розуміючи норм закону України “Про доступ до публічної інформації”, часто не знають як правильно і однозначно сформулювати свої вимоги. Відповідно до ч. 2 ст. 23 вказаного закону, запитувач має право оскаржити: 1) відмову у задоволенні запиту на інформацію; 2) відтермінування 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 цього закону; 7) інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача. Цей перелік підстав повинен бути орієнтиром для громадян під час формулювання своїх вимог. Наведене свідчить про низьку правову обізнаність наших громадян.

Варто зазначити, що аналіз 75 справ, які знаходилися в Єдиному державному реєстрі судових рішень, станом на кінець липня 2011 року, проведений Д. Чоповським, засвідчив, що найбільша категорія справ, розглянутих судами, коли відповіді на інформаційний запит просто не надано. На той час таких справ було аж 12 [8]. Сьогодні справ про оскарження бездіяльності розпорядників публічної інформації щодо ненадання відповіді на інформаційний запит є небагато, що загалом свідчить про дієвість норм закону України “Про доступ до публічної інформації” у частині реагування розпорядників інформації на інформаційні запити.

До того ж невіршеними і суперечливими залишаються чимало теоретичних питань, серед яких недосконалість юридичних термінів і понять, які вживаються у нормативно-правових актах. Недосконалість норм чинних законодавчих актів у сфері гарантування доступу до публічної інформації проявляється у такому:

По-перше, нелогічна сама конструкція речення, використана у п. 1 ч. 1 ст. 183-2 КАС України: “...оскарження бездіяльності розпорядника інформації щодо розгляду запиту на інформацію”. Тобто ідеться про бездіяльність щодо розгляду запиту, однак це два протилежні поняття, які взаємовиключають одне одного. Варто змінити це положення та викласти його так: “...оскарження бездіяльності розпорядника інформації щодо ненадання відповіді на інформаційний запит”.

По-друге, в законодавстві необхідно вживати єдиний термін для позначення прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні – “інформаційний запит” або “запит на інформацію”. Вважаємо, що доцільніше використовувати термін “інформаційний запит”, який вживається і у назві розділу IV закону України “Про доступ до публічної інформації” – “Реалізація права на доступ до інформації за інформаційним запитом”, хоча далі у статті йдеться про запит на інформацію. Більше того, під час формулювання, наприклад, ненадання інформації на запит на інформацію (п. 3 ч. 1 ст. 23 закону), порушуються правила мовного вживання прийменникових конструкцій, тобто відбувається нагромодження у вузькому контексті однакових прийменників.

По-третє, і в законі України “Про доступ до публічної інформації”, і в КАС України йдеться, то про розпорядників публічної інформації (преамбула, ст. 1 закону; п. 7 ч. 2 ст. 17 КАС України), то про розпорядників інформації (ст. 13, 14 закону; п. ч. 1. ст. 183-2). З метою єдиності використання юридичних термінів, необхідно вживати термін “розпорядники публічної інформації” для того, щоб наголосити, що йдеться про розпорядників не будь-якої, а саме публічної інформації. Крім того, з назви закону України “Про доступ до публічної інформації” впливає сфера його застосування – відносини між запитувачами та розпорядниками щодо отримання публічної інформації.

Висновки. З прийняттям закону України “Про доступ до публічної інформації”, діяльність органів державної влади для громадян стала відкритішою та прозорішою. Закон гарантує громадянам право на доступ до інформації, чітко встановлює механізми реалізації цього права і передбачає, що оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України. І це логічно, адже правовідносини у сфері доступу до публічної інформації є публічно-правовими. Саме адміністративні суди є останньою інстанцією, що приймають рішення про правомірність чи неправомірність дій розпорядників інформації під час роботи з публічною інформацією. Проте ефективний захист порушених розпорядником публічної інформації прав дещо ускладнюється недоліками правового регулювання, які проявляються у нечіткості та незрозумілості багатьох правових норм, які стали об’єктом нашого дослідження і потребують негайного законодавчого врегулювання.

1. Про доступ до публічної інформації : закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314. 2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>. 3. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 30 вересня 2013 року № 11 “Про практику застосування адміністративними судами положень закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI “Про доступ до публічної інформації” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>. 4. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 1 жовтня 2014 року (справа № 826/11033/14) // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua>. 5. Постанова Виноградівського районного суду Закарпатської області від 20 травня 2014 року (справа № 299/1419/14-а) // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua>. 6. Постанова Полтавського окружного адміністративного суду від 20 лютого 2014 року (справа № 816/471/14) // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua>. 7. Постанова Мукачівського міськрайонного суду Закарпатської області від 17 березня 2014 року (справа № 303/1289/14-а) // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua>. 8. Чоповський Д. Доступ до публічної інформації. Огляд судової практики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://imi.org.ua>.