

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО****БРУЛЕВИЧ В. В.,**

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри державно-правових
наук та міжнародного права
(Державний біотехнологічний
університет)

КОВАЧ О. В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державно-правових наук
та міжнародного права
(Державний біотехнологічний
університет)

УДК 342.72

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.2.1.23>**МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ
ІНФОРМАЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ**

Стаття є дослідженням механізму забезпечення права на доступ до публічної інформації в адміністративному праві України. Визначено, що забезпечення права доступу до публічної інформації є важливою складовою демократичного суспільства. Це означає, що кожна людина має право на доступ до інформації, яка є власністю держави або знаходиться в її розпорядженні. Було з'ясовано, що відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічною інформацією є 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 цим законом. Досліджено, що до органів, які забезпечують доступ до публічної інформації в Україні, належать органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування, державні підприємства, установи та організації, що знаходяться у державній власності, а також інші організації, що здійснюють публічні повноваження або забезпечують доступ до публічної інформації. Конкретизовано, що будь-яка особа має право звернутися до органів влади та інших суб'єктів з запитом на отримання публічної інформації. У відповідь на таке звернення органи влади зобов'язані надати запитувачу інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. Якщо орган влади відмовляє у наданні запитувачу публічної інформації, останній має право звернутися до суду з позовом про зобов'язання надати таку інформацію. Українській омбудсмен та інші наглядові органи мають право перевіряти дотримання органами влади законів, які стосуються доступу до публічної інформації, та реагувати на порушення цих законів. Таким чином, механізми забезпечення права на доступ



до публічної інформації в адміністративному праві України є дуже важливими для забезпечення демократії та відкритості влади.

Ключові слова: інформація, публічна інформація, демократичне суспільство, адміністративне судочинство, судовий захист.

Brulevych V. V., Kovach O. V. Mechanisms for ensuring the right to access to public information in the administrative law of Ukraine

The article is a study of the mechanism for ensuring the right to access public information in the administrative law of Ukraine. It is determined that ensuring the right of access to public information is an essential component of a democratic society. This means that every person has the right to access information that is owned by the state or under its control. It was found that according to the Law of Ukraine "On Access to Public Information," public information is reflected and documented by any means and on any media, information that was obtained or created in the process of exercising the subjects of state powers their duties provided for by current legislation or in the possession of subjects of state powers, other administrators of public information defined by this law. It was investigated that the bodies that ensure access to public information in Ukraine include executive authorities, local self-government bodies, local self-government bodies, state enterprises, institutions and organizations that are state-owned, as well as other organizations that exercise public powers or provide access to public information. It is specified that any person has the right to apply to authorities and other subjects with a request for public information. In response to such an application, the authorities are obliged to provide the applicant with information no later than five working days from the day of receiving the request. If the authority refuses to provide the applicant with public information, the latter has the right to apply to the court with a claim to oblige the provision of such information. The Ukrainian Ombudsman and other supervisory bodies have the right to check the authorities' compliance with laws related to access to public information and respond to violations of these laws. Thus, the mechanisms for ensuring the right to access public information in the administrative law of Ukraine are very important for ensuring democracy and transparency of power.

Key words: information, public information, democratic society, administrative justice, judicial protection.

Вступ. Процес розбудови сучасної Української держави характеризується запровадженням новітніх інформаційних технологій, значним прискоренням процесу отримання, обробки, аналізу інформації. Правовідносини у сфері доступу до публічної інформації безпосередньо пов'язані з реалізацією конституційних положень стосовно додержання та належної реалізації прав і свобод людини та громадянина. Одним із основних прав, гарантованих Конституцією України, є право на інформацію.

Право громадян на інформацію знаходить відображення у всіх галузях сучасного вітчизняного законодавства, але особливе значення має його адміністративно-правове регулювання, спрямоване практично на всі інформаційні об'єкти. В основу адміністративно-правового регулювання інформаційного середовища і права громадян на доступ до інформації покладено здійснення владних повноважень органами державної влади.

Вирішення питання забезпечення ефективності механізму реалізації та захисту права на інформацію залишається актуальною проблемою, до якої неодноразово зверталися у своїх дослідженнях такі вчені-адміністративісти, як О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, Л. Р. Біла-Тіунова, М. Ю. Віхляєв, В. М. Гаращук, Є. А. Гетьман, І. П. Голосніченко, С. В. Ківалов, О. Ф. Кобзарь, Л. П. Коваленко, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломoeць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Константиї, О. В. Кузьменко, Є. В. Курінний, Ю. О. Легеза, М. В. Лошицький,



Д. М. Лук'янець, П. С. Лютіков, М. О. Лютікова, Р. С. Мельник, О. І. Миколенко, Н. Р. Нижник, Д. В. Приймаченко, С. Г. Стеценко та ін. Адміністративно-правовий режим доступу до публічної інформації ставав предметом досліджень у різні часи таких учених, як В. М. Бевзенко, Г. О. Блінова, О. Б. Зеленцов, Р. А. Калюжний, В. В. Квак, Н. В. Коваленко, Р. С. Куйбіда, П. М. Мельник, М. І. Смокович, В. П. Тимошук, М. І. Цуркан та ін.

Постановка завдання полягає в дослідженні механізму забезпечення права на доступ до публічної інформації в адміністративному праві України.

Результати дослідження. Однією з демократичних свобод людини і громадянина в Україні є право особи на публічну інформацію. Доступ кожного до інформації про діяльність органів і посадових осіб державної влади, місцевого самоврядування сприяє реалізації контролю громадянського суспільства за їх діяльністю, є засобом протидії корупції, забезпечує можливість особі задовольняти її суспільні та індивідуальні інтереси. В умовах демократичних реформ органів публічної влади в Україні спостерігається підвищена увага до названих проблем з боку міжнародної спільноти, зростає потреба в дослідженні національного законодавства, що регулює доступ до публічної інформації [6].

Право на доступ до інформації є конституційним правом людини, передбачене і гарантоване статтею 34 Конституції України, відповідно до якої кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [5]. Статтею 3 Закону України «Про інформацію» визначено, що забезпечення доступу кожного до інформації, забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації, забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень належить до основних напрямів державної інформаційної політики [10].

У сьогоденних умовах постійних змін особливо важливу роль відіграє доступ громадян до інформації про діяльність державних органів влади, тобто до публічної інформації, механізм доступу до якої врегульовано Законом України «Про доступ до публічної інформації» [8]. Публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях (у письмовій, аудіовізуальній, електронній чи будь-якій іншій матеріальній формі) інформація, що отримана, створена або знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень в процесі виконання передбачених чинним законодавством обов'язків, або якою суб'єкти владних повноважень зобов'язані володіти відповідно до законодавства, а також інформація, що знаходиться у володінні інших розпорядників публічної інформації, визначених законом, та становить суспільний інтерес [12].

Свобода інформації для сучасного українського суспільства повстала однією із масштабних потреб, адже саме в таких ситуаціях, як зараз в нашій державі, право на отримання інформації є одним із найважливіших у системі прав та свобод громадян. Доступ українців до публічної інформації є однією із основ громадянського суспільства, що дає змогу здійснювати ефективний контроль за владою та впливати на рішення її уповноважених органів.

Розглядаючи питання щодо реалізації права на доступ до інформації, слід відмітити Закон України «Про звернення громадян» та Закон України «Про доступ до публічної інформації». Закон України «Про звернення громадян» передбачає, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [9].

Механізми забезпечення права на доступ до публічної інформації в адміністративному праві України включають наступні інструменти:

1. Запит на отримання інформації – це письмовий або усний запит на отримання певної публічної інформації. Органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані надати запитувачеві інформацію протягом 5 робочих днів, якщо інше не передбачено законом.



2. Звернення до омбудсмена – у разі невиконання органами державної влади та місцевого самоврядування своїх обов'язків щодо надання інформації запитувачеві, можна звернутися до уповноваженого національного омбудсмена.

3. Звернення до суду – якщо запитувач не отримав інформацію, яку він запитував, він може звернутися до суду з позовом на зобов'язання органу влади надати йому необхідну інформацію.

4. Адміністративна відповідальність – у разі порушення законодавства про доступ до публічної інформації, органи державної влади та місцевого самоврядування можуть бути притягнуті до адміністративної відповідальності [8].

Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес. Стан забезпечення права на доступ до інформації органами державної влади та місцевого самоврядування через інформаційний запит дозволяє стверджувати, що в Україні порушення права на доступ до інформації має системний характер, а надання запитуваної інформації та офіційних документів у повному обсязі та у передбачений законом строк є винятком, а не правилом. Основними причинами порушення права на доступ до інформації в Україні є:

– низький рівень фахової підготовки посадових та службових осіб, який проявляється у незнанні Конституції та законів України та нездатності тлумачити норми закону, що в кінцевому підсумку призводить до помилкового розуміння духу та букви закону;

– відсутність культури інформаційної відкритості влади;

– істотні недоліки та невідповідність міжнародним стандартам у сфері доступу і свободи інформації Закону «Про інформацію» та інших нормативно-правових актів, що регламентують реалізацію права на доступ до інформації в Україні;

– матеріально-технічні причини [7].

У країнах з розвинутою демократією порушення права на доступ до публічної інформації захищається законом. В Україні також діють належні механізми захисту цього конституційного права у разі його порушення. Загалом механізм захисту права на доступ до публічної інформації являє собою передбачену законодавством сукупність форм, заходів і засобів, взаємодія яких спрямована на реалізацію цього права.

Роль адміністративного судочинства як правозахисного механізму у сфері публічного управління досліджував у своїх працях і С. В. Ківалов [2]. 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 загальнодержавних 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 [2, с. 12–13].

Одним із механізмів захисту права на доступ до публічної інформації у разі його порушення є можливість оскаржити рішення, дії чи бездіяльність розпорядників публічної інформації до адміністративних судів. Особи, які вважають, що їхні права та законні інтереси порушені розпорядниками інформації, мають право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду, яке здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, а також на відшкодування матеріальної та моральної шкоди в порядку, визначеному законом [3, с. 29].

Згідно із ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України: компетенція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб із розпоряд-



ником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації [4]. Вважаємо, що для позначення спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації доцільно вживати термін «інформаційні спори», які за своєю правовою природою є адміністративно-правовими.

Право на судовий захист може бути реалізовано особою при наявності складної тріади фактів, а саме:

- встановлення в неї необхідного обсягу її процесуальної дієздатності;
- дотримання визначених підстав звернення до суду;
- обґрунтування її позовних вимог.

Варто підкреслити, що попри наділення кожної особи правом на судовий захист (ст. ст. 32, 55 Конституції України) [5], об'єктивні можливості його реалізації не завжди існують. Зокрема, правомірною є відмова адміністративного суду у відкритті провадження у адміністративній справі через смерть позивача, через пропущення встановлених процесуальних строків подання адміністративного позову тощо (ст. ст. 169–170 КАС України) [11].

Розгляд та вирішення адміністративного спору щодо забезпечення вимог доступу до публічної інформації відбувається з врахуванням вимог інстанційності та стадійності його врегулювання. Варто відзначити, що попри наявність нормативного підходу до встановлення стадій врегулювання адміністративного спору в цілому, і зокрема, у сфері доступу до публічної інформації, наукова дискусія щодо встановлення сутності такого правового інституту як «стадії адміністративно-судочинного провадження» є триваючою. Так, Н. Б. Писаренко виділяє такі стадії врегулювання публічно-правового спору у порядку адміністративного судочинства, як:

- провадження у суді першої інстанції;
- провадження у суді апеляційної інстанції;
- провадження у суді касаційної інстанції;
- перегляд судових рішень Верховним Судом;
- провадження у справі за нововиявленими обставинами [1, с. 63–65].

Отже, захист права особи на доступ до публічної інформації – це передбачений КАСУ порядок розгляду спору, який виник між особою та розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації, з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку розпорядників публічної інформації.

Можна констатувати, що судовий захист права особи на доступ до публічної інформації відбувається в адміністративному судочинстві з моменту пред'явлення позову і до моменту виконання судового рішення по справі, тоді як судовий контроль набуває свого прояву виключно на стадії розгляду справи по суті, коли відбувається встановлення факту, що розпорядник публічної інформації здійснив незаконну, необґрунтовану або несправедливу дію (або бездіяльність) у сфері забезпечення доступу до публічної інформації.

Висновки. Отже, механізми забезпечення права на доступ до публічної інформації в адміністративному праві України включають різноманітні процедури та інструменти, що дозволяють громадянам отримувати необхідну інформацію про діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування. Для сучасної України оптимальний механізм доступу до публічної інформації є головним засобом розвитку громадянського суспільства, найважливішою умовою конструктивного діалогу влади і народу, засобом забезпечення національної безпеки та подальшого реформування економіки держави.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне судочинство: навчальний посібник / І. М. Балакарева, І. В. Бойко, Я. С. Зелінська та ін. За заг. ред. Н. Б. Писаренко. Харків: Право, 2016. 312 с.
2. Ківалов С. В. Теоретична характеристика функціонального змісту адміністративного судочинства як правозахисного механізму у сфері публічного управління. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. С. 7–19.



3. Коваленко Л. П. Правовий захист громадян на доступ до інформації. *Інформація і право*. 2015. № 2 (14). С. 26–32.
4. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 27.03.2023).
5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к / 96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 27.03.2023).
6. Кушнір І. В. Конституційне право особи на доступ до публічної інформації та його забезпечення уповноваженим верховної ради України з прав людини: дис. канд. юр. наук: 12.00.02 / КУШНІР І. В.. Київ, 2018. 251 с.
7. Основні шляхи забезпечення реалізації права на інформацію. URL: <http://www.ukr.vipreshbniuk.ru/inform/559-osnovni-shlyakhi-zabezpechennya-realizatsiji-prava-na-informatsiyu.html> (дата звернення: 27.03.2023).
8. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 27.03.2023).
9. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393 / 96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 27.03.2023).
10. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення: 27.03.2023).
11. Семяніста С. Л. Механізм забезпечення захисту права на доступ до публічної інформації в адміністративному судочинстві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. С. 265–268.
12. Янішевська К. Д. Адміністративно-правове регулювання доступу до публічної інформації. *Правові горизонти*. 2018. Вип. 13 (26). С. 86–91.

