

ПЕРЕГЛЯД СУДОВИХ РІШЕНЬ ЯК ГАРАНТІЯ ЗАХИСТУ ПРАВА ОСОБИ НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

REVIEW OF JUDGMENTS AS A GUARANTEE OF PROTECTION OF THE PERSON'S RIGHT TO ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

Миколенко О.І. д.ю.н. професор,
завідувач кафедри адміністративного та господарського права
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова

Добровольська Н.В. к.ю.н.,
доцент кафедри адміністративного та господарського права
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова

У роботі статті розкрито сучасний стан досліджень судового захисту права особи на доступ до публічної інформації, розкрито зміст та процесуальні форми перегляду судових рішень, охарактеризовано особливості перегляду судових рішень щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації. Встановлено, що в адміністративному праві відсутні праці, які б комплексно (тобто з урахуванням вимог матеріального, процедурного і процесуального адміністративного права) вирішували проблеми адміністративно-правового забезпечення та судового захисту права особи на доступ до публічної інформації. Лише в поодиноких наукових працях розкриваються особливості адміністративного судочинства у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації, а також приділяється увага перегляду судових рішень у справах фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації. Зроблено висновок, що в межах стадії перегляду судових рішень у справах щодо оскарження рішень дій чи бездіяльності розпорядників інформації можна виділити наступні процесуальні етапи: 1) подання скарги; 2) відкриття провадження; 3) розгляд справи та прийняття рішення по справі. Доведено, що апеляційне, касаційне провадження та перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами є процесуальними формами перегляду судових рішень і їх не можна виділяти в якості самостійних стадій адміністративного судочинства. Встановлено, що розгляд справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації у судах апеляційної та касаційної інстанції відбувається за загальними правилами, які передбачені для всіх категорій справ адміністративної юрисдикції. Разом з тим, багато справ щодо оскарження рішень дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації, які розглядаються в судах першої інстанції в порядку письмового провадження, мають свої особливості на етапі розгляду апеляційної чи касаційної скарги.

Ключові слова: адміністративне судочинство, судовий захист права особи на доступ до публічної інформації, перегляд судових рішень, апеляційне провадження, касаційне провадження.

The article reveals the current state of research on judicial protection of the right of a person to access public information, examines the content and procedural forms of review of court decisions, describes the features of review of court decisions to appeal decisions, actions or inaction of the public information manager. It is established that in administrative law there are no works that would comprehensively (i.e., taking into account the requirements of substantive, procedural and procedural administrative law) solve the problems of administrative and legal support and judicial protection of a person's right to access public information. Only a few scientific papers reveal the features of administrative proceedings in cases of appeal against decisions, actions or omissions of public information managers, as well as attention is paid to reviewing court decisions in disputes of individuals or legal entities with the public information manager against appeals against decisions, actions or omissions to public information. It is concluded that within the stage of review of court decisions in cases of appeal against decisions of actions or inaction of information managers, the following procedural stages can be distinguished: 1) filing a complaint (appeal or cassation); 2) opening of proceedings; 3) consideration of the case and decision-making on the case. It is proved that appellate, cassation proceedings and review of court decisions on newly discovered or exceptional circumstances are procedural forms of review of court decisions and they cannot be distinguished as independent stages of administrative proceedings. It is established that consideration of cases on appeal of decisions, actions or inaction of the administrator of public information in courts of appeal and cassation instances takes place according to the general rules provided for all categories of cases of administrative jurisdiction.

Key words: administrative proceedings, judicial protection of a person's right to access public information, review of court decisions, appellate proceedings, cassation proceedings.

За останні роки в Україні зроблено значні кроки, спрямовані на забезпечення реалізації прав людини і громадянина та створення ефективної системи захисту цих прав: закріплено адміністративні процедури, які сприяють реалізації прав і свобод людини і громадянина, в тому числі, і у сфері доступу до публічної інформації; визначено повноваження розпорядників публічної інформації щодо реалізації вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації»; впроваджено новітні інформаційні технології, які забезпечують можливість доступу до публічної інформації у формі відкритих даних тощо.

Разом з тим, адміністративно-правове забезпечення та судовий захист права особи на доступ до публічної інформації здійснюється на підставі законодавства, яке ще має недоліки та потребує свого вдосконалення як у частині закріплення більш ефективної процедури реалізації права особи на доступ до публічної інформації, так і у сфері судового захисту цього права. Це негативно впливає на стан захищеності фізичних і юридичних осіб в кра-

їні, а також на якість діяльності розпорядників публічної інформації та адміністративних судів у сфері доступу до публічної інформації.

У зв'язку з цим, особливої уваги потребує аналіз особливостей перегляду судових рішень щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації, адже перегляд судових рішень виступає ефективною та дієвою гарантією захисту права особи на доступ до публічної інформації.

Слід підкреслити, що дослідження судового захисту права особи на доступ до публічної інформації носять в Україні як правило фрагментарний характер. Більшість науковців намагаються розкрити в своїх працях правову природу публічної інформації та особливості правових процедур доступу до такої інформації (Ю.В. Дика, О.Є. Заяць, Л.В. Кузенко, О.О. Кукшинова, К.С. Маштак, С.М. Тарадай і ін.) [1; 2; 3; 4; 5; 6]. При цьому, частина наукових праць у своєму змісті зосереджує увагу виключно на розкритті змісту поняття «право на доступ

до публічної інформації», а тому така характеристика зводиться, по-перше, до визначення даного суб'єктивного права в загальній системі прав осіб, які передбачаються Конституцією України та актами адміністративного законодавства, по-друге, до виділення ознак, що відрізняють його від інших суб'єктивних прав та допомагають визначитись з його правовою природою, по-третє, до розкриття особливостей поняття «публічна інформація» та її класифікації за різними критеріями, та, по-четверте, до загального опису правового статусу суб'єкта, який наділений відповідним суб'єктивним правом. Інша ж частина наукових праць у своєму змісті зосереджує увагу виключно на характеристичні процедури надання доступу до публічної інформації, яка передбачена Законом «Про доступ до публічної інформації» [7]. Особливість таких досліджень у тому, що вони детально характеризують новостворений в адміністративному праві інститут адміністративних послуг, окреслюють особливості публічно-сервісних відносин, визначають зміст та види адміністративних процедур, а також досліджують структуру процедури доступу до публічної інформації.

Тобто такі наукові праці обмежуються аналізом матеріальної та процедурної частин адміністративного права і уникають характеристики механізму судового захисту права особи на доступ до публічної інформації, тим паче, характеристики однієї із стадій адміністративного судочинства – перегляду судових рішень.

Необхідно зазначити, що в адміністративному праві відсутні праці, які б комплексно (тобто з урахуванням вимог матеріального, процедурного і процесуального адміністративного права) вирішували проблеми адміністративно-правового забезпечення та судового захисту права особи на доступ до публічної інформації. Виключенням з цього є дисертація О.М. Сибіги, в якій поступово а) розкривається зміст поняття «інформація»; б) визначаються ознаки і місце публічної інформації у загальній системі інформації, що регулюється правом; в) розкривається зміст права особи на доступ до публічної інформації; г) дається характеристика структури процедури реалізації права на доступ до публічної інформації та суб'єктів, які є учасниками даних правовідносин; г) детально розкриваються особливості адміністративної юрисдикції у справах щодо оскарження рішень дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації [8].

Таким чином, лише в поодиноких наукових працях розкриваються особливості адміністративного судочинства у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації, а також приділяється увага перегляду судових рішень у справах фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації [9; 10; 11]. Перегляд судових рішень в даному випадку розглядається в двох іпостасях: 1) як факультативна стадія адміністративного судочинства; 2) як додаткова гарантія судового захисту права особи на доступ до публічної інформації.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є наступні.

1. Дослідити зміст категорії «перегляд судових рішень» та визначитись з процесуальними формами перегляду судових рішень.

2. Охарактеризувати значення перегляду судових рішень як стадії адміністративного судочинства та гарантії захисту прав особи на доступ до публічної інформації.

3. Визначити особливості перегляду судових рішень щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації.

С.В. Ківалов та Л.Р. Біла-Тіунова зазначають, що законодавець передбачив процедуру перегляду судових рішень судами апеляційної і касаційної інстанцій з метою реалізації права на судовий захист і прийняття судом законного

й обґрунтованого рішення [12, с. 212]. З цими думками слід повністю погодитись, адже недостатньо передбачити в адміністративному процесуальному законодавстві України право особи на звернення до адміністративного суду, необхідно також закріпити і додаткові гарантії щодо законного та обґрунтованого судового рішення. Будь-яка людина може помилятися. Не є виключенням в цьому сенсі і суддя адміністративного суду. Мінливість норм національного законодавства, двозначність розуміння окремих нормативних вимог, брак багатолітнього практичного досвіду у судді, а також відсутність офіційного тлумачення спірних положень національного законодавства можуть стати причиною судових помилок. Тому стадія перегляду судових рішень, яка передбачена Розділом III КАС України, є своєрідним «фільтром», який допомагає «відсіяти» законні та обґрунтовані судові рішення від незаконних та недостатньо обґрунтованих.

Наприклад, О.М. Сибіга вважає, що існування інституту перегляду судових рішень обумовлено двома чинниками:

– наявність факторів суб'єктивного і об'єктивного характеру, які призводять до судових помилок при розгляді справи в першій інстанції. Якщо судові помилки набувають критичної кількості, то це суттєво відбивається на авторитеті судової гілки влади, іміджі держави взагалі та рівні захищеності особи в країні з боку державних установ;

– неоднакове застосування судами одних і тих самих норм. Це стало сьогодні розповсюдженим явищем в діяльності адміністративних судів, і це не дивлячись на те, що певні елементи прецедентного права застосовуються в Україні у діяльності, в тому числі, адміністративних судів [8, с. 326].

Цікаво, що судова система неодноразово реформувалась в Україні і навряд чи у сучасному вигляді проіснує довгий час (іноді складається враження, що для суб'єктів, які здійснюють реформи в нашій державі, неважливий результат реформ, їм подобається сам процес перетворень). У історії розвитку нашої держави був період, коли судова система України була побудована таким чином, що поступово авторитет і значення рішень судів першої інстанції були зведені нанівець. Учасники адміністративного судочинства «автоматично» (ігноруючи фактори, що обумовлювали законність і обґрунтованість судового рішення) зверталися до суду для перегляду справи в апеляційному чи касаційному порядку. Тобто поступово суди першої інстанції втрачали статус державних органів, які приймають остаточне рішення по адміністративній справі, та спроможні професійно здійснювати правосуддя. Як результат, суди апеляційної і касаційної інстанцій були переважані справами, які за своєю суттю були законними і обґрунтованими, але не сприймалися учасниками адміністративного судочинства такими. Цей приклад показує наскільки виваженою повинна бути політика держави: а) до системи адміністративних судів; б) до інстанційної юрисдикції адміністративних судів; в) до стадій адміністративного судочинства; г) до форм адміністративного судочинства. Узгодженість між вказаними вище елементами дозволить повернути довіру до судів першої інстанції та уникнути такого ганебного явища у адміністративній юстиції як «зловживання учасником адміністративного судочинства правом на перегляд справи та оскарження судового рішення» (ст. 13 КАС України).

Довгий час дискусійним в науці адміністративного права і процесу був термін «перегляд справ». Пояснювалося це тим, що науковці в одних випадках намагалися окремо в структурі адміністративного судочинства виділяти стадію апеляційного провадження і стадію касаційного провадження, тоді як в інших випадках науковці виділяли одну стадію «перегляд справ», яка охоплювала собою апеляційне, касаційне та інші види провадження. Вважаємо, що ні апеляційне, ні касаційне провадження не можуть бути окремими стадіями адміністративного

судочинства, адже поняття «провадження» стало характеризувати в чинному законодавстві не скільки етапність розгляду справ в адміністративних судах, оскільки певну процесуальну форму діяльності адміністративних судів (наприклад, положення ст. 12 КАС України). Тобто апеляційне та касаційне провадження об'єднані однією метою – перегляд прийнятого судового рішення. І власне за єдністю мети їх можна розглядати як процесуальні форми перегляду судових рішень.

Також чинний КАС України дозволяє виділити в межах стадії перегляду судових рішень наступні процесуальні етапи:

1) подання скарги (апеляційної чи касаційної). Ст. 292 КАС України визначає, що судом апеляційної інстанції в справах щодо оскарження рішень, дій бездіяльності розпорядників публічної інформації є апеляційний адміністративний суд, у межах територіальної юрисдикції якого знаходиться окружний адміністративний суд, що ухвалив рішення. Параграф 1 Глави 1 Розділу III КАС України додатково передбачає суб'єктів, які мають право оскаржувати в апеляційному порядку рішення суду першої інстанції, строки апеляційного оскарження, а також вимоги до форми та змісту апеляційної скарги. В свою чергу, ст. 327 КАС України закріплює, що судом касаційної інстанції, в тому числі і у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації, є Верховний Суд. Параграф 1 Глави 2 Розділу III КАС України встановлює осіб, які мають право оскаржити в касаційному порядку рішення суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи, строки касаційного оскарження, а також вимоги до форми та змісту касаційної скарги [13];

2) відкриття провадження. Так, частина 1 ст. 300 КАС України закріплює вимогу до суду апеляційної інстанції, яка полягає у тому, що суд за відсутності підстав для залишення апеляційної скарги без руху, повернення апеляційної скарги чи відмови у відкритті апеляційного провадження постановляє ухвалу про відкриття апеляційного провадження у справі. Відповідно, частина 1 ст. 334 КАС України передбачає, що за відсутності підстав для залишення касаційної скарги без руху, повернення касаційної скарги чи відмови у відкритті касаційного провадження суд касаційної інстанції постановляє ухвалу про відкриття касаційного провадження у справі [13];

3) розгляд справи та прийняття рішення по справі. Так, параграф 3 Глави 1 Розділу III КАС України закріплює процедуру підготовки справи до апеляційного розгляду, межі перегляду судом апеляційної інстанції, строки розгляду апеляційної скарги, вимоги до апеляційного розгляду справи у судовому засіданні та в порядку письмового провадження, а також передбачає можливі наслідки розгляду апеляційної скарги на судові рішення суду першої інстанції. В свою чергу, параграф 3 Глави 2 Розділу III КАС України містить вимоги до розгляду касаційної справи. Як і у випадку з апеляційним провадженням, КАС України теж закріплює процедуру підготовки справи до касаційного розгляду, межі перегляду судом касаційної інстанції, строки розгляду касаційної скарги, вимоги до касаційного розгляду справи у судовому засіданні

та в порядку письмового провадження, а також передбачає можливі наслідки розгляду касаційної скарги [13].

У зв'язку з тим, що багато справ щодо оскарження рішень дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації розглядається в судах першої інстанції в порядку письмового провадження, це може вплинути і на порядок розгляду апеляційної чи касаційної скарги. Зокрема, О.М. Сибіга виділяє наступні особливості перегляду справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації: а) якщо апеляційна скарга подана на рішення суду першої інстанції, яке було ухвалене в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін (у порядку письмового провадження), то суд апеляційної інстанції теж може розглянути справу без повідомлення учасників справи (в порядку письмового провадження) за наявними у справі матеріалами; б) якщо рішення суду першої інстанції та постанов апеляційної інстанції були розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження, то суд касаційної інстанції може розглянути справу в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами [8, с. 336].

На підставі аналізу положень чинного адміністративного процесуального законодавства України, які регламентують особливості перегляду справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації, хочемо зазначити наступне.

1. Загальний розгляд апеляційного та касаційного проваджень у справах щодо оскарження рішень дій чи бездіяльності розпорядників інформації дозволяє виділити в межах стадії перегляду судових рішень наступні процесуальні етапи: 1) подання скарги (апеляційної чи касаційної); 2) відкриття провадження; 3) розгляд справи та прийняття рішення по справі.

2. Апеляційне, касаційне провадження та перегляд судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами є не самостійними стадіями адміністративного судочинства, а лише процесуальними формами перегляду судових рішень.

3. Розгляд справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації у судах апеляційної та касаційної інстанції відбувається за загальними правилами, що передбачені для всіх категорій справ адміністративної юрисдикції. У зв'язку з тим, що багато справ щодо оскарження рішень дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації розглядається в судах першої інстанції в порядку письмового провадження, це може вплинути і на порядок розгляду апеляційної чи касаційної скарги. Зокрема: а) якщо апеляційна скарга подана на рішення суду першої інстанції, яке було ухвалене в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін (у порядку письмового провадження), то суд апеляційної інстанції теж може розглянути справу без повідомлення учасників справи (в порядку письмового провадження) за наявними у справі матеріалами; б) якщо рішення суду першої інстанції та постанов апеляційної інстанції були розглянуті за правилами спрощеного позовного провадження, то суд касаційної інстанції може розглянути справу в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Дика Ю.В. Адміністративно-правові засади регулювання обмежень прав громадян на екологічну інформацію: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний аграрний університет. Київ, 2008. 193 с.
2. Заяць О.Є. Адміністративно-правові засади доступу громадян до публічної інформації в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Приватний вищий навчальний заклад «Львівський університет бізнесу та права». Львів, 2013. 251 с.
3. Кузенко Л.В. Правове регулювання права громадян на інформацію в сфері державного управління: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2003. 173 с.
4. Кукшинова О.О. Правове регулювання доступу до відкритої інформації: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2012. 211 с.

5. Маштак К.С. Адміністративно-правове забезпечення права на доступ до публічної інформації: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Міжрегіональна Академія управління персоналом. Київ, 2013. 265 с.
6. Тарадай С.М. Адміністративні процедури забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ, 2012. 217 с.
7. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
8. Сибіга О.М. Адміністративно-правове забезпечення та судовий захист права особи на доступ до публічної інформації: дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2019. 378 с.
9. Сибіга О.М. Особливості прояву судового контролю та судового захисту у сфері забезпечення доступу до публічної інформації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. № 43. Т. 3. С. 144–148.
10. Сибіга О.М. Публічна інформація в контексті практики застосування адміністративними судами норм національного законодавства. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 4. С. 53–57.
11. Сибіга О.М. Юрисдикція адміністративних судів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника публічної інформації: історія та сьогодення. *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. № 82. С. 93–97.
12. Адміністративне судочинство в Україні: теорія, правове регулювання, практика в Україні: монографія / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, Д.А. Козачук і ін.; за заг ред. С.В. Квалова і Л.Р. Білої-Тіунової. Одеса: Фенікс, 2013. 394 с.
13. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.