

Танчинець М. М.,
здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ЗАПИТ НА ІНФОРМАЦІЮ ЯК ОДИН ЗІ СПОСОБІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

REQUEST FOR INFORMATION AS A WAY OF EXERCISING THE RIGHT OF ACCESS TO INFORMATION ON THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES

У статті висвітлено законодавчо закріплений порядок подачі та розгляду запиту на інформацію як одного зі способів реалізації права на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади, визначеного специфіку правовідносин, що виникають з приводу його подачі та розгляду, а також відмежовано останні від правовідносин, що виникають у зв'язку з реалізацією права на звернення громадян до суб'єктів владних повноважень. Обґрунтовано переваги подачі запиту на інформацію порівняно із пасивними способами реалізації права на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади. На основі аналізу розглянутих законодавчих положень запропоновано можливі шляхи вдосконалення механізму реалізації зазначеного права.

Ключові слова: запит на інформацію, звернення громадян, органи публічної влади, публічна інформація, право на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади.

В статье освещен законодательно закрепленный порядок подачи и рассмотрения запроса на информацию как одного из способов реализации права на доступ к информации о деятельности органов публичной власти, определено специфику правоотношений, возникающих в связи с его подачей и рассмотрением, а также разграничены правоотношения, возникающих в связи с подачей запроса и реализацией права на обращение граждан к субъектам властных полномочий. Обоснованы преимущества подачи запроса на информацию в сравнении с пассивными способами реализации права на доступ к информации о деятельности органов публичной власти. На основе анализа рассмотренных законодательных положений предложены возможные пути совершенствования механизма реализации указанного права.

Ключевые слова: запрос на информацию, обращение граждан, органов публичной власти, публичная информация, право на доступ к информации о деятельности органов публичной власти.

The article is devoted to procedure of filing and consideration of the request for information as one of the ways of realization of the right to access to information on the activities of public authorities. The author has defined the specificity of legal relations arising in connection with its filing and consideration, differentiated legal relations arising in connection with the submission of the request and the realization of the right of citizens to appeal to the public authorities. The author also has proved advantages of a request for information in comparison with passive methods of realization of the right of access to information on the activities of public authorities. On the basis of the analysis of current legislation it has been proposed possible ways of improving of the mechanism of realization of this right.

Key words: request for information, appeal of citizens, public authorities, public information, right of access to information on the activities of public authorities.

Із закріпленням на рівні Основного Закону права на доступ до інформації вітчизняним законодавцем було закладено нормативно-правове підґрунтя для втілення принципів відкритості, прозорості та гласності у практичній діяльності органів публічної влади. Саме ці вихідні положення й визначають специфіку аналізованого права, якому, власне, й обумовлюється актуальність нашого дослідження.

Так, реалізуючись у сфері публічних правовідносин, на відміну від більшості інформаційних прав, право на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади, хоча й пов'язано із задоволенням індивідуальних інформаційних потреб, перш за все виступає гарантією дотримання законності у діяльності таких органів. Тобто внаслідок його реалізації задовольняється не тільки індивідуальний, але й суспільний інтерес, що відсилає нас до поняття суспільно необхідної інформації, яка стосується таких сфер, як охорона здоров'я населення, забезпечення належного життєвого рівня, безпека довкілля тощо. У такий спосіб, визначаючи вказане право як одне з основних, законодавець прагнув досягти двоєди-

ної мети – шляхом закріплення механізму реалізації індивідуальних інформаційних потреб водночас створити інструментарій контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень.

Проте, попри зазначене, питання розробки дієвого правового механізму реалізації вказаного права залишається невирішеним. Проблема ускладнюється браком наукового доробку, присвяченого визначеній тематиці. Так, на сьогоднішній день можна вести мову про поодинокі дослідження у галузі інформаційного права такий науковців, як А.І. Марущак, Б.А. Кормич, М.В. Лациба, О.С. Хмара, В.В. Андрусів.

З огляду на зазначене ставимо собі на меті в межах даного дослідження в контексті аналізу законодавчо закріплених положень, що визначають порядок подачі та розгляду запиту на інформацію як одного зі способів реалізації права на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади, виявити недоліки та запропонувати можливі шляхи вдосконалення механізму його реалізації.

У першу чергу слід акцентувати увагу на тому, що об'єктом правовідносин, що виникають з при-

воду реалізації права на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади, є саме публічна інформація, яка визначається як відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, 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, визначених ЗУ «Про доступ до публічної інформації» [1].

Вказаним законом закріплено декілька способів реалізації аналізованого права. Здебільшого особа набуває можливість його реалізації внаслідок оприлюднення суб'єктами владних повноважень публічної інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, на інформаційних стендах або будь-яким іншим способом [1]. Окремо законодавцем визначено інформаційний запит як один з таких способів. Так, запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту [1].

Відповідно до ч. 1 ст. 19 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» запит на інформацію – це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні. Запити на інформацію можуть бути індивідуальними та колективними [1].

ЗУ «Про доступ до публічної інформації» також врегульовано процедуру подачі та розгляду запитів на інформацію. Так, запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Письмовий запит подається в довільній формі. У разі якщо з поважних причин (інвалідність, обмежені фізичні можливості тощо) особа не може подати письмовий запит, його має оформити відповідальна особа з питань запитів на інформацію, обов'язково зазначивши в запиті своє ім'я, контактний телефон, та надати копію запиту особі, яка його подала [1].

Запит на інформацію має містити:

1) ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є;

2) загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо;

3) підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі.

З метою спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію особа може подавати запит шляхом заповнення відповідних форм запитів на інформацію, які можна отримати в розпорядника інформації та на офіційному веб-сайті відповідного розпорядника. Зазначені форми мають містити стислу інструкцію щодо процедури подання запиту на інформацію, її отримання тощо [1].

Розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту. Клопотання про термінове опрацювання запиту має бути обґрунтованим. У разі якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту [1].

Інформація на запит надається безкоштовно. У разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк. Розмір фактичних витрат визначається відповідним розпорядником на копіювання та друк в межах граничних норм, встановлених Кабінетом Міністрів України [1].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 р. № 740 «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію» граничні норми такі:

– не більше ніж 0,1% розміру мінімальної заробітної плати за виготовлення однієї сторінки – у разі копіювання або друку копій документів формату А4 та меншого розміру (в тому числі двосторонній друк);

– не більше ніж 0,2% розміру мінімальної заробітної плати за виготовлення однієї сторінки – у разі копіювання або друку копій документів формату А3 та більшого розміру (в тому числі двосторонній друк);

– від 0,3% до 0,5% розміру мінімальної заробітної плати за виготовлення однієї сторінки – у разі копіювання або друку копій документів будь-якого формату, якщо в документах поряд з відкритою інформацією міститься інформація з обмеженим доступом, що потребує її відокремлення, приховування тощо (в тому числі двосторонній друк) [2].

У разі якщо розпорядник інформації не встановив розміру плати за копіювання або друк, інформація надається безкоштовно. При наданні особі інформації про себе та інформації, що становить суспільний інтерес, плата за копіювання та друк не стягується [1].

У задоволенні запиту може бути відмовлено з таких підстав:

1) розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит;

2) інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом;

3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком;

4) не дотримано вимог до запиту на інформацію, зокрема щодо його форми та реквізитів [1].

Попри достатньо детальну законодавчу регламентацію порядку подачі та розгляду запиту на інформацію на практиці доволі часто виникає проблема, пов'язана із тим, що, направляючи запит на інформацію, особа насправді прагне реалізувати своє право на звернення до суб'єкта владних повноважень із заявою, пропозицією, клопотанням або скаргою. Саме тому вважаємо за потрібне розмежувати правовідносини, що виникають з приводу подачі запитів на інформацію та звернень громадян.

Так, у правовій доктрині виділяють три основні критерії розмежування: правова підстава, предмет та порядок оплати. Щодо правових підстав, то зазначені форми правовідносин розмежовуються на основі ст. 2 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», в якій зазначається, що положення вказаного закону не поширюються на відносини щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними своїх функцій, а також на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом [1].

Порядок подачі та розгляду звернень громадян регулюється спеціальним законом – ЗУ від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян», відповідно до ст. 3 якого звернення – це викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги [3].

За змістом звернення громадян поділяються на такі види:

1. Пропозиція (зауваження) – це звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

2. Заява – це звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їхніх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності.

3. Клопотання – це письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

4. Скарга – це звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування,

підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб [3].

Із зазначеного випливає, що предметом звернень громадян є широкий спектр правовідносин – від реалізації їхніх особистих прав і надання пропозицій щодо діяльності органів державної влади до оскарження неправомірних дій посадових осіб. Запит на інформацію має чітко визначений предмет – надання публічної інформації, якою володіє або повинен володіти її розпорядник [4, с. 25].

Відмінність у порядку оплати полягає в тому, що відповідь на звернення у будь-якому випадку надається безоплатно. Що ж стосується запиту на інформацію, то тут суб'єкту, якому запит адресований, може бути компенсовано витрати на копіювання та друк у порядку та розмірі, визначеному законодавством [4, с. 25].

Принциповим моментом з точки зору відмежування запиту на інформацію від звернення є також строки розгляду та надання відповіді. Так, звернення з огляду на їх змістовну специфіку порівняно із запитом розглядаються протягом довшого строку – у термін не більше одного місяця від дня їх надходження. Ті ж, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів. На обґрунтовану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено [3].

Отже, на основі проаналізованих критеріїв можна розмежувати правовідносини, що виникають з приводу подачі запитів на інформацію та звернень громадян. Водночас у випадку виникнення складнощів у реалізації вказаних прав громадянам повинні сприяти суб'єкти, уповноважені на їх розгляд, надаючи роз'яснення щодо порядку подачі звернень або запитів на інформацію.

Узагальнюючи все зазначене вище, ми дійшли висновку, що запит на інформацію є одним із законодавчо закріплених способів реалізації права на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади наряду із ознайомленням з оприлюдненою розпорядником інформацією в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, на інформаційних стендах тощо. Тобто усі способи реалізації права на доступ до інформації про діяльність органів публічної влади вважаємо за доцільне поділити на два основні різновиди: активний (тобто запит на інформацію) та пасивний (ознайомлення із вже оприлюдненою суб'єктами владних повноважень інформацією). Такий поділ, якщо виходити з положень ст. 5 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», цілком відповідає логіці законодавця,

який відокремив запит на інформацію в межах вказаної статті в окремий пункт.

Вважаємо, що серед усіх зазначених способів запит на інформацію є найбільш ефективним. По-перше, на це вказує індивідуальний характер такого запиту та відповіді на нього, внаслідок отримання якої найбільш повно задовольняються інформаційні потреби окремої, конкретно визначеної особи. По-друге, законодавчо закріплена вимога щодо строків розгляду та надання відповіді на запит, що, за загальним правилом, не можуть перевищувати п'яти робочих днів, сприяє оперативності діяльності уповноважених із розгляду запитів осіб та, відповідно, задоволенню інформаційних потреб особи, що звернулася із запитом, у найкоротший термін. По-третє, внаслідок отримання запитуваної інформації від уповноваженого суб'єкта особа задовольняє власні інформаційні потреби у більш повній мірі, оскільки інформація, що надається у відповідь на запит, відібрана компетентним працівником відповідного органу публічної влади, тому є достовірною та здебільшого достатньою для задоволення інформаційних інтересів в межах запиту. Натомість, особа, намагаючись віднайти серед усього масиву раніше оприлюдненої інформації певні відомості самостійно, внаслідок лише поверхового ознайомлення зі специфікою діяльності певного суб'єкта, не маючи спеціальних знань чи то внаслідок помилки (наприклад, ознайомлення з положеннями нормативно-правових актів, що вже втратили чинність), нерідко не здатна повною мірою задовольнити власні інформаційні потреби. По-четверте, закріплення множинності шляхів подачі запиту (як шляхом заповнення відповідних форм запитів на інформацію, які можна отримати в розпорядника інформації, так і на офіційному веб-сайті відповідного розпорядника) гарантує кожному можливість задовольнити власні інформаційні потреби дистанційно у відносно зручний спосіб. По-п'яте, правовідносини, що виникають з приводу подання запиту на інформацію, є врегульованими на достатньому рівні внаслідок чого, на користь запитів на інформацію свідчить також позитивна практика їх подачі та розгляду.

Водночас, попри законодавчу задекларованість, можна констатувати фактичну обмеженість можливостей ознайомлення з оприлюдненою розпорядниками публічною інформацією, подекуди її застарілістю, а також невпорядкованістю. Ситуація ускладнюється через обмеженість доступу населення до офіційних ресурсів, відсутністю навиків пошуку необхідних даних.

Не можна оминати увагою також недосконалість деяких законодавчих положень. Так, у п. 1 ст. 5 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» встановлено невичерпний перелік способів оприлюднення публічної інформації, тобто, поряд з чітко визначеними, законодавець зазначає: «... будь-яким іншим способом». Вважаємо, це положення слід виключити, оскільки цілком логічним вбачається закріплення переліку, обмеженого попередньо зазначеними способами оприлюднення. Така вимога

обґрунтовується необхідністю створення дієвого механізму реалізації, перш за все, конституційно закріпленого права знати свої права та обов'язки. Адже поняттям «публічна інформація» охоплюється зокрема офіційна інформація, що включає тексти нормативно-правових актів, які визначають права та обов'язки суб'єктів правовідносин. Саме тому перелік способів оприлюднення публічної інформації повинен бути чітко визначеним. Наявність такого недоліку юридичної техніки, характерного для статті 5 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», може породжувати також зворотню ситуація, за якої інформація, що подається, наприклад, політичними діячами на неофіційних ресурсах, зокрема на сторінках соціальних мереж, пересічними користувачами сприймається як офіційна.

Окрім того, ст. 15 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» визначає перелік даних, що підлягають оприлюдненню, та порядок їх оприлюднення, проте вказаний закон не містить жодного положення, яке зобов'язувало б розпорядників вилучати застарілу інформацію. Так, на поточному етапі можна спостерігати ситуацію, за якої у мережі Інтернет залишаються розміщеними та відкритими для доступу офіційні веб-сторінки органів державної влади, які вже ліквідовано. Відповідно, через брак спеціальних знань пересічний громадянин може звернутися до неофіційного джерела та через його зовнішню начебто належне оформлення або взагалі не віднайде необхідну інформацію або, що також не є рідкістю, скористається застарілою інформацією. Все це породжує безліч складнощів при реалізації громадянами вже інших прав. Саме тому, на нашу думку, закріплення пунктом 6 ст. 14 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» самого лише обов'язку її оновлення недостатньо.

Зазначена проблема повинна бути вирішена не тільки на рівні ЗУ «Про доступ до публічної інформації» шляхом внесення до переліку обов'язків розпорядників публічної інформації положення про своєчасне вилучення застарілих даних, але й на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Так, задля систематизації інформації, що подається розпорядниками, слід, в першу чергу, вказати користувачу на її характер, тобто що саме на цьому ресурсі зосереджена офіційна інформація. Так, звертаючись до чинного Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади від 4 січня 2002 р. № 3 [5], пунктом 8 якого закріплено перелік даних, які повинні обов'язково міститися на сайті, положення про зазначення того, що даний ресурс є офіційним, ми не знаходимо. На нашу думку, це також є безумовною вадою.

Узагальнюючи зазначене, вважаємо за потрібне констатувати, що ЗУ «Про доступ до публічної інформації» укладено, виходячи з позицій пріоритетності регламентації обов'язків та відповідальності розпорядників публічної інформації. Водночас ігнорується необхідність систематизації оприлюдненої інформації та полегшення її пошуку пересічним громадянином, який не володіє ані спеціальними

знаннями про діяльність органу публічної влади, ані особливими навиками пошуку такої інформації. Через зазначене найбільш дієвим способом доступу до публічної інформації є подання запиту на інформацію, що водночас може призвести до перенаван-

таження у діяльності структурних підрозділів, уповноважених на розгляд та надання відповідей на них. Саме тому, вважаємо врахування зазначених положень щодо вдосконалення чинного законодавства за необхідне.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
2. Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 р. № 740 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/740-2011-%D0%BF>.
3. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
4. Лациба М.В. 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. досліджень. – К. : Агентство «Україна», 2012. – 144 с.
5. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF>.