

УДК 342.9

КАМЕНСЬКА Н.П., кандидат юридичних наук,
Державна податкова адміністрація України

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ЗА ІНФОРМАЦІЙНИМИ ЗАПИТАМИ

***Анотація.** Щодо удосконалення регулювання порядку розгляду та вирішення справ за адміністративними зверненнями.*

***Аннотация.** Относительно усовершенствования регулирования порядка рассмотрения и решения дел по административным обращениям.*

***Summary.** On improvement of control of procedure of consideration and deciding proceedings under administrative suits.*

***Ключові слова:** публічна інформація, інформаційний запит, доступ до інформації.*

Набрали чинності “революційні” для інформаційної сфери нормативно-правові акти – Закон України “Про доступ до публічної інформації” [1] (далі – Закон) та Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про інформацію” [2]. Основною метою першого з названих законодавчих актів проголошено забезпечення прозорості та відкритості суб’єктів владних повноважень, створення механізмів реалізації права кожної особи на доступ до публічної інформації. Іншим – викладено у новій редакції Закон України “Про інформацію” [3]. Отже, вказані нормативні акти за сферою регулювання тісно пов’язані між собою.

Щодо Закону, то під публічною інформацією законодавець розуміє відображену та задокументовану будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформацію, отриману або створену у процесі виконання суб’єктами владних повноважень своїх обов’язків або котра перебуває у володінні останніх чи інших розпорядників публічної інформації, визначених цим правовим актом.

Одним із способів доступу до публічної інформації є надання останньої за інформаційними запитами. Спосіб отримання інформації за інформаційними запитами не новий. Статтею 32 Закону України “Про інформацію” (до внесення останніх змін) було передбачено право фізичних та юридичних осіб звертатися до публічної адміністрації з інформаційними запитами. Однак доводиться констатувати, що дієвий правовий механізм реалізації права на вказаний запит на той час був відсутній. Однією з причин, що призводила до такої ситуації, була недосконалість інформаційного законодавства – будь-яка інформація, котра перебувала у володінні суб’єкта владних повноважень (за бажанням останнього), могла бути віднесена до конфіденційної. Випадки та критерії віднесення інформації до конфіденційної законодавцем не були визначені, що створювало сприятливі умови для зловживань посадових осіб під час розгляду інформаційних запитів.

Яка сьогодні ситуація в означеній сфері? Розпочнемо аналіз з позитивних нововведень.

По-перше, публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених ч. 2 ст. 1 Закону. За таких обставин випадки обмеження публічної інформації можуть бути передбачені тільки на рівні законодавчого акта.

По-друге, законодавство дозволяє отримувати інформацію без будь-яких обґрунтувань. Так, відповідно до ч. 2 ст. 19 Закону запитувач має право звернутися до розпорядника інформації з запитом без пояснення причини подання останнього. Доступ

до публічної інформації в Україні в розумінні названого законодавчого акта є найбільш лояльним у світі, оскільки зарубіжне законодавство, що регулює відповідні відносини, як правило, містить норми про необхідність обґрунтування мети запиту інформації.

По-третє, законодавець дозволяє подавати запити в усній та письмовій формі, поштою, факсом, телефоном, електронною поштою. Наведена норма, на нашу думку, досить ліберальна. Раніше, до внесення останніх змін у Закон “Про інформацію”, запити щодо доступу до офіційних документів і стосовно надання усної або письмової інформації оформлялися тільки письмово.

По-четверте, відповідно до ч. 4 ст. 19 Закону письмовий запит щодо надання публічної інформації подається у довільній формі. Хоча (заради справедливості) необхідно зазначити, що наведена норма є декларативною, оскільки ч. 5 ст. 19 Закону поряд з цим положенням містить ряд вимог до інформаційного запиту:

– ім’я (найменування) запитувача, поштова адреса або адреса електронної пошти, а також номер засобу зв’язку, якщо такий є;

– загальний опис інформації або вид, назва, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо;

– підпис і дата за умови подання запиту в письмовій формі. Необхідно зазначити, що вказані вимоги стосовно інформаційних запитів майже не відрізняються від тих, які були визначені у Законі “Про інформацію” (до внесення останніх змін).

По-п’яте, строки розгляду запитів на публічну інформацію скорочені у два рази порівняно з тими, що були передбачені Законом “Про інформацію” (до внесення останніх змін). Так, згідно зі ст. 33 вказаного законодавчого акта строк вивчення інформаційного запиту на предмет можливості його задоволення становить 10 календарних днів, а запитувана інформація надсилалася протягом місяця (крім випадків, передбачених законом).

Загальний строк розгляду запитів на публічну інформацію складає не більше 5 робочих днів з дня їх отримання. Винятки становлять запити, які стосуються 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, котрі сталися (або можуть статись) і загрожують безпеці громадян. Відповідь на такі запити, у разі отримання обґрунтованого клопотання від заявника, надається не пізніше 48 години з моменту їх отримання.

Зауважимо, що скорочення строку розгляду інформаційних запитів має певні недоліки, які полягають у наступному.

Строки створюють умови, за яких розпорядники інформації виконують роботу щодо розгляду відповідних звернень таким чином, щоб не порушити часові межі, котрі у них є на вирішення даних питань. Як свідчить практика, у разі надходження інформаційного запиту до органу публічної адміністрації центрального рівня процедура проходження такого документа від структурного підрозділу, що здійснює прийняття вхідної кореспонденції, до виконавця, як правило, триває не менше 5 робочих днів. Однак зі змісту ч. 4 ст. 20 Закону випливає, що законодавець підстави продовження строку розгляду запиту (до 20 робочих днів) обмежив двома випадками: запит стосується великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних. У такому разі розпорядник зобов’язаний обґрунтувати відповідне продовження та протягом 5 робочих днів з дня отримання запиту письмово повідомити про це запитувача інформації.

До позитивних нововведень досліджуваного Закону [1], вважаємо, доцільно також віднести: обов’язок розпорядника інформації визначити структурний підрозділ (відповідальну особу) з питань запитів на інформацію (ст. 16); безкоштовне надання інформації на запит, за винятком випадків, коли задоволення запиту на інформацію

передбачає виготовлення копій документів обсягом менше 10 стор. (ст. 21); закріплення вичерпного переліку випадків, у разі настання яких допускається відмова чи відстрочка у задоволенні запиту на інформацію (ст. 22); надання відмови у задоволенні інформаційного запиту в письмовій формі та встановлення обов’язкових реквізитів такої відповіді (ст. 22); передбачення права особи, яка оприлюднює інформацію, на захист з боку держави (ст. 11); конкретизація обов’язків розпорядників інформації – суб’єктів владних повноважень тощо (ст. 14); встановлення парламентського, громадського, державного контролю за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації тощо (ст. 17).

Поряд з позитивними моментами є низка суттєвих недоліків нового Закону [1] у частині щодо інформаційних запитів. Розглянемо їх докладніше.

1. Зі змісту статей 12, 19 Закону випливає, що суб’єкти владних повноважень, будучи учасниками відносин у сфері доступу до публічної інформації, водночас не належать до запитувачів останньої. Закон “Про інформацію” також не містить положень щодо порядку обміну інформацією між органами публічної адміністрації. Разом з тим, не викликає сумнівів той факт, що такі органи під час реалізації владних повноважень постійно співпрацюють між собою, у тому числі у сфері обміну службовою інформацією.

Наведені новозміни створили прогалину в інформаційному законодавстві. З часу набрання чинності законами України “Про доступ до публічної інформації” та “Про внесення змін до Закону України “Про інформацію” порядок обміну інформацією між органами публічної адміністрації спеціальними законодавчими актами не визначено.

Крім того, ст. 29 Закону України “Про інформацію” передбачено можливість надання інформації за запитами на договірній основі. На практиці обмін інформацією між державними органами часто здійснювався за договорами. З внесенням останніх змін у названий вище Закон вказана норма втратила чинність. Як наслідок – можливість обміну інформацією між органами публічної інформації на постійній основі втрачена.

2. Відповідно до ч. 2 ст. 7 Закону України “Про інформацію” [1] розпорядники конфіденційної інформації, мають право поширювати останню лише за згодою осіб, котрі обмежили доступ до такої інформації. У разі незгоди вказаних осіб відповідна інформація може бути поширена публічною адміністрацією тільки у трьох випадках: в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Однак, ст. 29 Закону України “Про інформацію” визначає лише один випадок поширення інформації з обмеженим доступом: якщо вона є суспільно необхідна, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення. Законодавець уточнює, що предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов’язків; яка вказує на можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо.

Отже, випадки поширення публічної інформації з обмеженим доступом у законодавстві регламентовані неоднозначно, що створює умови для зловживань.

3. Деякі з питань, що стосуються досліджуваної проблематики, регламентовані не тільки Законом, а й Законом України “Про інформацію” (наприклад, дефініція поняття “конфіденційна інформація”). Так, ст. 7 першого з названих вище законодавчих актів передбачено, що конфіденційна інформація – це та, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб’єктів владних повноважень, і котра може поширюватися у визначеному ними порядку за бажанням останніх відповідно до встановлених ними умов.

Згідно з іншим конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також та, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених останньою умов, а також у інших випадках, встановлених законом (ст. 21).

Щодо Закону, то у визначенні “конфіденційна інформація” не враховано випадки, коли така інформація поширюється незалежно від бажання фізичних чи юридичних осіб (про них автор зазначав раніше).

У розгляданій дефініції (на відміну від відповідного поняття у Законі України “Про інформацію”) також не передбачено випадки, що стосуються захисту персональних даних (Закон України “Про захист персональних даних” [4]).

Перелік інформації, що не може бути віднесена до конфіденційної, також регламентовано одночасно названими законодавчими актами. Так, у ст. 7 Закону йдеться, що не може належати до конфіденційної інформація, зазначена у частинах 1 і 2 ст. 13 цього правового акта.

У вказаних нормах перелічено розпорядників інформації, до яких належать: суб'єкти владних повноважень; юридичні особи, що фінансуються за рахунок державного бюджету; особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень; суб'єкти господарювання, які володіють інформацією про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, іншою інформацією, що становить суспільний інтерес, тощо. Отже, до конфіденційної не може бути віднесена інформація про вказаних суб'єктів.

Разом з тим, згідно із Законом України “Про інформацію” (ч. 4 ст. 21) до інформації з обмеженим доступом не можуть бути віднесені відомості про: стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту; аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися (або можуть статися) і загрожують безпеці людей; стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло.

З огляду на викладене вище законодавець у названих законах до інформації, доступ до якої не може бути обмежений, відносить абсолютно різні відомості.

За таких обставин є необхідність внести зміни до Закону. До того ж, з метою уникнення подвійного регулювання суспільних відносин (що призводить до неоднозначного сприйняття певних правових явищ на практиці) слід виключити із Закону України “Про інформацію” відповідні правові норми.

4. Суттєвим недоліком Закону є відсутність чітко прописаної процедури розгляду та вирішення розпорядниками інформації запитів на публічну інформацію.

Так, у розділі IV “Реалізація права на доступ до інформації за інформаційним запитом” Закону [1] законодавець обмежився лише визначенням вимог до оформлення запитів на інформацію, строків розгляду останніх, випадками відмови та відстрочки у задоволенні запиту на інформацію та реквізитами відповідних рішень.

Указом Президента від 5 травня 2011 р. № 547/2011 “Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації” [5] вказана прогалина у законодавстві деякою мірою заповнена.

Названим вище актом (п. 2) Кабінету Міністрів України, центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській, Севастопольській міським, районним державним адміністраціям доручено:

розробити і затвердити форми запитів на інформацію, які повинні містити стислу інструкцію щодо процедури подання запиту на інформацію, її отримання тощо;

порядок складання, подання запитів в усній, письмовій чи іншій формі;

затвердити переліки відомостей, що складають службову інформацію, та оприлюднити їх в установленому порядку.

Кожен з вказаних органів на виконання Указу [5] своїми організаційно-розпорядчими актами створить численну кількість порядків, інструкцій, форм, що стосуються процедури подання інформаційних запитів та надання запитуваної інформації публічною адміністрацією. Деякі з таких підзаконних нормативно-правових актів будуть подані на державну реєстрацію, інші – ні.

Розмаїття нормативного матеріалу має декілька очевидних недоліків – численні колізії нормативно-правових актів, наявність прогалин у регулюванні секторів кореспондуючих соціальних відносин.

Як приклад можна навести: Порядок складання та подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Міністерство юстиції України, затверджений наказом Мін'юсту від 8 червня 2011 р. № 1521/5, зареєстрований в Мін'юсті 8 червня 2011 р. за № 694/19432 [6]; Порядок складання та подання запитів на публічну інформацію в Державній митній службі України, затверджений наказом Державної митної служби України від 9 червня 2011 р. № 483 [7]; наказ Мін'юсту “Про затвердження форм для подання запиту на отримання публічної інформації” від 26 травня 2011 р. № 1434/5, зареєстрований в Мін'юсті 26 травня 2011 р. за № 629/19367 [8]; наказ Головного управління державної служби України “Про затвердження форм запитів на отримання публічної інформації” від 25 травня 2011 р. № 133 [9].

З метою запобігання виникненню зазначених проблемних питань вважаємо за необхідне на рівні Кабінету Міністрів України розробити Типове положення щодо форм запитів на інформацію, процедури подання запиту на інформацію, її отримання, а також Типовий перелік відомостей, які становлять службову інформацію. Прийняття запропонованих нормативно-правових актів вирішить проблемне питання стосовно уніфікації підзаконних нормативно-правових актів про надання публічної інформації.

Зважаючи на викладене, Закон “Про доступ до публічної інформації” потребує усунення окреслених вище недоліків.

5. За результатами аналізу норм Закону “Про доступ до публічної інформації” неможливо залишити поза увагою декларативність гарантії забезпечення права на доступ до публічної інформації (ст. 24) – юридична відповідальність за порушення законодавства про доступ до такої інформації.

Законодавцем у ст. 24 Закону визначено перелік порушень, за вчинення яких настає юридична відповідальність (ненадання відповіді на запит, ненадання інформації, безпідставна відмова у задоволенні запиту на інформацію, надання або оприлюднення недостовірної, неточної чи неповної інформації тощо), та право осіб, права та законні інтереси котрих порушені розпорядниками інформації, на відшкодування матеріальної та моральної шкоди. Очевидно, дана стаття є відсильною і не містить конкретних санкцій або нових видів юридичної відповідальності за протиправні діяння у сфері інформаційних відносин.

Щодо інших норм Закону [1], то останні також не стосуються юридичної відповідальності, крім “Прикінцевих положень”. Згідно з їх п. 3 у статтях 212-3 “Порушення права на інформацію” та 212-26 “Ненадання інформації або надання недостовірної чи неповної інформації” Кодексу України про адміністративні правопорушення [10] доповнено перелік законодавчих актів, що визначають право на інформацію, Законом “Про доступ до публічної інформації”.

Щодо названого вище Кодексу, то останнім передбачено адміністративну відповідальність за порушення посадовими особами права фізичних та юридичних осіб на

інформацію. До таких правопорушень належать: неправомірна відмова у наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до законів України “Про інформацію”, “Про звернення громадян” [11], “Про доступ до судових рішень” [12], а також “Про доступ до публічної інформації”.

Очевидно, що у даному переліку відсутнє неправомірне діяння – ненадання відповіді на інформаційний запит фізичної або юридичної особи. За вказаних обставин юридичних підстав для притягнення до адміністративної відповідальності посадової особи, яка вчинила таке правопорушення, немає.

Отже, розглянуті нами недоліки на практиці можуть призвести: мінімум – до бюрократичної тяганини у ході надання публічної інформації за запитами, максимум – до безпідставної відмови у їх задоволенні.

За зазначених обставин доводиться констатувати, що існуюча в Україні практика надання органами публічної адміністрації інформації її запитувачам не відповідає стандартам правової держави. Хоча прийняття Закону України “Про доступ до публічної інформації” є, безперечно, позитивним моментом на шляху створення в Україні ефективного механізму реалізації та захисту права кожного на доступ до публічної інформації.

Використана література

1. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.11 р. № 2939-VI // *Голос України*. – 2011. – № 24.
2. Про внесення змін до Закону України “Про інформацію” : Закон України від 13.01.11 р. 2938-VI // *Голос України*. – 2011. – № 24.
3. Про інформацію : Закон України від 02.10.92 р. № 2657-XII (із змінами та доповненнями) // *Відомості Верховної Ради України*. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
4. Про захист персональних даних : Закон України від 01.06.10 р. – Режим доступу : [//www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2297-17](http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2297-17).
5. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації : Указ Президента України від 05.05.11 р. № 547/2011. – Режим доступу : [//www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=547%2F2011](http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=547%2F2011)
6. Порядок складання та подання запитів на публічну інформацію, розпорядником якої є Міністерство юстиції України : Наказ Мін’юсту від 08.06.11 р. № 1521/5, – Режим доступу : [//www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0694-11](http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0694-11)
7. Порядок складання та подання запитів на публічну інформацію в Державній митній службі України : Наказ Державної митної служби України від 09.06.11 р. № 483. – Режим доступу : [//www.ligazakon.ua](http://www.ligazakon.ua)
8. Про затвердження форм для подання запиту на отримання публічної інформації : Наказ Мін’юсту від 26.05.11 р. № 1434/5. – Режим доступу : [//www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0629-11](http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0629-11)
9. Про затвердження форм запитів на отримання публічної інформації : Наказ Головного управління державної служби України від 25.05.11 р. № 133. – Режим доступу : [//www.ligazakon.ua](http://www.ligazakon.ua)
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України (із змінами та доповненнями) // *Відомості Верховної Ради УРСР*. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
11. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.96 р. № 393/96-ВР (із змінами та доповненнями) // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
12. Про доступ до судових рішень : Закон України від 22.12.05 р. № 3262-IV (із змінами та доповненнями) // *Відомості Верховної Ради України*. – 2006. – № 15. – Ст. 128.