

**Г. М. Котляревська**

доцент кафедри теорії держави і права та конституційного права  
Приватного акціонерного товариства  
«Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

## ЩОДО СПІВВІДНОШЕННЯ ІНСТИТУТІВ ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН ТА ЗАПИТУ НА ІНФОРМАЦІЮ

*У статті розглянуто теоретико-правові засади співвідношення інститутів звернень громадян та запиту на інформацію. Встановлено, що інститут звернень та інститут запитів на інформацію мають єдине функціональне призначення – забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина.*

*Встановлено, що вагомого значення має відмінність у можливостях відмови суб'єкта публічної адміністрації від прийняття та розгляду прохання, спрямованого на забезпечення прав і свобод людини: у випадку подання звернення воно не може стосуватися діяльності одного і того ж органу та бути поданим від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті; у випадку подання запиту на інформацію – вказана вимога нівелюється.*

**Ключові слова:** запит на інформацію, звернення громадян, співвідношення, забезпечення прав і свобод людини, прохання.

**Актуальність теми дослідження.** Євроінтеграційні процеси в Україні, демократизація політичної системи та формування громадянського суспільства передбачають забезпечення реалізації конституційних прав громадян на вільне вираження своїх поглядів і переконань, вільне збирання, зберігання й поширення інформації, вільне об'єднання громадян для захисту своїх прав, одержання інформації від органів державної влади й органів місцевого самоврядування, доступ до їхніх ресурсів, звернення до них та участі в управлінні державними справами. Зазначене передбачає налагодження ефективної взаємодії та співпраці суб'єктів владних повноважень з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями, що виражається через функціонування механізму звернень громадян та запитів на інформацію. Вбачається, що звернення громадян до суб'єктів владних повноважень та можливість подання до них запитів на інформацію є невід'ємним чинником демократизації всієї системи публічного управління, її відкритості, результативності та ефективності.

Більше того, взаємодія суб'єктів владних повноважень із інститутами громадянського суспільства у формі розгляду звернень та запитів на інформацію передбачає не лише забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, але й виступає дієвим спосо-

бом контролю за законністю діяльності органів державної влади та підвищення ефективності та результативності їх діяльності. Зазначене обумовлює необхідність формування теоретико-правового підґрунтя співвідношення інституту звернень громадян та запиту на інформацію.

**Стан наукового дослідження питання.** Дослідженню складних та суперечливих питань, які стосуються проблематики подання та розгляду звернень громадян та подання та розгляду запитів на інформацію, займалися такі теоретики та практики, як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, М.Н. Берідзе, О.В. Мазурчак, М.П. Міняйло, О.А. Мостовой, В.А. Соболев, В.М. Цимбалюк та інші. Значення наукових праць вказаних вчених не викликає ніяких сумнівів, однак дослідження співвідношення розгляду звернень та запитів на інформацію, які за змістом та формою можуть частково співпадати, здійснювалось доволі фрагментарно.

**Метою статті** є визначення співвідношення інститутів звернення громадян та запиту на інформацію для теоретико-прикладного забезпечення реалізації прав і свобод людини.

**Виклад основного змісту.** Важливим питанням сьогодення є запровадження дієвих юридичних способів захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, що зумовлено природою правової держави. Конституцією України, зокрема ст. 40, закріплено загальне

право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [4]. Таким чином, інститут звернення виступає конституційно-правовим засобом захисту та гарантією дотримання прав і свобод громадян. Окреслені положення детально регламентуються положеннями Закону України «Про звернення громадян» [7], який врегульовує питання практичної реалізації громадянами права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів.

Щодо права на подання запиту про отримання інформації до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, то воно забезпечується положеннями ст. 34 Конституції України через закріплення правомочності вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [4]. Вказане право конкретизовано положеннями Закону України «Про доступ до публічної інформації» [6].

Виходячи з того, що інститут звернення громадян та інститут запиту на інформацію спрямовано на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, для них є характерним схоже функціональне призначення, що відображає їх роль та призначення у регулюванні суспільних відносин, вони здійснюються за допомогою відповідних засобів з метою належної реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів громадян. Як уявляється, інститут звернення громадян та інститут запиту на інформацію виконують такі ідентичні функції:

1) правоохоронна, яка забезпечує безконфліктну реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, сприяє недопущенню порушення принципу законності у діяльності суб'єктів владних повноважень;

2) регулятивна, яка забезпечує узгодженість публічних інтересів (тобто інтересів соціальної спільності, яких легалізовано та задоволено державою [1, с. 31–32]);

3) сприяюча, яка має на меті сприяння реалізації особами наданих їм прав, свобод і законних інтересів. Зазначена функція проявляється

ся шляхом подання громадянами відповідних звернень чи запитів, які фактично відіграють роль правового способу ініціювання та належної реалізації того чи іншого права;

4) інформаційна, яка є джерелом інформації як для суб'єктів владних повноважень, так і осіб, що звертаються за інформацією. І в цьому аспекті слушною видається думка О.К. Костюкевича, який зазначає, що виділення інформаційної функції обумовлено кількома факторами: по-перше, кожне зі звернень громадян містить у собі певний обсяг інформації, пов'язаної як із обґрунтуванням мотивів та цілей звернення, так і з фактичними обставинами, що характеризують ті чи інші життєві ситуації, підтверджують чи спростовують певні вимоги, формулюють думку автора звернення з того чи іншого питання, та, по-друге, реалізація цієї функції є прямо пов'язаною з налагодженням так званого зворотного зв'язку [5, с. 196];

5) контрольна, якої виражено через систему заходів правового та організаційного характеру, що спрямовані на дотримання суб'єктами владних повноважень у своїй діяльності норм чинного законодавства з метою захисту і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод;

6) стимулююча, яка забезпечує повноцінне функціонування діяльності державного механізму не лише у зв'язку з розглядом звернень та запитів.

Виходячи з функціонального призначення інституту звернення громадян та інституту запиту на інформацію, приходимо до висновку, що одночасно за їх допомогою відображається рівень організації забезпечення прав і свобод людини з боку суб'єктів владних повноважень [11, с. 10].

Водночас, щодо визначення сутності звернень громадян, то вони є формою участі населення в державному управлінні та вирішенні державних та громадських справ, шляхом цілеспрямованого впливу громадянина на діяльність суб'єктів владних повноважень. Законом виокремлено такі види звернень громадян, як: а) пропозиція та/або зауваження – звернення, в якому висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також 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;

б) заява – звернення, яке містить прохання про сприяння реалізації закріплених Конституцією України та чинним законодавством прав та інтересів громадян 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; в) клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод [7]; г) скарга – форма громадського контролю за діяльністю органів державної влади в цілому, та окремих посадових чи службових осіб зокрема, за допомогою якої виражається вимога громадян щодо поновлення порушеного права.

Сутність запиту на інформацію полягає у тому, що це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, яка знаходиться у його володінні. Тобто якщо співвідносити звернення та запит на інформацію, то спільним буде те, що це прохання, з яким особа або група осіб, юридична особа звертаються до суб'єктів публічної адміністрації у визначеній формі. Проте при поданні заяви як різновиду звернення, прохання буде стосуватися сприяння реалізації закріплених Конституцією України та чинним законодавством прав та інтересів громадян, а при поданні запиту на інформацію – надання публічної інформації, що знаходиться у володінні розпорядника інформації.

Досліджуючи співвідношення розгляду звернень та запитів на інформацію, необхідно визначити учасників правовідносин, які виникають у зв'язку з цим. Так, на основі аналізу теоретичних досліджень та чинного законодавства можна зазначити чотири групи суб'єктів провадження за зверненнями громадян [13, с. 149–150]:

першу групу складають суб'єкти, що звертаються зі зверненням або запитом на інформацію. При цьому, звернення мають право подавати дієздатні громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території держави на законних підставах, а запит на інформацію – фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи;

друга група – це особи, що розглядають звернення та запити на інформацію. До суб'єктів, що розглядають звернення і приймають за ними рішення віднесено: органи державної влади; органи місцевого самоврядування; підприємства, установи, організації; об'єд-

нання громадян; засоби масової інформації. Натомість, до суб'єктів, які надають відповідь на запити на інформацію, віднесено розпорядників публічної інформації, а саме: суб'єктів владних повноважень; юридичних осіб, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим; осіб, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг; суб'єктів господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або яких наділено спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями;

третья група стосується суб'єктів, які беруть участь виключно у відносинах, яких пов'язано з розглядом звернень громадян – суб'єкти, які сприяють розгляду звернень. До них належать особи, які надають інформацію задля прийняття обґрунтованого рішення. Чинним законодавством не передбачено переліку таких осіб, однак, аналізуючи положення Закон України «Про звернення громадян», видається, що такими суб'єктами є свідки, експерти, перекладачі, спеціалісти тощо [12, с. 123];

четверта група стосується суб'єктів, які беруть участь виключно у відносинах, яких пов'язано з розглядом звернень громадян – представники, тобто особи, які правомочні подавати звернення в інтересах громадянина. Особливість даного виду учасників полягає у тому, що їх компетенція реалізується на стадії подання звернення. До цієї групи суб'єктів можна віднести: адвокатів, законних представників неповнолітніх та недієздатних осіб, трудові колективи, правозахисні організації, інших уповноважених осіб. У випадку подання запиту на інформацію, вказані особи набувають автоматично статусу запитувача інформації. У разі, якщо з поважних причин особа не може подати запит самостійно (інвалідність, обмежені фізичні можливості тощо), його має оформити відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації.

Щодо осіб, які звертаються зі зверненням, то можливо виділити і тих, кого наділено спеціальним правом на першочерговий розгляд звернень (до них віднесено осіб, які є Героєм Радянського Союзу [9], Героєм Соціалістичної Праці [8], особою з інвалідністю внаслідок війни [10]), натомість спеціального права на першочерговий розгляд запитів на інформацію чинним законодавством не передбачено.

Детермінуючого значення у співвідношенні інститутів звернення громадян та запиту на інформацію має процедурний механізм їх забезпечення. У первинному значенні під «процедурою» розуміється будь-яка тривала, послідовна справа, порядок; офіційний порядок дій, виконання, обговорення; встановлена послідовність дій для здійснення або оформлення чого-небудь [2, с. 543]. Тобто процедурою визнається ряд послідовних дій, яких спрямовано на досягнення певного результату (оформлення, виконання, здійснення, обговорення). Із правової точки зору, процедура – це регламентований нормами права порядок дій у сфері правореалізації або регулювання відповідних суспільних відносин.

Відповідно, процедуру подання звернення громадян можна визначити як регламентований нормами права порядок дій у сфері публічного адміністрування, якого спрямовано на реалізацію та поновлення соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів людини та громадянина; процедурою подання запиту на інформацію є регламентований нормами права порядок дій у сфері публічного адміністрування, якого спрямовано на забезпечення права на інформацію. В залежності від форми подання звернення та запиту на інформації, процедура їх розгляду може бути усною чи письмовою. При цьому, у випадку подання звернення, воно не може стосуватися діяльності одного і того ж органу та бути поданим від одного і того ж громадянина з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті; у випадку подання запиту на інформацію – вказана вимога нівелюється.

Вагомим критерієм до розмежування звернень та запитів на інформацію є оплатність: подання, розгляд та вирішення звернень громадян здійснюється безоплатно; відповідь на запит на інформацію надається також безоплатно, але якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, відшкодовуються фактичні витрати на копіювання та друк [6]. При цьому, відсутність оплати у разі її необхідності являється підставою для ненадання запитуваної інформації.

Щодо термінів, протягом яких має бути надано відповідь на звернення та інформацію, яка запитується, слід виходити з таких положень. Відповідно до ст. 20 Закону України «Про звернення громадян», термін розгляду звер-

нення може бути загальним – усі звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження; спеціальним – встановлюється у залежності від рівня складності розгляду та вирішення окремого звернення: а) невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання – у випадку, коли звернення не потребує додаткового вивчення; б) не більше 45 днів – максимальний термін розгляду, незалежно від складності вирішення такого звернення тощо [7]. Термін розгляду запиту на інформацію є меншим та може бути: загальним – не пізніше 5 робочих днів з дня отримання; спеціальним – 48 годин, коли запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів, аварій, небезпечних природних явищ; 20 днів, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації [6].

Забезпечення законності під час реалізації права на звернення та права на запит, крім іншого, реалізується через адміністративний та судовий порядок. Положення Кодексу адміністративного судочинства України, зокрема ч. 2 ст. 2, якою встановлено повноваження адміністративних судів перевіряти рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень на предмет того, чи прийнято (вчинено) їх із дотриманням принципів добросовісності, неупередженості, розсудливості [3], може бути застосовано до обох інститутів забезпечення прав і свобод людини та громадянина, однак відмінними будуть підстави.

**Висновки.** Отже, інститут звернень та інститут запитів на інформацію мають єдине функціональне призначення – забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина. Вказані інститути можуть мати вираз у поданні прохання до суб'єкта публічної адміністрації, проте при поданні звернення прохання буде стосуватися сприяння реалізації закріплених Конституцією України та чинним законодавством прав та інтересів громадян, а при поданні запиту на інформацію – надання публічної інформації, що знаходиться у володінні розпорядника інформації.

#### Список використаної літератури:

1. Адміністративне право України: підручник. За заг. ред. О.М. Бандурки. Харків, 2004. 480 с.
2. Евгенъева А.П. Словарь русского языка: в 4 т. 2-е изд., испр. и допол. Москва, 1984. 750 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV.

- Офіційний вісник України*. 2005. № 32. Ст. 1918 (в ред. від 15.12.2017 р.).
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
  5. Костюкевич О.К. Про функції права громадян на звернення. *Право і Безпека*. 2009. № 1. С. 194–197.
  6. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
  7. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
  8. Про пільги Героям Радянського Союзу і повним кавалерам ордена Слави: Декрет Кабінету Міністрів України від 23.04.1993 р. № 37-93. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-93>
  9. Про пільги Героям Соціалістичної Праці: Указ Президента України від 28.10.1993 р. № 492/93 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/492/93>
  10. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту Закон України від 22.10.1993 р. № 3551-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12/ed20150705#n188>
  11. Соболев В.А. звернення громадян як механізм взаємодії держави та суспільства: автореф. дис. ... канд. наук. з держ. управління. Київ, 2014. 23 с.
  12. Стеценко С.Г. Адміністративне право України. Навчальний посібник. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
  13. Цимбалюк В.І., Кісілевич К.О. Звернення громадян як важлива складова захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні. *Молодий вчений*. № 5.1 (45.1). 2017. С. 149–153.

#### **Котляревская А. М. О соотношении институтов обращения граждан и запроса на информацию**

*В статье рассмотрены теоретико-правовые основы соотношения институтов обращений граждан и запроса на информацию. Установлено, что институт обращений и институт запросов на информацию имеют единое функциональное назначение – обеспечение реализации прав и свобод человека и гражданина.*

*Установлено, что большое значение имеет различие в возможностях отказа субъекта публичной администрации от принятия и рассмотрения просьбы, направленной на обеспечение прав и свобод человека: в случае подачи обращения оно не может касаться деятельности одного и того же органа и быть представленным от одного и того же гражданина по одному и тому же вопросу, если первое решено по существу; в случае подачи запроса на информацию – указанное требование нивелируется.*

**Ключевые слова:** *запрос на информацию, обращения граждан, соотношение, обеспечение прав и свобод человека, просьбы.*

#### **Kotliarevska H. M. On the correlation of the institute of citizens' appeals and request for information**

*The article deals with theoretical and legal fundamentals of the correlation of the institutes of citizens' appeals and request for information. It is established that the institute of appeals and the institute of requests for information have a common purpose of use – to guarantee the exercise of rights and freedoms of a man and a citizen.*

*The author marks that the difference in options to reason a public administration entity out of adopting and examining a request focused on protecting human rights and freedoms is of great importance: in the case of an appeal, it may not relate to the activities of the same body and be submitted by the same citizen on the same issue, if the first is decided on the merits; in the case of submitting a request for information – the mentioned requirement is canceled out.*

**Key words:** *request for information, citizens' appeals, correlation, protection of human rights and freedoms, petition.*