

Р. А. Ромашова, докт. юрид. наук В. П. Сальникова. – СПб., 2010. – Т. 3. – С. 86.
6. Боброва Н. А. Гарантии реализации государственно-правовых норм / Боброва Н. А. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1984. – С. 29. 7. *Права громадян у сфері виконавчої влади: державно-правове забезпечення реалізації та захисту.* – К. : Наук. думка, 2007. – С. 179. 8. Бачило И. Л. Проблемы ответственности в управлении / И. Л. Бачило // Советское государство и право. – 1979. – № 4. – С. 138.

Andriyko O. Organizational and Legal Guarantees of Realization of Citizens' Rights in the Sphere of Executive Authority

The article considers the types of guarantees of realization the rights of man and citizen.

The main attention is focused on the organizational and legal guarantees of realization of citizens' rights in the sphere of Executive authority.

Realization of citizens' rights provides its real implementation in life, and legal guarantees are considered as provided by law of the conditions and means under which the legislator connects a real opportunity and maximizes the realization of human rights. A legal guarantee of realization of citizens' rights in the sphere of Executive authority is a type of legal guarantees.

Organizational guarantees of citizens' rights are seen not only as the activity of the Executive authorities and other state structures, but also as creation, its existence which guarantees the possibility to implement the constitutional rights and freedoms of citizens in the sphere of Executive authority.

Legal guarantee for the realization of citizens' rights is not only organizational forms, but also defined by Executive authorities powers and other state structures and precise performance of officials regulations and legal acts ensuring the implementation of an act by which the procedure of mutual relations of citizens with the Executive authorities on realization of rights may be set.

There is considered the close relationship between organizational and legal guarantees by which the legal norms of types of guarantees are fixed but also regulated organizational form of implementation.

On the basis of the conducted analysis, the author concluded on the necessity of improvement of organizational and legal mechanism of guaranteeing of citizens' rights in the sphere of Executive authority.

Keywords: human rights, guarantees of citizens' rights, legal guarantees of realization of citizens' rights

УДК 342.9

В. А. ДЕРЕЦЬ,
кандидат юридичних наук

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

У статті висвітлюються окремі питання правового регулювання надання інформації за запитом на інформацію. Розглядається питання уточнення переліку суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації у Законі України «Про доступ до публічної інформації». Аналізуються організаційні моделі суб'єкту державного контролю у сфері доступу до публічної інформації.

Ключові слова: доступ до публічної інформації, запит на інформацію, строк розгляду запиту на інформацію, суб'єкти відносин у сфері доступу до публічної інформації, суб'єкт державного контролю у сфері доступу до публічної інформації.

Дерец В. А. Отдельные вопросы правового регулирования доступа к публичной информации

В статье освещаются отдельные вопросы правового регулирования предоставления информации по запросам на информацию. Рассматривается вопрос уточнения перечня субъектов отношений в сфере доступа к публичной информации в Законе Украины «О доступе к публичной информации». Анализируются организационные модели субъекта государственного контроля в сфере доступа к публичной информации.

Ключевые слова: доступ к публичной информации, запрос на информацию, срок рассмотрения запроса на информацию, субъекты отношений в сфере доступа к публичной информации, субъект государственного контроля в сфере доступа к публичной информации.

Derez V. Some legal regulation issues of access to public information

Some legal regulation issues of providing information on requests for information are highlighted in this article. The article emphasizes some obscurity in the list of subjects of relationships in the sphere of access to public information in the Law of Ukraine "On access to public information" The issue of organizational model of state control subject in the sphere of access to public information is analyzed. The issue of organizational model of state control subject in the sphere of access to public information is analyzed.

Key words: access to public information, request for information, the term of consideration of the request for information, the subjects of relations in the sphere of access to public information, subject of state control in the sphere of access to public information.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. доступ до інформації забезпечується шляхом: 1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах е мережі Інтернет, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, на інформаційних стендах, будь-яким іншим способом; 2) надання інформації за запитами на інформацію¹. Доступ до публічної інформації відповідно до ст. 4 Закону здійснюється на принципах: 1) прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень; 2) вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання інформації, що була надана або оприлюднена відповідно до цього Закону, крім обмежень, встановлених законом; 3) рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Досвід країн, що ухвалили закони про доступ до публічної інформації, свідчить про позитивний вплив законодавчих змін на реалізацію громадянами основоположних прав, підвищення ефективності діяльності органів влади, а також зменшення ризиків корупційних діянь². За рейтингом законодавчого забезпечення права на доступ до інформації (Закон України «Про доступ до публічної інформації») Україна посідає 8-ме місце з-поміж 89 країн світу³.

Поряд з цим практика застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації» засвідчує потребу в його вдосконаленні. Дослідники (В. В. Андрусів, Є. В. Гіль, В. А. Грабовський, В. С. Дроник, О. Є. Заяць, М. О. Кормілецький, М. В. Лациба, К. С. Маштак, А. Л. Садовська, С. М. Тарадай, Н. М. Тимченко, О. С. Хмара та ін.) пропонують шляхи вирішення проблемних питань правового регулювання доступу до публічної інформації. Метою статті є висвітлення окремих питань надання інформації за запитами на інформацію, а також переліку суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації та організаційної моделі суб'єкта державного контролю у сфері доступу до публічної інформації.

Порядок реалізації права на доступ до публічної інформації шляхом надання інформації за запитами визначений розділом IV Закону України «Про доступ до публічної інформації». Запит на інформацію – це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні. Запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. Запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним. Запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Письмовий запит подається в довільній формі. З метою спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію особа може подати запит шляхом заповнення відповідних форм, які можна отримати в розпорядника інформації та на офіційному веб-сайті відповідного розпорядника. У разі якщо з поважних причин (інвалідність, обмежені фізичні можливості тощо) особа не може подати письмовий запит, його має оформити відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації, обов'язково зазначивши в запиті своє ім'я, контактний телефон, та надати копію запиту особі, яка його подала.

Розпорядниками інформації, зокрема, є суб'єкти владних повноважень, серед яких – органи державної влади. Запитувачі інформації – фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень.

Розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. 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.

У науковій літературі зазначається, що у Бельгії та Швейцарії відповіді запитувачам надаються протягом 30 днів, у Болгарії – 14 днів (у окремих випадках – 24 дні), у Сербії – 15 днів (у окремих випадках – 40 днів)⁴. У Молдові та Угорщині державні органи повинні дати відповідь протягом 15 днів. Рада Європи рекомендує розглядати інформаційні запити без затри-

мок, проте не встановлює якихось конкретних строків. Враховуючи зарубіжний досвід та відповідну вітчизняну практику правозастосування, науковці вважають, що строк розгляду запиту на інформацію міг би бути більшим, ніж 5 днів⁵.

Відповідно до п. 5 ст. 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядники інформації зобов'язані мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації та оприлюднення інформації. Станом на квітень 2013 р. в органах виконавчої влади вже функціонували як окремі структурні підрозділи, так і структурні підрозділи у складі відділу/управління/департаменту, а у ряді органів виконавчої влади були визначені відповідальні особи⁶.

Науковці наголошують на певній незрозумілості переліку суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації у Законі України «Про доступ до публічної інформації». Так, відповідно до ст. 12 Закону до них належать: 1) запитувачі інформації; 2) розпорядники інформації – суб'єкти, визначені у ст. 13 цього Закону; 3) структурний підрозділ або відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації. Н. М. Тимченко вважає, що, на перший погляд, такий підхід законодавця до визначення переліку суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації цілком виправданий, проте на практиці, особливо при розгляді у суді справ про відмову у наданні інформації, можуть виникнути певні труднощі. Так, незрозуміло, кого зазначати відповідачем у справі – розпорядника інформації чи структурний підрозділ або відповідальну особу, чи розпорядника інформації в особі відповідного структурного підрозділу або відповідальної особи, адже всі вони є суб'єктами відносин. До того ж виходить, що самостійний суб'єкт має в своєму складі такого ж самостійного суб'єкта. Тому внесена слухна пропозиція, що було б доцільніше п.п. 2, 3 ч. 1 ст. 12 об'єднати і викласти в такій редакції: «2) розпорядник інформації в особі уповноваженого структурного підрозділу або відповідальної особи»⁷.

С. М. Тарадай висловлює пропозицію про запровадження підготовки фахівців – відповідальних осіб з питань запитів на інформацію, які займатимуться опрацюванням, систематизацією, аналізом та контролем задоволення запитів на інформацію, а також про розробку та включення до професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців навчальних модулів щодо організації доступу до публічної інформації з метою формування у них практичних умінь і навичок⁸.

Дослідники вважають, що серед шляхів підвищення гарантій на доступ до публічної інформації та активізації комунікації між владою та громадянами має бути, зокрема, визначення єдиного органу влади, що має координувати та контролювати комунікативну політику й доступ до публічної інформації. Зокрема, пропонується, щоб це був Державний комітет телебачення і радіомовлення України⁹.

Проведені науковцями дослідження процедури забезпечення права на доступ до публічної інформації в зарубіжних країнах (Франція, США, Австрія,

Канада та ін.) свідчать про наявність спеціального незалежного органу з моніторингу дій представників влади в цій сфері. Його діяльність дає змогу більш ефективно й комплексно забезпечувати право на доступ до публічної інформації, запобігати порушенню органами державної влади відповідної процедури. Зважаючи на зростаючу динаміку порушень інформаційних прав та актуальність адміністративно-правового забезпечення права на доступ до публічної інформації, К. С. Маштак наводить аргументи щодо необхідності створення в Україні спеціальної комісії з контролю щодо дотримання права на доступ до публічної інформації¹⁰.

М. О. Кормілецький вказує, що створення спеціального уповноваженого органу (Комісія з інформаційних питань, Омбудсмен з питань доступу до інформації), який би виступав наглядовою і апеляційною інституцією та структуруючим елементом системи державного контролю за дотриманням інформаційного законодавства та реалізацією права громадян на отримання інформації, українським законодавством не передбачено. А приєднання контрольних функцій у галузі дотримання державними органами законодавства про доступ до інформації до сфери компетенції Омбудсмена з прав людини, на його думку, за українських умов є прогнозовано малоефективним з таких причин: велика територія та чисельність населення; масові порушення прав фізичних та юридичних осіб на отримання інформації, що спричинить значний потік скарг, спрямованих до визначених законодавством контрольних органів, передусім до парламентського Омбудсмена.

М. О. Кормілецький посилається на думку експерта зі світовим ім'ям Тобі Мендела, який визнає компетенцію контролю Омбудсмена в галузі реалізації права громадян на доступ до інформації не кращим варіантом, у тому числі й тому, що ці повноваження парламентського Уповноваженого з прав людини фактично неможливо доповнити апеляційними. Теза Т. Мендела цілком кореспондується із українською ситуацією. Установлений законодавством апеляційний механізм, який у світі є невід'ємною складовою системи контролю реалізації права громадян на отримання інформації та дотримання державними органами стандартів інформаційної відкритості, в українському варіанті є структурно та функціонально обмеженим. Фактично він включає лише дві ланки: внутрішньовідомчий адміністративний перегляд рішень та судове оскарження. У свою чергу, омбудсмен з прав людини, який визначений як суб'єкт контролю у ст. 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації», серед апеляційних інстанцій, перелічених цим Законом, не згадується. Дослідник робить висновок, що можливість апеляційного оскарження до зовнішнього спеціального органу в межах такої системи виключена як така. Водночас у світовій практиці апеляція до незалежного наглядового органу характеризується найбільшою доступністю для громадян у обстоюванні свого права на інформацію порівняно з апеляцією до вищестоящего органу чи із судовим оскарженням¹¹.

Д. Котляр зазначає, що при виборі моделі наглядового органу у сфері захисту права на доступ до інформації потрібно виходити з міжнародних стан-

дартів, які передбачають, що такий орган повинен мати операційну та інституційну незалежність, а також відповідні повноваження, зокрема, видавати обов'язкові приписи для запобігання або усунення порушень права на доступ до інформації. Можливими називалися такі організаційні моделі наглядового органу:

1) створення нового державного органу (наприклад, Національної комісії з питань доступу до інформації; з можливим поєднанням в ній також функцій захисту персональних даних), який буде наділений максимальною автономією, але буде центральним органом виконавчої влади;

2) створення нового державного органу з гарантіями незалежності від органів виконавчої влади (з можливим поєднанням функцій захисту персональних даних);

3) наділення відповідними повноваженнями вже наявного органу виконавчої влади (наприклад, Державного комітету телебачення і радіомовлення України);

4) наділення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини відповідними повноваженнями у сфері захисту права на доступ до публічної інформації.

На думку Д. Котляра, оптимальним є наділення Уповноваженого Верховної Ради з прав людини відповідними повноваженнями. Перевагами такого варіанта є те, що Уповноважений з прав людини має високий рівень незалежності, що відповідає міжнародним стандартам; необхідне додаткове фінансування є меншим порівняно з варіантом створення нового органу; Уповноваженого з прав людини вже наділено подібними повноваженнями у сфері захисту персональних даних; необхідний набагато менший строк впровадження такої моделі захисту права на доступ до інформації порівняно з іншими варіантами. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України у сфері доступу до публічної інформації щодо вдосконалення їх окремих положень» № 2913 від 20.05.2015 р. надає йому право розглядати скарги, проводити перевірки, давати обов'язкові приписи. Якщо контроль здійснюватиме орган виконавчої влади, підпорядкований Кабінету Міністрів України, це означатиме порушення принципу незалежності – виконавча влада сама себе контролює. Тому Д. Котляр вважає, що Уповноважений з прав людини – це на сьогодні в Україні оптимальне вирішення питання контролю за доступом до публічної інформації¹².

Кожна із запропонованих пропозицій щодо суб'єкта державного контролю у сфері доступу до публічної інформації має як свої переваги, так і недоліки. Дискусія з приводу того, який саме суб'єкт має здійснювати контроль дій органів влади у цій сфері та розглядати скарги громадян, триває. Більшість дослідників однастайні в тому, що потреба в такому суб'єкті існує.

Таким чином, доцільно уточнити перелік суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації у Законі України «Про доступ до публічної інформації». Варто звернути увагу на питання строку розгляду запиту на інформацію і спеціальної підготовки фахівців, які працюють у цій сфері. А також

визначитися із суб'єктом державного контролю у сфері доступу до публічної інформації.

1. *Про доступ до публічної інформації* : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>. 2. *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. дослідж. – К. : Агентство «Україна», 2011. – 144 с. 3. *Стадник Р.* Щодо реалізації громадянами України свого права на доступ до публічної інформації / Стадник Р. // Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 12 грудня 2013 р.) / упоряд. В. М. Яблонський, О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк; за заг. ред. О. А. Корнієвського. – К. : НІСД, 2014. – С. 125. 4. *Стадник Р.* Відкритість органів влади в контексті законодавства про доступ до публічної інформації / Стадник Р. // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – № 2 (10). – С. 58. 5. *Грабовський В. А.* Законодавство України про доступ до публічної інформації: проблеми застосування / Грабовський В. А., Гіль Є. В. // Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 1 (36). – С. 113. 6. *Забезпечення вашого права на інформацію – наша робота* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246339195&cat_id=245633708. 7. *Тимченко Н. М.* Правовий механізм доступу до публічної інформації: сучасний стан та перспективи / Тимченко Н. М. // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2012. – № 1 (6). – С. 39-41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lib.uabs.edu.ua/library/P_Visnik/Numbers/1_6_2012/06_02_05.pdf. 8. *Тарадай С. М.* Адміністративні процедури забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Тарадай С. М. – К. : Державний науково-дослідний інститут МВС України, 2012. – С. 14. 9. *Садовська А. Л.* Посилення гарантій права на доступ до публічної інформації в системі комунікацій між державою та громадянами / Садовська А. Л. // Актуальні проблеми державного управління. – 2013. – № 2 (44) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2013-2/doc/4/07.pdf>. 10. *Маштак К. С.* Адміністративно-правове забезпечення права на доступ до публічної інформації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спеціальність 12.00.07 / Маштак К. С. – К. : Міжрегіональна академія управління персоналом, 2013. – С. 12; *Маштак К. С.* Удосконалення діяльності органів державної влади щодо адміністративно-правового забезпечення права на доступ до публічної інформації / Маштак К. С. // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 433-434. 11. *Кормілицький М. О.* Формування системи державного контролю забезпечення доступу громадян до офіційної інформації в органах влади / Кормілицький М. О. // Державне управління: теорія та практика. – 2013. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej17/zmist.html>. 12. *Дмитро Котляр* : Як зміниться доступ до публічної інформації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://osvita.mediasapiens.ua/media_law/law/dmitro_kotlyar_yak_zminitsya_dostup_do_publichnoi_informatsii/

Derez V. Some legal regulation issues of access to public information

Some legal regulation issues of providing information on requests for information are highlighted in this article. According to Article 5 of the Law of Ukraine "On Access to Public Information" access to information is provided by: 1) systematic and timely disclosure of information; 2) providing information on requests for information.

The order of realization of the right for access to public information by providing information on request is specified in Section IV of the Law mentioned above. Request for infor-

tion – is a request from person to the information disposer to provide public information, which he possesses. The requestor has right to request the information disposer for information, regardless of this information relates to them personally, without giving a reason for the request. The request for information may be individual or collective. Requests may be made orally, in written or in any other form (via mail, fax, phone, email) at the requester's discretion. The written request shall be submitted in optional form. In order to simplify the procedure of registration of written requests for information a person can request by filling in the relevant forms, which are available at the information disposer's office and on the official website of the relevant disposer. In case if person can't submit written request for a good cause (disability, limited physical capacity), it should be submitted by official person responsible for issues on access to public information, with obligatory indication of their name and phone number and provision of requester with copy of their request.

Information disposer should provide an answer to the request for information within five working days of receipt of the request. In case large amount of information search in big amount of data is needed to answer the request, information disposer may extend the term for answering request up to 20 days with indication of reasons for such extension. It is stated in the scientific literature, that in Belgium and Switzerland requesters are provided with response within 30 days, in Bulgaria – within 14 days (in particular cases 24 days) in Serbia – within 15 days (in particular cases 40 days). In Moldova and Hungary and governmental bodies are obliged to give a response within 15 days. The Council of Europe recommends examining requests for information without delays, but does not set any specific deadlines. Taking into account international experience and the relevant national practice of law application, scientists believe that the time for responding to a request for information in Ukraine could have been more than 5 days.

According to the Law of Ukraine “On Access to Public Information” information disposers are required to have special departments or to appoint persons responsible for providing requesters with access to information and to disclosure of such information. The article emphasizes some obscurity in the list of subjects of relationships in the sphere of access to public information in the Law of Ukraine “On access to public information.” Author support-scientists' sensible proposal to combine paragraphs 2, 3 of part 1 of Article 12 of the Law and set it out as follows: “2) information disposer is represented by authorized official of structural department or by responsible person.”

The issue of organizational model of state control subject in the sphere of access to public information is analyzed. Scientists name such possible options: 1) creation of new governmental body (such as the National Commission concerning access to information; with probably authorizing it for function of protection of personal data), which will be endowed with maximum autonomy, but will be the central executive body; 2) the creation of a new governmental body with the guarantees of independence from the other executive bodies; 3) empowering of existing executive body with relevant authorities (for example, the State Committee for Television and Radio Broadcasting of Ukraine); 4) empowering the Human Rights Commissioner of Verkhovna Rada of Ukraine with relevant authorities in the sphere of protection of the right of access to public information.

Each offered suggestion on the subject of state control in the sphere of access to public information has both its advantages and disadvantages. The discussion on which subject has to control the actions of executive authorities in this sphere and consider citizens' complaints continues. Most researchers agree that there is a need for such a subject.

Key words: access to public information, request for information, the term of consideration of the request for information, the subjects of relations in the sphere of access to public information, subject of state control in the sphere of access to public information.