

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

УДК 342.951

ПОКЛАД О.В.

**ОСОБЛИВОСТІ ПОДАВАННЯ ТА РОЗГЛЯДУ ЗАПИТУ НА ОТРИМАННЯ ІНФОРМАЦІЇ
ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ ПОЛІЦІЇ ЯК ФОРМА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ
ЗА ЇЇ ДІЯЛЬНІСТЮ**

У статті здійснено аналіз поняття доступу до публічної інформації, розпорядником якої є поліція, з'ясовано особливості подання та розгляду запиту на отримання інформації про діяльність поліції як форми громадського контролю за її діяльністю. На виконання поставлених завдань у межах статті вирішено такі завдання: визначено поняття публічної інформації, порядок та особливості розгляду публічного запиту й надання інформації про діяльність поліції, види інформації про діяльність поліції, яка не підлягає оприлюдненню, і захист інформації з обмеженим доступом.

Ключові слова: поліція, публічна інформація, доступ до публічної інформації про діяльність поліції, публічний запит, службова інформація, інформація з обмеженим доступом.

В статті проведено аналіз поняття доступу к публичной информации, распорядителем которой является полиция, выяснены особенности подачи и рассмотрения запроса на получение информации о деятельности полиции как формы общественного контроля за ее деятельностью. Для выполнения поставленных задач в рамках статьи решены следующие задачи: определены понятие публичной информации, порядок и особенности рассмотрения публичного запроса и предоставления информации о деятельности полиции, виды информации о деятельности полиции, которая не подлежит обнародованию, и защита информации с ограниченным доступом.

Ключевые слова: полиция, публичная информация, доступ к публичной информации о деятельности полиции, публичный запрос, служебная информация, информация с ограниченным доступом.

The article analyzes the notion of access to public information, which is managed by the police, clarifies the peculiarities of submission and consideration of the request for information on the activities of the police as a form of public control over its activities. In order to fulfill the tasks set within the article, the following tasks were solved: the notion of public information, the procedure and peculiarities of considering a public inquiry and providing information about the activities of the police, types of information about the activities of the police, which is not subject to disclosure and protection of restricted access information, is defined.

Key words: police, public information, access to public information about police activities, public request, service information, restricted information.

Вступ. В Україні забезпечення прав і свобод людини та громадянина є одним із основних завдань процесу реформування українського суспільства, що набуває особливого значення в контексті європейської інтеграції України. Прагнення української держави стати повноправним членом європейського співтовариства спрямоване на зміцнення векторів діяльності правоохорон-

них органів загалом і поліції зокрема, з метою першочергового забезпечення ними національних конституційних норм і світових стандартів дотримання прав і свобод людини.

Основною метою діяльності Національної поліції (далі – НП) України, визначеною Законом України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року, є служіння суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку [1]. Основоположними засадами (принципами) діяльності поліції з-поміж інших визначено відкритість і прозорість, а також взаємодію з населенням на засадах партнерства, що, у свою чергу, закладає основи для повернення довіри до цього правоохоронного органу та його законної діяльності, спрямованої передусім на обслуговування громадян у правоохоронній сфері.

Виходячи з нової «обслуговуючої» функції поліції, основним замовником поліцейських послуг є народ України, її громадяни, які за рахунок сплати податків утримують поліцію, а тому повинні мати законодавчо визначені гарантії контролю за її діяльністю. Сучасне новітнє законодавство України, яке регулює систему прав громадян загалом і дотримання й захисту їх поліцією, дає певні можливості для громадського контролю за діяльністю поліції, однією з форм якого є подання запиту та отримання інформації про діяльність поліції.

Постановка завдання. Метою наукової статті є з'ясування особливостей подання та розгляду запиту на отримання інформації про діяльність поліції як форми громадського контролю за її діяльністю. На виконання поставленого завдання в межах статті вирішено такі завдання: визначено поняття публічної інформації, порядок та особливості розгляду публічного запиту й надання інформації про діяльність поліції, види інформації про діяльність поліції, яка не підлягає оприлюдненню, і захист інформації з обмеженим доступом.

Результати дослідження. Безпосереднє звернення громадян до органів НП України з метою отримання інформації про їхню діяльність як форма громадського контролю за діяльністю НА України реалізується на підставі низки нормативних актів: Закону України «Про доступ до публічної інформації» (далі – Закон) [2], Закону України «Про звернення громадян» [3]; Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України [4] та Інструкції про порядок прийому, реєстрації, розгляду запитів на публічну інформацію та відшкодування запитувачами фактичних витрат на копіювання та друк документів у системі МВС України (далі – Інструкція) [5].

Зокрема, ст. 1 згаданого Закону містить визначення, відповідно до якого «публічна інформація – це 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 цим Законом. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом» [2]. Як видно із зазначеної правової норми, законодавець закріпив презумпцію відкритості публічної інформації. Будь-які винятки із цього правила можуть установлюватися виключно на підставі закону. Аналогічні положення містяться й у Законі України «Про інформацію», ч. 2 ст. 20 якого передбачає, що «будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом» [6]. Стаття 5 Закону й п. 2.1 Інструкції покладають на МВС, у тому числі НП України, здійснювати заходи, спрямовані на доступ до публічної інформації, розпорядниками якої вони є, в такі способи: 1) систематичне та оперативне оприлюднення публічної інформації в офіційних друкованих виданнях; 2) розміщення публічної інформації на офіційному веб-сайті МВС України, веб-сайтах територіальних органів і підрозділів у мережі Інтернет; 3) розміщення публічної інформації на інформаційних стендах у приміщеннях приймалень громадян; 4) надання інформації за запитами на інформацію; 5) надання доступу до системи обліку публічної інформації, розпорядником якої є МВС України. Усе це дає можливість громадськості, у тому числі ЗМІ, отримувати публічну інформацію про діяльність НП з офіційних джерел і позбавляє їх необхідності звернення до НП із запитом про її отримання. Водночас це не позбавляє громадян права звертатись до НП із запитом на отримання публічної інформації за умови, що така інформація не мала офіційного оприлюднення та не є інформацією з обмеженим доступом, відповідно, не може надаватись на запити громадян.

Однак варто зауважити, що чіткий перелік або хоча б ознаки інформації, яка не може надаватись підрозділами НП України громадянам на їхній запит, законом не визначено, що викликає конфліктні ситуації у відносинах поліції та громадськості, не сприяє налагодженню взаємодії між ними. Розгляд цих проблемних питань і порядок їх вирішення потребує детального наукового дослідження в межах окремої наукової статті. Однак загальний аналіз норм цих законів дає мож-

ливість визначити види публічної відкритої інформації, якою володіють підрозділи НП України та яку вони мають вільно надавати громадськості в процесі реалізації громадського контролю за діяльністю НП України, й інформації з обмеженим доступом, на розголошення якої встановлено законодавчі заборони. Стосовно діяльності НП України ч. 4 ст. 21 Закону «Про інформацію» передбачає, що до інформації з обмеженим доступом не можуть бути зараховані такі відомості: 1) про стан правопорядку; 2) про факти порушення прав і свобод людини та громадянина в діяльності НП України; 3) про незаконні дії працівників НП України; 4) інші відомості, доступ до яких не може бути обмежено відповідно до законів і міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 5) про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, яке перебуває у віданні НП України; 6) про декларації про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру посадовців НП України, оформлені за формою та в порядку, що встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», крім відомостей, зазначених в абзаці 2 ч. 2 ст. 12 вищезазначеного Закону. Гарантії надання НП України такої інформації громадськості визначені також ст. 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Її положення розкриваються через принципи, сформульовані в рішеннях Європейського суду з прав людини, зокрема у справі «Угорське об'єднання громадських свобод проти Угорщини» щодо дотримання балансу інтересів суспільства та приватних інтересів особи в отриманні публічної інформації [7].

Крім цього, цілком логічною є неможливість у законодавстві визначити перелік публічної інформації з обмеженим доступом, поширення якої будь-яким органом публічної адміністрації, у тому числі НП, заборонено або обмежено. Законодавчо в ч. 2 ст. 6 Закону лише визначено нечіткі підстави законного обмеження доступу до інформації, а в ч. 1 ст. 21 Закону «Про інформацію» та ч. 1 ст. 6 Закону України виокремлено її види: конфіденційна, таємна та службова інформація. Аналіз підстав зарахування інформації до такої, що є з обмеженим доступом, дає можливість виділити ті критерії, які відмежовують їх від відкритої інформації. Під час проведення зазначеного аналізу також варто враховувати положення Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» від 30 вересня 2013 року № 11 [8]. Так, їх аналіз дає можливість стверджувати, що НП України має право надавати конфіденційну інформацію, яка є в її розпорядженні, виключно з дозволу фізичної та юридичної особи, якої вона стосується, які самостійно визначають порядок та умови доступу до інформації про них, крім випадків, коли така інформація надається в інтересах національної безпеки, економічного добробуту і прав людини. Порядок надання підрозділами НП України таємної інформації, до якої зараховано інформацію, що містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування й іншу передбачену законом таємницю, регулюється низкою законодавчих актів: Законів України «Про державну таємницю», «Про банки та банківську діяльність», Кримінальним процесуальним кодексом (далі – КПК) України тощо. Загалом отримання цього виду інформації про діяльність НП України не можна зарахувати до способу громадського контролю за діяльністю НП України, окрім, напевно, інформації, яка стосується витрат бюджетних коштів НП України, направлених на фінансування діяльності підрозділів НП України, які у своїй діяльності є розпорядниками таємної інформації. Саме така практика є типовою для громадського контролю за витратами бюджетних коштів на розроблення і проведення спецоперацій з боротьби з організованою злочинністю спецслужб, наприклад, ФБР та поліції США [9, с. 60].

До службової інформації, розпорядником якої є НП України, відповідно до ст. 9 України «Про доступ до публічної інформації», можна зарахувати інформацію: 1) щодо кадрового призначення, переміщення, звільнення особового складу НП та вжитих заходів дисциплінарного впливу; 2) зібрану в процесі оперативно-розшукової діяльності, яку не зараховано до державної таємниці.

Перелік відомостей, що становлять службову інформацію в системі Міністерства внутрішніх справ України, закріплено відповідним Наказом МВС України від 27 травня 2016 року № 432 [10]. Цим Наказом до категорії службової інформації, який присвоюється гриф обмеження доступу «Для службового користування», зараховано такі види інформації: 1) у сфері роботи з персоналом, організації освітньої та наукової діяльності службовою інформацією є інформація, що розкриває персональні дані колишніх працівників органів внутрішніх справ і членів їхніх сімей, працівників навчальних закладів зі специфічними умовами навчання, а також закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, військовослужбовців, працівни-

ків і членів їхніх сімей Національної гвардії України (колишніх внутрішніх військ МВС України), за винятком відомостей, які зараховані до державної таємниці; організаційні положення, що регламентують проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які призначаються на посади державних службовців, робітників і службовців апарату Міністерства, навчальних закладів зі специфічними умовами навчання, а також закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС; накази по особовому складу МВС у частині оголошення відомостей, які дають змогу ідентифікувати особу, тощо; 2) у сфері мобілізаційної роботи й мобілізації; 3) у сфері забезпечення та зв'язку; 4) у сфері фінансово-облікової політики; 5) у сфері науково-дослідної діяльності; 6) у сфері охорони інформації з обмеженим доступом; 7) у сфері криптографічного захисту інформації; види інформації, перелік якої чітко визначений і не потребує аналізу.

Особливої уваги потребує вивчення питання про поширення інформації, пов'язаної з розслідуванням органами досудового слідства НП України кримінальних справ. Це пов'язано з тим, що, з одного боку, ця інформація має значний суспільний інтерес (ст. 29 Закону України «Про інформацію»), а з іншого – стосується прав осіб, які захищаються низкою правових актів. Якщо наявність суспільного інтересу спонукає до більшого розкриття інформації, то таємниця слідства, захист права на приватність і презумпція невинуватості особи сприяють обмеженню доступу до зазначеної інформації. З викладеного випливає правило, що органи досудового слідства НП повинні надавати інформацію про свою діяльність щодо розкриття злочинів, а суспільство має право цю інформацію отримувати задля забезпечення власної безпеки, запобігання протиправним діям, розкриття їх тощо. Разом із тим необхідно ретельно визначати обсяг інформації, що повідомляється в ЗМІ, щоб надати відомості, які мають суспільний інтерес, і не оприлюднити те, що може перешкодити розкриттю злочину, порушити презумпцію невинуватості, заподіяти людині шкоду у зв'язку з повідомленням обставин її приватного (особистого) життя. Варто звернути увагу на те, що під час підготовки для ЗМІ повідомлення про хід розслідування кримінальної справи необхідно уникнути: 1) порушення презумпції невинуватості особи (ст. 62 Конституції України, п. 2 ст. 6 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, ст. 17 КПК України); 2) втручання у приватне (особисте) життя особи (в тому числі не порушувати таємницю стану здоров'я, право на поширення фото, відео тощо (ст. 32 Конституції України, ст. 8 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, 15 КПК України)); 3) розголошення таємниці досудового слідства (ст. ст. 222 КПК України, 387 Кримінального кодексу України); 4) поширення недостовірної інформації про особу (ст. Цивільного кодексу України); 5) розголошення таємниць, визначених законом (зокрема комерційної, професійної таємниці тощо); 6) тиску під час розкриття інформації у справах з політичним компонентом. Порядок надання, обмеження щодо надання громадськості такої інформації потребує аналізу в межах окремого наукового дослідження.

Форма запиту на отримання публічної інформації про діяльність поліції визначена Законом, на офіційному сайті й МВС, і Національної поліції на сторінці «Доступ до публічної інформації» міститься зразок такого запиту та визначено порядок його заповнення й подання, відповідно до Порядку складання та подання запитів на отримання публічної інформації, розпорядником якої є Міністерство внутрішніх справ України.

Згідно із цим Порядком, у разі надходження запиту на отримання публічної інформації до МВС відділ забезпечення доступу до публічної інформації Управління документального забезпечення невідкладно реєструє запит і направляє в установленому порядку для подальшого розгляду керівництвом Міністерства внутрішніх справ України; після розгляду запиту керівництвом МВС України невідкладно направляє оригінал запиту керівникам структурних підрозділів для виконання відповідно до компетенції.

Відповідь на запит структурні підрозділи готують протягом чотирьох робочих днів і подають на підпис не менше ніж за добу до закінчення терміну виконання. Якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, інформації щодо стану навколишнього природного середовища, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних ситуацій, що сталися або можуть статися й загрожують безпеці громадян, відповідь надається протягом 48 годин з дня отримання запиту. Якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, строк розгляду запиту може бути продовжено до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку запитувачу повідомляється в письмовій формі не пізніше ніж протягом п'яти робочих днів з дня надходження запиту. Якщо запитувана інформація містить документи обсягом понад 10 сторінок, про це

протягом п'яти робочих днів з дня надходження запиту повідомляється запитувачу із зазначенням обсягу фактичних витрат, пов'язаних із копіюванням або друком документів, і реквізитів і порядку відшкодування таких витрат. Надання інформації здійснюється протягом трьох робочих днів після підтвердження оплати вартості фактичних витрат.

Аналіз Закону дає підстави визначити підстави відмови в задоволенні запиту, а саме: 1) розпорядник інформації не володіє й 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 відповідно до ч. 2 ст. 6 цього Закону; 3) запитувач не оплатив фактичні витрати, передбачені ст. 21 Закону, що пов'язані з копіюванням або друком документів; 4) не дотримано вимог до запиту на інформацію, передбачених ч. 5 ст. 19 Закону.

Відповідно до ст. 23 Закону, рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду. Тобто заявнику надається право вибору оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до керівника підрозділу поліції в порядку адміністративного оскарження або до суду в порядку позовного провадження, визначеного Кодексом адміністративного судочинства України [11].

Висновки. У підсумку варто зазначити, що в межах статті здійснено аналіз нормативно-правових засад надання й оприлюднення інформації про діяльність поліції та порядку надання такої інформації. З'ясовано, що поліцією здійснюються заходи, спрямовані на доступ до публічної інформації, розпорядниками якої вони є, у такі способи: 1) систематичне й оперативне оприлюднення публічної інформації в офіційних друкованих виданнях; 2) розміщення публічної інформації на офіційному веб-сайті Національної поліції, веб-сайтах територіальних органів і підрозділів у мережі Інтернет; 3) розміщення публічної інформації на інформаційних стендах у приміщеннях приймальень громадян; 4) надання інформації за запитами на інформацію; 5) надання доступу до системи обліку публічної інформації, розпорядником якої є НП України.

Зроблено висновок, що отримання на запит таємної інформації, до якої зараховано інформацію, що містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування й іншу передбачену законом таємницю, не можна зарахувати до способу громадського контролю за діяльністю поліції, окрім інформації, яка стосується витрат бюджетних коштів, направлених на фінансування діяльності підрозділів Національної поліції, які у своїй діяльності є розпорядниками таємної інформації, адже така практика є типовою для громадського контролю за витратами бюджетних коштів у діяльності поліції зарубіжних країн.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.
2. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. С. 1491. Ст. 314.
3. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.
4. Про затвердження Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 10.10.2004 № 1177. Офіційний вісник України. 2004. № 43. С. 93. Ст. 2853.
5. Про затвердження Інструкції про порядок прийому, реєстрації, розгляду запитів на публічну інформацію та відшкодування запитувачами фактичних витрат на копіювання та друк документів у системі МВС України: Наказ МВС України від 27.03.2012 № 245. Офіційний вісник України. 2012. № 32. С. 329. Ст. 1208.
6. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.
7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Рішення Ради Європи від 04.11.1950. Офіційний вісник України. 1998. № 13–32. Ст. 270.
8. Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації»: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 30.09.2011 № 11. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0011760-13/card6#Public>.
9. Криштанович М. Зарубіжний досвід державного управління діяльністю поліції і можливості його використання в Україні. Ефективність державного управління: збірник наукових праць. 2012. Вип. 32. С. 56–66.

10. Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію в системі Міністерства внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 27.05.2016 № 432. URL: [http://mvs.gov.ua/upload/file/nakaz_mvs_432_\(1\).pdf](http://mvs.gov.ua/upload/file/nakaz_mvs_432_(1).pdf).

11. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 48. С. 5. Ст. 436.

УДК 347.73

ПОПТАНИЧ Ю.М.

НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОЇ СФЕРИ В ЧИННОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Статтю присвячено висвітленню нормативного регулювання правопорушень у фінансовій сфері, формулюванню, класифікації та короткій характеристиці їх основних видів.

Ключові слова: фінансова сфера, нормативне регулювання, правопорушення, законодавство, класифікація.

Статья посвящена освещению нормативного регулирования правонарушений в финансовой сфере, формулировке, классификации и краткой характеристике их основных видов.

Ключевые слова: финансовая сфера, нормативное регулирование, правонарушения, законодательство, классификация.

The article is devoted to coverage of regulatory violations in the financial sector, formulation, classification, and brief characterization of the main species.

Key words: financial sector, regulation, tort, legislation, classification.

Вступ. Фінансове право як галузь права є невід’ємним елементом системи національного права України і входить у загальний комплекс галузей публічного права. Необхідність існування фінансового права зумовлена використанням державою й місцевим самоврядуванням фінансів як основного важеля в процесі розподілу частини вартості валового внутрішнього продукту, зокрема національного доходу, а також частини національного багатства країни і здійсненням ним у зв’язку з цим відповідної фінансової діяльності. Питання правового врегулювання фінансових відносин сьогодні належать до найбільш актуальних у соціально-економічному та політичному житті Української держави. Фінансові відносини є невід’ємною частиною ринкових відносин і водночас важливим інструментом у механізмі їх правового регулювання державою. Їх розвиток супроводжується розширенням сфери фінансової діяльності держави й місцевих самоврядувань, оновленням її форм і методів, зростанням масиву фінансового законодавства та потребою в спеціалістах з високим рівнем фахової компетентності в цій сфері.

Постановка завдання. Мета статті – висвітлити нормативне регулювання правопорушень у фінансовій сфері, сформулювати, класифікувати й дати коротку характеристику їх основних видів.

Результати дослідження. Фінансове право – це публічна галузь права, яка містить сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі створення,