

ТРАНСФОРМАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: АНАЛІЗ КЛЮЧОВИХ ЗМІН 2022–2024 РОКІВ

TRANSFORMATION OF LEGISLATION ON ACCESS TO PUBLIC INFORMATION UNDER MARTIAL LAW: ANALYSIS OF KEY CHANGES IN 2022–2024

Козьміна Ю.Г., студентка IV курсу факультету прокуратури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Муртішева А.О., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри державного будівництва
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті досліджено трансформацію законодавства про доступ до публічної інформації в умовах воєнного стану та проаналізовано ключові зміни, що відбулися протягом 2022–2024 років. На основі системного аналізу нормативно-правових актів та правозастосовної практики розглянуто особливості забезпечення оптимального балансу між імперативними вимогами національної безпеки та фундаментальним правом громадян на доступ до публічної інформації в контексті протидії повномасштабній агресії російської федерації. Акцентується увага на проблемних аспектах застосування «трискладового тесту» органами місцевого самоврядування при обробці інформаційних запитів, зокрема досліджено системну тенденцію необґрунтованих відмов у наданні інформації з мотивів потенційних загроз національній безпеці та відсутності уніфікованого підходу до оцінки таких загроз. У роботі детально висвітлено інституційну роль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у забезпеченні ефективного захисту інформаційних прав громадян та здійсненні систематичного моніторингу дотримання законодавства про доступ до публічної інформації в особливий період. Проведено комплексний аналіз актуальної судової практики щодо оскарження рішень про відмову у наданні публічної інформації, що дозволило виявити основні правові позиції судів та сформулювати науково-практичні рекомендації щодо вдосконалення правозастосування. На підставі емпіричних даних та статистичної інформації окреслено фундаментальні виклики, що постають перед органами місцевого самоврядування у контексті одночасного забезпечення належного рівня прозорості діяльності та ефективної протидії дезінформації в умовах війни. Практичне значення отриманих результатів полягає у формулюванні конкретних пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання та правозастосовної практики у сфері доступу до публічної інформації з урахуванням безпекових викликів воєнного стану, а також розробці методологічних рекомендацій для розпорядників публічної інформації щодо застосування «трискладового тесту» та механізмів забезпечення інформаційної безпеки. Обґрунтовано необхідність подальшої гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами у сфері доступу до публічної інформації при збереженні ефективних механізмів захисту національних інтересів в умовах воєнного стану.

Ключові слова: публічна інформація, воєнний стан, органи місцевого самоврядування, трискладовий тест, національна безпека, інформаційні права, прозорість влади, дезінформація.

The article examines the transformation of legislation on access to public information under martial law and analyzes the key changes that occurred during 2022–2024. On the basis of a systematic analysis of normative legal acts and law enforcement practice, the peculiarities of ensuring an optimal balance between the imperative requirements of national security and the fundamental right of citizens to access public information in the context of countering the full-scale aggression of the Russian Federation are considered. Attention is focused on the problematic aspects of the application of the "three-fold test" by local self-government bodies when processing information requests, in particular, the systematic trend of unjustified refusals to provide information on the grounds of potential threats to national security and the lack of a unified approach to the assessment of such threats is investigated. The work details the institutional role of the Human Rights Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine in ensuring effective protection of citizens' information rights and systematic monitoring of compliance with legislation on access to public information in a special period. A comprehensive analysis of the current judicial practice regarding the appeal of decisions on refusal to provide public information was carried out, which made it possible to identify the main legal positions of the courts and formulate scientific and practical recommendations for improving law enforcement. On the basis of empirical data and statistical information, the fundamental challenges facing local self-government bodies in the context of simultaneously ensuring the appropriate level of transparency of activity and effective countermeasures against disinformation in wartime are outlined. The practical significance of the obtained results lies in the formulation of specific proposals for the improvement of regulatory and legal regulation and law enforcement practice in the field of access to public information, taking into account the security challenges of martial law, as well as the development of methodological recommendations for managers of public information regarding the application of the "three-fold test" and mechanisms for ensuring information security. The need for further harmonization of national legislation with international standards in the field of access to public information while preserving effective mechanisms for the protection of national interests under martial law is substantiated.

Key words: public information, martial law, local self-government bodies, three-part test, national security, information rights, government transparency, disinformation.

Постановка проблеми. В умовах повномасштабного збройного вторгнення росії на територію України, забезпечення прозорості та підзвітності органів державної влади та органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) набуває критичного значення, враховуючи посилену фазу інформаційної війни, яка кожен день руйнує довіру громадян до влади. У сучасному інформаційному просторі нарративи, які мають образи корумпованих, неефективних і байдужих державних структур, стають інструментом гібридної війни, що використовуються для дестабілізації суспільства та ослаблення національної єдності. У зв'язку із цим ЕУАСІ разом з Європейським Союзом (далі – ЄС) розробили цілу стратегію протидії дезінформації та розвінчування хибних нарати-

вів, які спрямовані на підірив довіри до влади [1]. У контексті інформаційної війни та потреби забезпечити прозорість свого функціонування ОМС стикаються з необхідністю швидкого реагування на інформаційні атаки та фейки, балансуванням між відкритістю та захистом чутливої інформації, подоланням технічних та ресурсних обмежень, боротьбою з «інформаційною втомою» громадян та протидією корупційним ризикам. Адже саме ОМС є тією «платформою» між органами державної влади та громадянами, які найбільше страждають від інформаційного тиску. У цьому контексті, відкритість та доступність публічної інформації стають не просто принципами доброго врядування, а й потужною зброєю проти дезінформації та маніпуляцій.

Постановка завдання. Метою дослідження є комплексний аналіз змін у правовому регулюванні доступу до публічної інформації в умовах воєнного стану та оцінка їх впливу на забезпечення інформаційних прав громадян. Для досягнення поставленої мети необхідно проаналізувати зміни в законодавстві про доступ до публічної інформації, що відбулися після введення воєнного стану; дослідити практику застосування «трискладового тесту» ОМС при розгляді інформаційних запитів; оцінити ефективність механізмів захисту права на доступ до публічної інформації в умовах воєнного стану; вивчити роль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у забезпеченні дотримання інформаційних прав громадян; проаналізувати судову практику щодо спорів у сфері доступу до публічної інформації в умовах воєнного стану; визначити основні проблеми та виклики у сфері забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування під час війни.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на нагальну потребу в прозорості та відкритості інформації, яка постає перед ОМС в умовах війни, громадяни часто стикаються з проблемою відмови у наданні запитуваних даних з мотивів загроз національній безпеці. Така ситуація створює парадоксальний ефект, коли заходи, спрямовані на захист держави та її інформаційного простору, можуть підривати довіру громадян до влади та посилювати інформаційну вразливість суспільства. Надмірне обмеження доступу до інформації під гаслом захисту національних інтересів може призвести до формування інформаційного вакууму, який швидко заповнюється чутками, спекуляціями та ворожою пропагандою. Це, в свою чергу, може посилити соціальну напругу, породити скептицизм щодо дій влади та створити сприятливий ґрунт для маніпуляцій громадською думкою. Більше того, така практика може суперечити самій ідеї демократичного управління, де прозорість та підзвітність є ключовими принципами. У довгостроковій перспективі це може призвести до ерозії демократичних інститутів та послаблення громадянського суспільства, що є критично небезпечним в умовах зовнішньої агресії. Тому перед ОМС постає складне завдання – знайти тонкий баланс між забезпеченням національної безпеки та збереженням відкритості влади.

Проте не дивлячись на постійні спроби росії підривати територіальну цілісність нашої держави та національну ідентичність українського народу, Україна продовжує становлення свого євроінтеграційного шляху. Євроінтеграція стала не лише політичним курсом, а й символом прагнення до верховенства права, демократії та поваги до прав людини. Саме тому, у контексті порушеної проблематики, особливу роль відіграє імплементація директив ЄС, що сприяє зміцненню інституційної спроможності, прозорості та верховенства права в Україні. Впровадження європейських норм та стандартів є запорукою стійкості українських демократичних інституцій та їх здатності протистояти внутрішнім і зовнішнім загрозам.

В умовах активного збройного конфлікту постає глобальна проблема – забезпечення безпеки українських громадян, включаючи інформаційну безпеку. Інформація є одним із найбільш чутливих методів ведення війни, її вплив на суспільство неможливо переоцінити, тому інформаційний простір став своєрідним «полем битви», де перемога залежить від здатності контролювати наративи, формувати громадську думку та захищати критично важливу інформацію.

З початку повномасштабної війни росії українська влада була змушена адаптувати нормативно-правову основу до нових реалій збройного конфлікту. Збройні сили України взяли на себе основний тягар захисту країни, а головним завданням, яке постало перед законодавцем – створити ефективний механізм захисту інформаційного простору України, який би зміг забезпечити баланс між

національною безпекою та правом українських громадян на доступ до публічної інформації.

Першим кроком у дослідженні такої актуальної теми є аналіз стану та змін у законодавстві про доступ до публічної інформації з початку повномасштабного вторгнення росії на територію України, який, зокрема, дозволить оцінити, як держава адаптувала свою нормативно-правову базу для забезпечення балансу між відкритістю інформації та захистом національних інтересів в умовах війни. Погоджуємось, що «в умовах воєнного стану правильно врегульований порядок доступу до публічної інформації є надзвичайно важливим правовим інструментом, здатним врятувати життя та зберегти здоров'я людини та забезпечити національну безпеку» [7, с. 234]. Важливо також пам'ятати, що публічна інформація має відповідати декільком критеріям: 1) належності інформації до сфери відання та компетенції суб'єкта владних повноважень; 2) існування інформації в певній матеріалізованій формі; 3) знаходження інформації та її носіїв у володінні суб'єкту владних повноважень або іншого розпорядника публічної інформації [9, с. 54].

У контексті дослідження особливо влучною є теза членкині Координаційної ради при Омбудсмені Оксани Ващук-Огданської. Вона зазначає, що державні органи у процесі своєї діяльності продукують та збирають значні обсяги різноманітної інформації – від розвідувальних даних, критично важливих для захисту країни, до персональних даних, необхідних для надання базових адміністративних послуг. Формально вся ця інформація є публічною, проте очевидно, що не вся вона може бути у вільному доступі [3]. Саме ці слова максимально влучно окреслюють складність завдання, яке стоїть перед публічною владою: забезпечити дотримання принципів демократичного суспільства, зокрема, максимальної прозорості, одночасно знизивши ризик загрози національній безпеці та обороноздатності країни.

Перш за все, слід зазначити, що впровадження правового режиму воєнного стану в Україні призвело до змін у системі доступу до публічної інформації, хоча ці зміни не були радикальними і не скасували основних принципів відкритості та прозорості. При цьому науковці зазначаються, що з введенням воєнного стану Україна частково відступає від зобов'язань за статтею 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, що встановлює право на свободу вираження та доступ до інформації [8, с. 108], що дозволено ч. 1 ст. 15 Конвенції під час війни або іншої суспільної небезпеки.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» не містить прямих вказівок щодо обмеження доступу до публічної інформації, включаючи відкриті дані, однак, в травні 2022 року в цей Закон були внесені поправки. Зокрема, було встановлено, що на період дії воєнного стану деякі вимоги Закону України «Про доступ до публічної інформації» не поширюються на акти ОМС, військово-цивільних та військових адміністрацій. Важливо підкреслити, що зміни не скасовують загальний обов'язок розпорядників інформації забезпечувати доступ до публічної інформації. Навпаки, вони повинні продовжувати оприлюднювати, оновлювати і надавати інформацію у відповідь на запити, включаючи відкриті дані. При цьому ключовим інструментом для визначення можливості надання інформації залишається «трискладовий тест», передбачений законодавством.

Цей тест є фундаментальним механізмом, закріпленим у частині 2 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [4]. Він визначає умови, за яких доступ до публічної інформації може бути обмежений. Важливість та практичне застосування «трискладового тесту» були додатково роз'яснені в Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року № 10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації».

У рамках дослідження було проведено комплексний аналіз практики застосування «трикладового тесту» ОМС при обробці запитів на доступ до публічної інформації в умовах воєнного стану. Для забезпечення об'єктивності та повноти дослідження, ми звернулися до ГО «Антикорупційний штаб», яка має значний досвід взаємодії з ОМС у сфері інформаційних запитів і моніторингу прозорості місцевої влади. Докладний аналіз отриманої інформації буде наведений нижче.

Проте отримані результати викликають серйозне занепокоєння, так як виявлено систематичну тенденцію, коли значна кількість ОМС використовує загальне посилення на «збереження національної безпеки» як універсальну підставу для відмови у наданні доступу до запитованої інформації. Особливо тривожним є той факт, що такі рішення часто приймаються без належного обґрунтування та без повноцінного застосування всіх трьох складових «трикладового тесту». А отже, практика свідчить про наявність суттєвих проблем у розумінні та застосуванні «трикладового тесту» на рівні місцевої влади. Замість детального аналізу кожного конкретного випадку з урахуванням усіх аспектів – легітимності обмеження, потенційної шкоди від розголошення та суспільного інтересу – спостерігається тенденція до спрощеного підходу, який може призводити до невідповідного обмеження доступу до публічної інформації. Ілюстративним є рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 28 лютого 2023 року у справі № 240/11045/22 [5], яке стосується доступу до публічної інформації в умовах воєнного стану. Суд визнав протиправною відмову Коростишівської міської ради у наданні інформації про заробітну плату посадових осіб за запитом громадянина, а також наголосив, що навіть в умовах воєнного стану право на звернення до органів влади не може бути обмежене, а відмова у наданні інформації повинна бути належним чином обґрунтована із застосуванням «трикладового тесту». Суд підкреслив, що обов'язок доведення необхідності обмеження доступу до інформації покладається на розпорядника інформації. Відсутність належного обґрунтування відмови із застосуванням всіх трьох складових «трикладового тесту» робить таку відмову необґрунтованою. Це рішення є важливим прецедентом, який підтверджує необхідність дотримання принципів прозорості та відкритості влади навіть в умовах воєнного стану, а також встановлює чіткі вимоги до обґрунтування відмов у наданні публічної інформації. І, на жаль, слід підкреслити той факт, що тенденція до збільшення кількості подібних судових рішень зростає, що вказує на те, що проблема обмеження доступу до публічної інформації залишається актуальною, і все більше громадян змушені звертатися до суду для захисту свого права на інформацію. Виявлені тенденції вказують на необхідність проведення додаткових навчань та роз'яснювальної роботи серед представників ОМС щодо правильного застосування «трикладового тесту». Також доцільним видається розробка більш детальних методичних рекомендацій та, можливо, впровадження механізмів додаткового контролю за обґрунтованістю рішень про обмеження доступу до інформації.

Однією з найпоширеніших проблем у контексті доступу до публічної інформації стало некоректне застосування механізму відстрочки у задоволенні запитів, який передбачений частиною шостою статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Замість того, щоб посилатися на конкретні обставини непереборної сили, як це передбачено Законом, розпорядники інформації почали масово використовувати формулювання «до закінчення строку дії воєнного стану в Україні». Така практика фактично позбавляє запитувачів можливості отримати інформацію у розумні строки та суперечить принципу максимальної відкритості.

Особливе занепокоєння викликає поширення серед розпорядників ідеї про те, що збір інформації може мати ознаки диверсійної діяльності, що у результаті призводить до надмірної підозрливості щодо запитувачів, вимог додаткової перевірки їх особи та мети запиту. Така практика не тільки створює додаткові бар'єри для доступу до інформації,

але може негативно вплинути на ефективність громадського контролю.

Важливим для захисту та дотримання права на доступ до публічної інформації інститутом є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений, Омбудсман), ефективна діяльність якого в умовах війни полягає, як зазначається в науковій літературі, в декількох аспектах. По-перше, у здійсненні швидкого реагування на наявні випадки порушення прав і свобод людини на території України; по-друге, його діяльність спрямована на попередження цих порушень, зокрема, через внесення пропозицій щодо покращення правового становища громадян; по-третє, його діяльність сприяє втіленню принципу рівності [6, с. 64].

На сьогодні Омбудсман здійснює постійний моніторинг забезпечення інформаційних прав громадян в умовах воєнного стану, зокрема, у сфері місцевого самоврядування, про що свідчать регулярні зустрічі Дмитра Лубінця з представниками Асоціації міст України та органами місцевого самоврядування, які збирають понад 600 учасників з усієї країни. Особливо важливим є те, що Уповноважений не обмежується одноразовими заходами, а робить все, для того, щоб зустрічі та форуми стали константою для ОМС, що свідчить про системний підхід до вирішення проблем у сфері доступу до публічної інформації та готовність Омбудсмана до взаємодії з органами влади на місцях.

Важливим аспектом роботи Уповноваженого є не лише виявлення порушень, але й профілактична діяльність, спрямована на запобігання порушенням інформаційних прав громадян. На останній зустрічі Омбудсман акцентував увагу на збільшенні кількості звернень громадян та складених протоколів про адміністративні правопорушення, що підкреслює актуальність проблеми та необхідність постійної роботи в цьому напрямку. Така активна позиція Омбудсмана сприяє підвищенню прозорості діяльності органів влади, зміцненню демократичних принципів та захисту прав громадян на інформацію, навіть в складних умовах воєнного стану [2].

Висновок. Забезпечення доступу до публічної інформації в умовах воєнного стану є надзвичайно важливим і водночас складним завданням для органів місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що введення воєнного стану призвело до певних змін у системі доступу до публічної інформації, ці зміни не скасували основних принципів відкритості та прозорості діяльності органів влади. Проте аналіз практики показує наявність системних проблем у цій сфері. Головним викликом залишається забезпечення балансу між національною безпекою та правом громадян на доступ до інформації. Дослідження виявило, що значна кількість органів місцевого самоврядування використовує загальне посилення на «збереження національної безпеки» як універсальну підставу для відмови у наданні інформації, часто без належного застосування «трикладового тесту». Така практика не лише порушує права громадян, але й може сприяти поширенню дезінформації та підриву довіри до влади. Важливу роль у забезпеченні інформаційних прав відіграє інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який здійснює постійний моніторинг ситуації та проводить активну роботу з органами місцевого самоврядування. Судова практика також демонструє важливість дотримання процедур обґрунтування відмов у наданні інформації, що підтверджується зростанням кількості судових рішень на користь запитувачів інформації. В умовах інформаційної війни та зовнішньої агресії забезпечення прозорості діяльності органів влади стає не просто вимогою законодавства, а й важливим елементом національної стійкості та демократичного розвитку України. Подальший рух у напрямку євроінтеграції вимагає постійного вдосконалення механізмів забезпечення доступу до публічної інформації та приведення їх у відповідність до європейських стандартів, навіть в умовах воєнного стану.

ЛІТЕРАТУРА

1. Challenging the false narratives: Ukraine's Progress. EUACI. P. 12.
2. Додержання інформаційних прав громадян: Омбудсман провів велику зустріч із представниками Асоціації міст України та органами місцевого самоврядування. Омбудсман України. 2023. URL: https://www.ombudsman.gov.ua/news_details/doderzhannya-informacijnih-prav-gromadyan-ombudsman-proviv-zustrich-iz-predstavnikami-asociaciyi-mist-ukr-ayini-ta-organami-miscevogo-samovyryaduvannya.
3. Обмеження доступу до публічної інформації під час війни: про що говорить судова практика? Центр демократії та верховенства права. 2023. URL: <https://cedem.org.ua/analytics/dostupu-sudova-praktyka/>.
4. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, No 32, ст. 314. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.
5. Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 28 лютого 2023. Справа No 240/11045/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109247948>.
6. Ромців О.І. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини: діяльність в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. No 8. С. 62-64.
7. Гриненко С.О., Зеленська І.М. Особливості реалізації права на доступ до інформації в Україні в умовах воєнного стану в світлі європейських стандартів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. No 7. С. 233-235.
8. Турченко О.Г., Фурман В.В. Обмеження права на доступ до публічної інформації в умовах воєнного стану. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2022. No 12. С. 107-113.
9. Аблікімова Е. Е. Правове і суспільне значення публічної інформації. *Актуальні проблеми політики*. 2013. Вип. 50. С. 52-60. с. 54.