

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ У СФЕРІ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ ТА ОБҐРУНТОВАНІСТЬ ЗАСТОСУВАННЯ ОБМЕЖЕНЬ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

### PROVISION OF INTERNATIONAL STANDARDS IN UKRAINE IN THE FIELD OF ACCESS TO INFORMATION AND JUSTIFICATION OF APPLICATION RESTRICTIONS ON THE RIGHT TO ACCESS PUBLIC INFORMATION

Цвіркун Ю.І., д.ю.н.,

доцент кафедри міжнародного та європейського права

*Державного вищого навчального закладу «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»*

У статті здійснено аналіз положень законодавства України про інформацію. Акцентовано увагу на позитивних досягненнях України у регулюванні відповідної сфери правовідносин. Відмічено, що протягом останніх років прогрес у сфері доступу до публічної інформації в Україні досяг міжнародних стандартів, що, зокрема, підтверджується численними рейтингами якості законів та міжнародними моніторингами. Наведено цьому приклад.

Визначено та охарактеризовано основні міжнародні документи, в яких закріплені принципи та стандарти у сфері доступу до інформації, в тому числі документи, згідно яких Україна взяла на себе зобов'язання щодо впровадження та забезпечення відповідних стандартів. Зауважено, що процес інтеграції України до європейського співтовариства став підставою для пришвидшення впровадження та забезпечення в Україні міжнародних стандартів у сфері доступу до інформації.

Зроблено висновок, що практика застосування законодавства України про інформацію в умовах воєнного стану засвідчила ряд проблем щодо обґрунтованості введення обмежень права на доступ особи зокрема і суспільства в цілому до певних видів публічної інформації. Наголошено, що оскільки ці проблеми неможливо вирішити шляхом тлумачення закону, законодавець має удосконалити законодавчі положення шляхом внесення базових змін, які б посилити гарантії захисту права на доступ до інформації. Наведено аргументи про необхідність створення дієвих механізмів на рівні закону, які б забезпечували чітку регламентацію обмеження права на доступ до публічної інформації. Зокрема, вказується, що законодавство про інформацію повинно бути детальним і стосуватися усіх важливих питань у цій царині стосунків особи і держави.

Зауважено, що приписи міжнародних документів, які узагальнюють підхід до розуміння меж національної безпеки і які вказують, яка інформація, що перебуває у розпорядженні держави, може обмежуватись і в якому випадку, в обов'язковому порядку повинні братись до уваги державними органами при створенні законодавчої бази та її модернізуванні, а також при застосуванні уповноваженими органами і особами чинних норм права.

Також у статті досліджується практика Європейського суду з прав людини, Конституційного Суду України та Верховного Суду з питань доступу до інформації. Наголошується, що у разі порушення права доступу до публічної інформації держава повинна забезпечити кожному захист цього права та його відновлення в адміністративному та/або судовому порядку.

**Ключові слова:** міжнародні стандарти, інформація, публічна інформація, обмеження права.

The article analyzes the provisions of the legislation of Ukraine on information. Attention is focused on the positive achievements of Ukraine in the regulation of the relevant sphere of legal relations. It was noted that in recent years, progress in the field of access to public information in Ukraine has reached international standards, which, in particular, is confirmed by numerous ratings of the quality of laws and international monitoring. An example of this is given.

The main international documents, which set principles and standards in the field of access to information, have been identified and characterized, including documents according to which Ukraine undertook to implement and ensure the relevant standards. It was noted that the process of Ukraine's integration into the European community became the basis for accelerating the implementation and provision of international standards in the field of access to information in Ukraine.

It was concluded that the practice of applying the legislation of Ukraine on information in the conditions of martial law showed a number of problems regarding the validity of introducing restrictions on the right of access of individuals in particular and society as a whole to certain types of public information. It is emphasized that since these problems cannot be solved by interpreting the law, the legislator should improve the legal provisions by making basic changes that would strengthen the guarantees of protection of the right to access to information. Arguments are given about the need to create effective mechanisms at the level of the law, which would ensure clear regulation of the restriction of the right to access to public information. In particular, it is indicated that the legislation on information should be detailed and refer to all important issues in this area of the relationship between the individual and the state.

It is noted that the prescriptions of international documents that generalize the approach to understanding the boundaries of national security and that indicate what information at the disposal of the state can be limited and in what case must be taken into account by state bodies when creating a legislative framework and its modernization, as well as in the application of current legal norms by authorized bodies and persons.

The article also examines the practice of the European Court of Human Rights, the Constitutional Court of Ukraine and the Supreme Court on access to information. It is emphasized that in case of violation of the right of access to public information, the state must provide everyone with the protection of this right and its restoration in administrative and/or judicial proceedings.

**Key words:** international standards, information, public information, legal restrictions.

**Вступ.** Забезпечення права на доступ до інформації в більшості країн світу покладається на органи публічної влади і цьому праву, як правило, надається юридична сила шляхом включення положень, які його закріплюють, до основних законів держав – конституцій. В Україні право на доступ до інформації також є конституційним правом. Воно передбачене і гарантоване статтею 34 Конституції України. Крім цього, аналізуючи законодавство України у цій сфері, можемо говорити, що в нашій державі діє сучасне законодавство з питань доступу до публічної інформації.

Зокрема, закріплене Конституцією України право на інформацію передбачено, насамперед, Законами України «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації» та іншими нормативно-правовими актами, які надають підстави для його практичної реалізації за допомогою конкретних процедур, визначають необхідні правові механізми реалізації права на доступ до публічної інформації, а також покликані забезпечити прозорість та відкритість суб'єктів владних повноважень. Водночас, ураховуючи положення частини третьої статті 34 Конституції

України, здійснення прав на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації може бути обмежене законом. Разом з тим, на практиці наявні випадки, коли обмеження права на доступ до публічної інформації застосовуються з порушенням принципів, задекларованих у законі і мають явно безконтрольний характер. У зв'язку із цим, виникла потреба в дослідженні проблем забезпечення в Україні міжнародних стандартів у сфері доступу до інформації та обґрунтованості застосування обмежень права на доступ до публічної інформації.

**Актуальність досліджуваної теми** зумовлюється тим, що процес інтеграції України до європейського правового простору передбачає особливі зобов'язання щодо здійснення кардинальних змін у царині захисту прав людини, в тому числі і у сфері забезпечення міжнародних стандартів у сфері доступу особи до інформації.

**Постановка проблеми.** Нещодавно, а саме 23.06.2022, Європейська рада ухвалила рішення про надання Україні статусу кандидата на членство в Європейському Союзі. Це історичне рішення покладає на Україну особливий зобов'язок щодо впровадження в усі сфери публічного життя міжнародних, зокрема європейських стандартів та принципів, основою яких є ліберально-демократичні цінності. Сьогодні, в умовах воєнного стану, в надскладний для нашої держави і її громадян період, органи та службові і посадові особи усіх гілок та рівнів влади, крім наближення перемоги, докладають чималих зусиль щодо успішного виконання Україною міжнародно-правових зобов'язань у питанні європейської інтеграції. Тому у час, коли Україна змінюється докорінно і проходить черговий етап непростих перетворень, дослідження проблематики впровадження та забезпечення міжнародних стандартів у сфері доступу до публічної інформації та правомірності підстав застосування обмежень щодо реалізації відповідного права набуває особливого значення.

**Аналіз наукових досліджень і публікацій.** Визначні аспекти забезпечення міжнародних стандартів у сфері доступу до публічної інформації розглядаються у наукових доробках І. Арістової, В. Бевзенка, О. Задувайло, С. Захарова, М. Гуцалука, Р. Калюжного, В. Копилова, О. Крупчана, Р. Куйбіди, Т. Олексіюк, В. Павловського, О. Пасенюка, І. Рапч, О. Синячова, М. Смоковича, В. Цимбалюка, М. Швеця та інших. Водночас, дана проблема потребує подальших досліджень та більш детального висвітлення задля впровадження та забезпечення відповідних міжнародних стандартів в Україні.

**Метою статті** є характеристика забезпечення в Україні міжнародних стандартів у сфері доступу до інформації та обґрунтованість застосування обмежень права на доступ до публічної інформації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Право на інформацію закріплене в низці міжнародних та національних законодавчих актів, оскільки воно є одним із надважливих прав, яке гарантує людині свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань та забезпечує існування демократичного суспільства.

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права у пункті 2 статті 19 закріплює, що кожна людина має право на вільне вираження свого погляду; це право включає свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір [1].

В Україні право людини і громадянина на інформацію ґрунтується на положеннях статті 34 Конституції України. Правові механізми реалізації особою права на інформацію деталізовані в низці законів та підзаконних нормативно-правових актах.

Так, Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 (далі може бути – Закон № 2939-VI) визначає порядок здійснення та забезпечення права кож-

ного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес. 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 [2].

Вагомим кроком до забезпечення права кожного на доступ до інформації в нашій країні стало прийняття Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 27.03.2014, який уточнює обов'язки органів публічної влади щодо оприлюднення інформації про їхню діяльність. Також він приводить законодавство, яке регламентує діяльність цих органів, у відповідність до вказаних вище законодавчих актів.

Із набранням чинності в 2011 році Закону № 2939-VI парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Змінами, внесеними Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014, повноваження омбудсмена в частині контролю за дотриманням прав громадян на доступ до публічної інформації посилено – передані повноваження щодо складання протоколів згідно статті 212<sup>3</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних» від 09.04.2015, внесені зміни та доповнення до Закону України «Про доступ до публічної інформації», згідно з якими запроваджено нову форму інформації, а саме – публічної інформації у формі відкритих даних.

Так, наразі частина перша статті 10<sup>1</sup> Закону № 2939-VI передбачає, що розпорядники інформації зобов'язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах [2].

Значимими кроками до відкритості та прозорості органів влади щодо поширення публічної інформації стало схвалення Урядом України 21.10.2015 постанови № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних», 30.11.2016 постанови № 867 «Деякі питання оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних», 20.12.2017 постанови № 1100 «Про внесення змін до Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних», якою розширено перелік наборів для оприлюднення, 22.09.2016 розпорядження №686-р «Деякі питання приєднання до Міжнародної хартії відкритих даних», а також прийняття інших правових актів та приєднання до низки міжнародних документів. Зокрема, Верховна Рада України є одним із лідерів серед парламентів країн Європи у ратифікації Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів, яка набрала чинності для України 01.12.2020.

Отже, протягом останніх років прогрес у сфері доступу до публічної інформації в Україні досяг міжнародних стандартів, що, зокрема, підтверджується численними рейтингами якості законів та міжнародними моніторингами у цій царині правовідносин. Так, враховуючи світовий рейтинг законів про право на інформацію, згаданий вище Закон України «Про доступ до публічної інформації» після його прийняття увійшов у 10-у найкращих законів світу<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> [www.rti-rating.org/country\\_rating.php](http://www.rti-rating.org/country_rating.php).

Процес інтеграції України до європейського співтовариства став підставою для пришвидшення впровадження та забезпечення в Україні міжнародних стандартів у сфері доступу до інформації.

Інформація – це кисень демократії [3, с. 9]. Однак забезпечення права на інформацію та його реалізація передбачає особливі обов'язки і особливу відповідальність.

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права у пункті 3 статті 19 встановлює, що користування передбаченими в пункті 2 цієї статті правами накладає особливі обов'язки і особливу відповідальність. Воно може бути, отже, пов'язане з певними обмеженнями, які, однак, мають встановлюватися законом і бути необхідними: а) для поважання прав і репутації інших осіб; б) для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення [1].

У зв'язку із повномасштабним вторгненням армії Російської Федерації та введенням в Україні воєнного стану і його подальшою пролонгацією порушено нормальний порядок роботи органів державного управління, системи охорони здоров'я, освіти, правосуддя тощо. Після 24.02.2022 спостерігається систематичне застосування обмежень доступу до публічної інформації – закриття публічних ресурсів та порталів, відмова або відстрочення в наданні інформації за запитами фізичних і юридичних осіб, невтішна тенденція в оприлюдненні та наданні публічної інформації тощо. Отже, війна негативно вплинула на всі сфери суспільно-політичного життя в нашій державі, в тому числі і на сферу забезпечення доступу до публічної інформації.

Очевидними виглядають три напрямки, де доступ до публічної інформації зазнав втрат у зв'язку із війною (або через те, що це пояснюють війною): 1) застосування обмежень на доступ до інформації, які не відповідають Закону України «Про доступ до публічної інформації»; 2) закриття публічних реєстрів та порталів, які містять набори відкритих даних; 3) регрес щодо оприлюднення публічної інформації [4].

Стаття 64 Конституції України встановлює, що в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень [5], зокрема, і на здійснення прав, передбачених у частинах першій та другій статті 34 Основного Закону.

Згідно із частиною третьою статті 34 Конституції України здійснення цих прав (передбачених у попередніх частинах статті 34 Конституції) може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [5].

Як декларується у Законі № 2939-VI, публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом [2]. Отже, законодавство України в окремих випадках передбачає обмеження права доступу до інформації. Разом з тим, ці обмеження можуть бути застосовані виключно з підстав і у спосіб, які визначені законом.

Забезпечення конституційного права на доступ до публічної інформації належить до найважливіших завдань діяльності органів влади. Питання обґрунтованості обмеження доступу до інформації, яка належить таким органам, стає все актуальнішим. У зв'язку із військовою агресією виникла нагальна потреба в зміні роботи цих органів, їх посадових і службових осіб, у тому числі щодо відкритості інформаційних ресурсів, оскільки вільний доступ до публічної інформації може стати загрозою для національної безпеки, територіальної цілісності, громадського порядку тощо. При цьому, ураховуючи зазначене,

є необхідність у дослідженні питання, як запровадження відповідних обмежень узгоджується із вимогами чинного законодавства України та міжнародними документами у сфері доступу до публічної інформації та дотримання прав людини.

З огляду на приписи законодавства України, будь-яке обмеження в доступі до інформації має здійснюватися при дотриманні сукупності вимог, визначених у частині другій статті 6 Закону № 2939-VI («трискладовий тест»): 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні [2].

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (далі може бути – Конвенція), яка являє собою фундаментальну основу комплексу міжнародно-правового регулювання в галузі прав і свобод людини в Європі, в пункті 1 статті 10 передбачає, що право на свободу вираження поглядів включає, у тому числі, можливість одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Проте у пункті 2 відповідної статті Конвенції закріплено ряд обмежень відповідного права, а саме: «Здійснення цих свобод ... може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки...» [6]. У свою чергу Комітет Міністрів Ради Європи у пункті 4.1. розділу 4 Рекомендацій Ради Європи №R (2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21.02.2002 (далі – Рекомендації) зазначає, що держави-учасниці можуть обмежувати право доступу до офіційних документів. Обмеження мають чітко встановлюватися законом, бути необхідними в умовах демократичного суспільства та пропорційними до мети захисту, зокрема, національної безпеки, оборони та міжнародних зв'язків. У пункті 4.2. зазначених Рекомендацій вказується, що у доступі до документа може бути відмовлено, якщо оприлюднення вміщеної в офіційному документі інформації призводить або може призвести до порушення одного з інтересів, які викладені в пункті 1, незважаючи на переважаючий інтерес громадськості в такому оприлюдненні [7].

Європейський суд з прав людини у Рішенні в справі № 9248/81 «Леандер проти Швеції» від 26.03.1987 визнав, що як накопичення, так і надання інформації з архівів спецслужб Військово-морським силам в сукупності з відмовою надати заявнику можливість спростувати її являє собою втручання в право на особисте життя, гарантоване статтею 8, але враховуючи мету шведської системи особистого контролю над персоналом була законною в сенсі цілей, згаданих у статті 8 Конвенції, тобто захисту державної європейської безпеки [8].

У Рішенні Конституційного Суду України (Перший сенат) у справі за конституційною скаргою Плескача Вячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень другого речення частини четвертої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 22.01.2020 № 1-р(І)/2020 наголошено, що право особи на доступ до інформації, гарантоване статтею 34 Конституції України, не є абсолютним і може підлягати обмеженням. Такі обмеження мають бути винятками, які передбачені законом, переслідувати одну або декілька законних цілей і бути необхідними у демократичному суспільстві [9].

Таким чином, вітчизняний закон встановлює випадки обмеження доступу до інформації у разі захисту національної безпеки, територіальної цілісності, громадського порядку та в інших виключних випадках. Окрім того, обмеження права доступу до інформації узгоджується із міжнародними стандартами у сфері дотримання прав людини. Зокрема, це не суперечить зазначеним вище міжнародним документам, а також Рекомендації Ради Європи № R(81)19 про доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні державних органів з 1981 року, «Йоганнесбурзьким принципам: національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації» 1995 року, Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступі до правосуддя з питань, що стосуються довкілля 1998 року, Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів 2009 року, практиці Європейського суду з прав людини, Конституційного Суду України тощо.

Разом з тим, у Рекомендаціях Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання конституційного права людини і громадянина на доступ до інформації звертається вага на те, що обмеження доступу до інформації повинно бути належним заходом для досягнення мети – захистити відповідний інтерес. Обмеження доступу повинно бути пропорційним (ненадмірним) щодо правомірного інтересу, який захищається, тобто обмеження не повинно йти далі, ніж це необхідно для захисту зазначеного інтересу [10].

У справі №820/5938/16 Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду сформував таку правову позицію: «Розпорядник у відповіді на запит вказує, якому саме з інтересів загрожує розголошення запитуваної інформації, в чому полягає істотність шкоди цим інтересам від її розголошення, чому шкода від оприлюднення такої інформації переважає право громадськості знати цю інформацію. Лише тоді відмова у доступі до запитуваної інформації буде вважатися обґрунтованою» [11].

Отже, навіть в умовах воєнного стану розпорядники інформації зобов'язані застосовувати «трискладовий тест» у випадку обмеження запитувачу доступу до публічної інформації у відповідь на запит.

Водночас, слід звернути у вагу, що відстрочка в задоволенні запиту на інформацію згідно із частиною шостою статті 22 Закону № 2939-VI допускається [2], однак законодавство не передбачає прийняття рішення про відстрочку розгляду всіх запитів загалом. Обставини непереборної сили дають право відстрочити запит на інформацію, але не відмовляти у його задоволенні.

Крім цього, обмежити доступ до інформації, зарахувавши її до конфіденційної, таємної чи службової, можливо тільки застосувавши положення статті 6 Закону № 2939-VI, але щодо кожної конкретної інформації та в кожному конкретному випадку, а не знову ж таки загалом.

Також тотальне закриття порталу відкритих даних та публічних реєстрів не виглядає пропорційним та доцільним засобом для захисту національної безпеки [4]. Закриття єдиного реєстру судових рішень викликало особливі нарікання серед правозахисників.

З початком військової агресії українськими законотворцями прийнято ряд актів, норми яких спрямовані на обмеження публічної інформації. До прикладу, схвалено закони України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексу України щодо забезпечення протидії несанкціонованому поширенню інформації про направлення, переміщення зброї, озброєння та бойових припасів в Україну, рух, переміщення або розміщення Збройних Сил України чи інших утворених відповідно до законів України військових формувань, вчиненому в умовах воєнного або надзвичайного стану» від 24.03.2022 № 2160-IX та «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби

та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 № 2259-IX. Окремі положення останнього із цих законів України викликали занепокоєння у громадських активістів [4]. Принаймні, на їх думку, норма, яка встановлює, що у період дії воєнного стану на акти органів місцевого самоврядування, військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрацій, а також їх посадових осіб не поширюються вимоги пункту 3 частини першої (у частині оприлюднення проектів актів), частини четвертої статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», не узгоджується із положеннями Закону № 2939-VI, а внесення змін до законів подібним чином не відповідає щонайменше принципу правової визначеності і вимогам передбачуваності і точності закону.

В умовах воєнного стану обмеження доступу до публічної інформації має певні особливості, на які слід зважати розпорядникам такої інформації, зокрема, при відмові у задоволенні запитів на неї. Розпорядники інформації повинні обов'язково застосувати «трискладовий тест» – юридичний механізм, закріплений у частині другій статті 6 Закону № 2939-VI. Якщо «трискладовий тест» не буде застосовано або його буде застосовано не належним чином, то відмова заявникові у доступі до публічної інформації не може бути визнана правомірною. Водночас, незважаючи на призупинення функціонування певних електронних ресурсів та введені обмеження, особи, яких це стосується, повинні мати змогу отримувати доступ до інформації, використовуючи альтернативні джерела.

Право на доступ до публічної інформації напряму пов'язане з участю суспільства у процесі прийняття рішень в державі, сприяє прозорості органів державного управління, боротьбі з корупцією, є важливим компонентом належного врядування та показником демократичності та плюралізму у суспільстві [10]. Тому органи та організації, які є розпорядниками інформації не повинні поводитися з нею як зі своєю власністю. Навіть під час воєнного стану органи влади, їх посадові та службові особи зобов'язані прискіпливо оцінювати будь-яке обмеження права, в тому числі і права на інформацію. Розпорядники інформації мають адекватно обґрунтовувати, чому вони застосовують ті чи інші обмеження та неодмінно враховувати реальний баланс інтересів у кожній ситуації. В іншому випадку відмова особі в доступі до публічної інформації, прав, свобод та інтересів якої вона стосується, суперечитиме вимогам національного законодавства та міжнародним стандартам у сфері дотримання прав людини.

Одним із складних питань, яке потребує вирішення для досягнення розумного балансу між суспільним інтересом і державними секретами, полягає в пошуку адекватних заходів необхідних для зміни культури секретності, яка характерна для державного управління в багатьох країнах, в тому числі і в Україні [12].

Якісним інструментом для оцінки балансу права на інформацію та інтересів, зокрема, національної безпеки та територіальної цілісності, є міжнародні стандарти доступу до інформації, які містяться в таких документах: Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів, Модельний закон про свободу інформації міжнародної організації «Артикль 19», Модельний міжамериканський закон про доступ до публічної інформації, Модельний закон про доступ до інформації для Африки, Глобальні принципи з питань національної безпеки та права на інформацію (Цванські принципи) та ін.

Приписи міжнародних документів, які узагальнюють підхід до розуміння меж національної безпеки і які вказують, яка інформація, що перебуває у розпорядженні держави, може обмежуватись і в якому випадку,

в обов'язковому порядку повинні братись до уваги державними органами при створенні законодавчої бази та її модернізуванні, а також при застосуванні уповноваженими органами і особами чинних норм права.

**Висновки.** Ураховуючи викладене вище слід відмітити, що законодавство України про інформацію в цілому сформоване за міжнародними принципами, а Україна має позитивні досягнення в цій сфері правовідносин. Зокрема, закон чітко закріплює право особи отримувати та вимагати від органів влади публічну інформацію, а на розпорядників інформації покладає обов'язок її надання за запитом осіб та оприлюднення в друкованому вигляді чи на електронних ресурсах. Також закон встановлює юридичну відповідальність щодо порушення права на інформацію. Однак практика застосування законодавства про інформацію в умовах воєнного стану засвідчила ряд проблем щодо обґрунтованості введення обмежень права на доступ особи

зокрема і суспільства в цілому до певних видів публічної інформації. Оскільки ці проблеми неможливо вирішити шляхом тлумачення закону, законодавець має удосконалити законодавчі положення шляхом внесення базових змін, які б посилили гарантії захисту права на доступ до інформації. Законодавство про інформацію повинно бути детальним і стосуватися усіх важливих питань у цій царині стосунків особи і держави. Отже, наявні аргументи про необхідність створення дієвих механізмів на рівні закону, які б забезпечували чітку регламентацію обмеження права на доступ до публічної інформації. Також у разі порушення права доступу до публічної інформації держава повинна забезпечити кожному захист цього права та його відновлення в адміністративному та/або судовому порядку. Подальше впровадження та забезпечення в Україні міжнародних стандартів у сфері доступу до інформації є необхідним і суттєвим показником реформування правової системи держави.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text) (дата звернення: 25.09.2022).
2. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 25.09.2022).
3. Міжнародні стандарти забезпечення свободи вираження поглядів. Збірник публікацій Артиклю 19 / За ред. Тараса Шевченка, Тетяни Олексіюк, – К., «Фенікс». – 2008. – 224 с.
4. Олексіюк Тетяна. Доступ до публічної інформації: не допустити втрат у зв'язку з війною. 22 червня 2022 р. URL: <https://dostuppravda.com.ua/blogs/publications/dostup-do-publichnoi-informatsii-ne-dopustyty-vtrat-u-zv'язku-z-viinoiu> (дата звернення: 25.09.2022).
5. Конституція України від 28 червня 1996 р. (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 25.09.2022).
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text) (дата звернення: 25.09.2022).
7. Про доступ до офіційних документів: Рекомендації Ради Європи №R (2002)2 від 21 лютого 2002 р. / Комітет Міністрів Ради Європи. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a33#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a33#Text) (дата звернення: 25.09.2022).
8. Рішення Європейського суду з прав людини від 26 березня 1987 р. у справі «Леандер проти Швеції» (Заява № 9248/81). URL: <https://rm.coe.int/168044e84d> (дата звернення: 25.09.2022).
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Плєскача Вячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень другого речення частини четвертої статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 22 січня 2020 р. №1-р(І)/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va01p710-20#Text> (дата звернення: 25.09.2022).
10. Рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання конституційного права людини і громадянина на доступ до інформації 2020 р. URL: <https://rm.coe.int/recomendations-final-10-02-21/1680a165f7> (дата звернення: 25.09.2022).
11. Постанова Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду від 21 вересня 2018 р. у справі №820/5938/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/76614337> (дата звернення: 25.09.2022).
12. Задувайло О. К. Реалізація права на доступ до інформації, що містить державні секрети в світовій практиці. Державне управління: удосконалення та розвиток № 2, 2017. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1037> (дата звернення: 25.09.2022).