

УДК 342.7:347.77(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v107.2025.32>*М. П. Пука*

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

Постановка проблеми. У сучасних умовах збройної агресії питання забезпечення права на доступ до публічної інформації набуває особливої ваги. З одного боку, відкритість і прозорість діяльності органів державної влади є необхідною передумовою функціонування демократичної правової держави, гарантією реалізації принципів підзвітності, публічності та довіри громадян до влади. З іншого боку, під час дії правового режиму воєнного стану виникає об'єктивна потреба в обмеженні поширення певних відомостей задля захисту національної безпеки, обороноздатності держави, безпеки військовослужбовців та цивільного населення.

Таке поєднання двох протилежних інтересів – забезпечення відкритості влади та необхідності збереження державної таємниці – створює низку правових колізій, прогалин і практичних труднощів у реалізації права громадян на доступ до інформації. Відсутність єдиних критеріїв визначення, яка інформація може бути обмежена, а яка повинна бути публічною, призводить до неоднозначного тлумачення норм закону, зловживань з боку окремих органів влади, а подекуди – до фактичного нівелювання конституційних гарантій відкритості.

Отже, постає необхідність наукового осмислення правових засад реалізації права на доступ до публічної інформації в умовах воєнного стану, виявлення недоліків чинного законодавства, аналізу практики його застосування та розроблення пропозицій щодо вдосконалення нормативного регулювання у цій сфері. Вирішення цієї проблеми сприятиме зміцненню демократичних інститутів, підвищенню довіри до державної влади та забезпеченню належного балансу між національною безпекою та правом громадян на інформацію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі проблемні питання, пов'язані із сучасним станом правового регулювання доступу до публічної інформації в умовах дії правового режиму воєнного стану, досліджували такі науковці, як І. М. Бойчук, В. А. Залізняк, В. А. Ліпкан, Ю. А. Кокарча І. М. Копистинська та ін. Водночас недостатньо дослідженими у науці адміністративного права залишаються такі аспекти цієї проблематики, як способи та напрями удосконалення законодавства у цій сфері.

Формулювання цілей статті. Мета дослідження полягає у комплексному аналізі правового регулювання реалізації права на доступ до публічної інформації в умовах правового режиму воєнного стану, виявленні проблем і суперечностей у чинному законодавстві, а також у розробленні пропозицій щодо вдосконалення правових механізмів забезпечення відкритості діяльності органів державної влади без шкоди для національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Регулювання доступу до інформації в умовах воєнного стану становить комплексний юридичний виклик, який передбачає необхідність збалансування фундаментального конституційного права громадян на інформацію та імперативних вимог національної безпеки і публічного порядку.

Першочерговою проблемою є колізія між принципом публічності інформації та легітимними обмеженнями, спричиненими дією правового режиму воєнного стану. З одного боку, Конституція України [1] гарантує право на інформацію, яке є необхідним для формування громадянського суспільства та забезпечення демократичних свобод. З іншого боку, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [2] передбачає можливість обмеження конституційних прав і свобод, включаючи право на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації, для запобігання розголошенню відомостей, що становлять державну таємницю, або іншої інформації, розкриття якої може завдати суттєвої шкоди інтересам національної безпеки, оборони та територіальної цілісності.

Відсутність чіткої та вичерпної законодавчої регламентації в частині критеріїв та механізмів застосування обмежень створює проблеми правозастосування. Зокрема, керівники публічної інформації (розпорядники) стикаються з дилемою щодо належного застосування так званого «трискладового тесту» (шкода, легітимна мета, пропорційність) при вирішенні питання про обмеження доступу до запитуваної інформації в умовах підвищеного ризику. Не завжди забезпечується належний баланс між суспільним інтересом у знанні певної інформації та потенційною шкодою від її розголошення для безпеки держави та її збройних сил. У низці випадків спостерігається тенденція до надмірного, необґрунтованого обмеження доступу, що може трактуватися як порушення права на інформацію, незважаючи на відсутність у Законі України «Про правовий режим воєнного стану» прямої норми про призупинення виконання обов'язків розпорядників за Законом «Про доступ до публічної інформації» [3]. Водночас, наявність інформаційної агресії та дезінформації вимагає від держави посиленого регулювання інформаційного простору, що, в свою чергу, породжує необхідність введення обмежень на поширення недостовірної або маніпулятивної інформації.

Стосовно напрямів удосконалення законодавства у сфері регулювання доступу до публічної інформації в умовах воєнного стану, необхідно, передусім, зазначити, згідно з доктринальними позиціями нормативно-правові акти, що регулюють інформаційну сферу, потребують систематизації, що має здійснюватися поетапно та послідовно з неухильним підпорядкуванням правилам законодавчої техніки та принципам правової визначеності [4, с. 233]. Необхідність дотримання цих правил набуває особливої актуальності в умовах правового режиму воєнного стану, оскільки імплементація тимчасових обмежень конституційних прав (зокрема, права на інформацію) повинна здійснюватися шляхом чітких, недвозначних норм, які мінімізують суб'єктивне правозастосування та забезпечують пропорційність втручання. Поспішна або технічно недосконала систематизація може призвести до колізій між загальними законами (наприклад, Законом України «Про доступ до публічної інформації») та спеціальними нормами, запровадженими на час дії

воєнного стану, що, у свою чергу, дестабілізує правовий режим у сфері інформаційних відносин.

Окрім того, інші вчені вказують на те, що у процесі інтеграції до Європейського Союзу (ЄС) надзвичайно важливим кроком для забезпечення безпеки та захисту персональних даних громадян, а також розвитку електронної комерції та інших сфер інформаційної діяльності в країні є імплементація права ЄС в інформаційній сфері до національного права [5, с. 167].

Необхідність дотримання цих правил набуває особливої актуальності в умовах правового режиму воєнного стану, оскільки імплементація тимчасових обмежень конституційних прав (зокрема, права на інформацію) повинна здійснюватися шляхом чітких, недвозначних норм, які мінімізують суб'єктивне правозастосування та забезпечують пропорційність втручання. Поспішна або технічно недосконала систематизація може призвести до колізій між загальними законами (наприклад, Законом України «Про доступ до публічної інформації») та спеціальними нормами, запровадженими на час дії воєнного стану, що, у свою чергу, дестабілізує правовий режим у сфері інформаційних відносин.

Належний захист персональних даних є необхідною передумовою для розвитку електронної комерції, цифрових послуг та інших сфер інформаційної діяльності в країні, оскільки він створює довіру до електронних транзакцій та транскордонної передачі даних. Таким чином, систематизація повинна включати не лише внутрішнє упорядкування, але й експансію норм, які відповідають європейським стандартам, забезпечуючи взаємоузгодженість національного законодавства з правом ЄС.

До того ж потрібно розглянути способи імплементацій Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (ст. 10) [6] та Рекомендацій щодо відкритого урядування (OECD Recommendation on Open Government) [7] шляхом чіткої гармонізації переліку та умов застосування винятків (обмежень) у доступі до інформації з вичерпним переліком легітимних цілей, визначених у статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [8], забезпечивши обов'язкове застосування трискладового тесту (школа-мета-пропорційність) для будь-яких обмежень.

Окрім того, на думку В. В. Філатова, окрема увага має бути надана використанню інноваційних інформаційних технологій для підвищення інформаційної прозорості діяльності органів влади [9, с. 74].

Указана пропозиція є слушною та стратегічно важливою, особливо в контексті євроінтеграційних процесів та забезпечення стійкості демократії в умовах воєнного стану. Імплементація таких технологій (наприклад, блокчейну для незмінності реєстрів або штучного інтелекту для автоматизованої класифікації та оприлюднення даних) дозволяє не лише суттєво прискорити та автоматизувати процеси проактивного оприлюднення публічної інформації, мінімізуючи людський фактор та корупційні ризики, але й забезпечити вищий рівень надійності, доступності та машинозчитуваності даних відповідно до принципів OECD Recommendation on Open Government та стандартів Open Data. Це є критично необхідним для формування дієвого механізму громадського контролю, підвищення ефективності урядування та відновлення довіри до державних інституцій.

Удосконалення правового регулювання доступу до публічної інформації в умовах воєнного стану вимагає комплексної ревізії чинного законодавства, спрямованої на встановлення чіткого балансу між конституційним правом на інформацію та імперативними потребами національної безпеки та оборони. Пропоновані заходи мають бути впроваджені шляхом внесення відповідних змін до законів України «Про правовий режим воєнного стану» та «Про доступ до публічної інформації».

Зокрема, ст. 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації» необхідно доповнити новою частиною, яка б конкретизувала підстави для обмеження доступу до інформації, виключно пов'язані з воєнним станом.

Зокрема, це може бути інформація про місцезнаходження, переміщення та дислокацію військових частин, сил територіальної оборони та критичної інфраструктури, що має стратегічне значення, якщо така інформація не була оприлюднена Генеральним штабом Збройних Сил України або уповноваженими органами державної влади; персональні дані військовослужбовців, працівників правоохоронних органів та інших осіб, задіяних у виконанні завдань в зоні бойових дій (окрім випадків, передбачених законом для запобігання корупції), якщо їх розкриття може призвести до фізичного чи психологічного насильства або загрози життю; технічні характеристики та особливості функціонування систем оборони, що можуть бути використані противником для завдання шкоди та ін.

Крім того, для уникнення необґрунтованого затягування або ігнорування запитів через посилення на форс-мажорні обставини, необхідно встановити спеціальні, але реалістичні строки для надання відповіді.

Для цього необхідно ст. 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації» доповнити частиною, що передбачає: «У період дії воєнного стану, встановленого відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», строк розгляду запиту на інформацію, що не становить державної таємниці або службової інформації, але потребує додаткової перевірки на предмет відповідності обмеженням, визначеним у статті 8 цього Закону (у редакції, чинній в умовах воєнного стану), може бути продовжений розпорядником до 30 робочих днів з моменту отримання запиту. Про таке продовження письмово повідомляється запитувач із чітким обґрунтуванням необхідності продовження».

Також з метою забезпечення інформаційної стійкості суспільства та протидії дезінформації, необхідно посилити обов'язок активного оприлюднення інформації, що є критичною для життєдіяльності.

Для цього доцільно ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» доповнити положенням, яке зобов'язує розпорядники інформації в умовах воєнного стану оперативно оприлюднювати інформацію про: порядок та місця надання екстреної медичної, соціальної та гуманітарної допомоги; заходи цивільного захисту та порядок дій населення у разі надзвичайних ситуацій (повітряна тривога, евакуація, радіаційна небезпека); зміни в роботі органів державної влади, місцевого самоврядування та критичної інфраструктури, що безпосередньо впливають на права та обов'язки громадян. Також слід передбачити, що оприлюднення такої інформації не може бути обмежено, окрім випадків, коли це прямо загрожує безпеці операцій із захисту та оборони.

Для запобігання зловживанню правом обмеження, пропонується посилити відповідальність за його неправомірне застосування. З цієї метою можна розглянути пропозицію щодо внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. 212-3), передбачивши кваліфікуючу ознаку – «необґрунтоване обмеження доступу до публічної інформації в умовах воєнного стану з метою приховування відомостей про неправомірні дії посадових осіб або корупційні правопорушення», встановивши за це підвищений розмір адміністративного штрафу та/або дискваліфікацію [10].

Реалізація цих пропозицій сприятиме збереженню демократичних засад в Україні, забезпечуючи транспарентність діяльності органів влади у сфері, не пов'язаній з безпосереднім забезпеченням військових операцій, та одночасно гарантуючи захист стратегічних інтересів держави в умовах збройної агресії.

Висновки. Проведене у цій статті комплексного аналізу правового регулювання доступу до публічної інформації в умовах правового режиму воєнного стану засвідчило імперативну необхідність встановлення чіткого законодавчого балансу між конституційним правом громадян на інформацію та вимогами національної безпеки й оборони. У ході дослідження виявлено правову колізію, що виникає внаслідок недостатньої делімітації підстав для обмежень, передбачених Законом України «Про правовий режим воєнного стану», та загальними принципами прозорості, закріпленими в Законі України «Про доступ до публічної інформації». Ця суперечність створює ризик неправомірної, надмірної закритості діяльності органів влади під приводом воєнної доцільності, що підриває засади демократичного контролю та інформаційної стійкості суспільства. Крім того, відсутність спеціальної процесуальної регламентації (зокрема, щодо строків розгляду запитів) унеможливорює ефективне правозастосування в умовах обмежених ресурсів та підвищених безпекових загроз.

З метою удосконалення правових механізмів та забезпечення відкритості діяльності публічних суб'єктів без шкоди для національної безпеки, запропоновано невідкладне внесення змін до чинного законодавства. Зокрема, чітко визначення в Законі України «Про доступ до публічної інформації» вичерпного переліку військово-безпекових підстав для обмеження доступу; встановлення спеціальних, реалістичних строків розгляду запитів, які відображають об'єктивні умови воєнного стану; посилення обов'язку активного оприлюднення інформації, критичної для цивільного захисту та протидії дезінформації, а також посилення адміністративної відповідальності за необґрунтоване обмеження доступу, є важливою умовою для мінімізації зловживань у сфері доступу до інформації та збереження довіри між владою та суспільством, що є стратегічною перевагою держави в умовах збройної агресії.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
3. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.

4. Ліпкан В. А., Залізник В. А. Систематизація інформаційного законодавства України : *монографія; за заг. ред. В. А. Ліпкана*. К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2012. 304 с.
5. Кокарча Ю. А. Трансформація інформаційного законодавства України в процесі інтеграції до ЄС. *Актуальні проблеми політики*. 2023. Вип. 71. С. 164-170.
6. Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів: міжнародний документ від 18.06.2009. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-09#Text.
7. OECD Recommendation on Open Government 2017: Fair Market Conditions for Competitiveness in the Adriatic Region. URL : <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/about/programmes/grc/grc-see/integrity/Policy-Briefing-Note-on-Open-Government.pdf>.
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 04.11.1950. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
9. Філатов В. В. Перспективи розвитку інформаційного законодавства в умовах перехідного періоду в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. 2024. Т. 35(74). № 6. С. 71-75.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 – 212-24) від 07.12.1984 № 8073-X. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

Анотація

Пука М. П. Удосконалення законодавства щодо доступу до публічної інформації під час воєнного стану. – Стаття.

У статті досліджується актуальна проблема удосконалення правового регулювання реалізації права на доступ до публічної інформації в умовах правового режиму воєнного стану в Україні. Доведено, що в умовах широкомасштабної збройної агресії сусідньої держави перед Україною постала складна дилема – забезпечити баланс між національною безпекою та конституційним правом громадян на отримання достовірної інформації.

У межах дослідження здійснено аналіз національної правової бази, що регулює питання доступу до публічної інформації, зокрема Закону України «Про доступ до публічної інформації», Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та підзаконних нормативно-правових актів. Окрема увага приділяється співвідношенню права на інформацію з принципами інформаційної безпеки та захисту державної таємниці. Аргументовано, що в умовах воєнного стану держава має право тимчасово обмежувати доступ до певної інформації, однак такі обмеження повинні мати пропорційний характер, бути законодавчо обґрунтованими та не перетворюватися на механізм цензури.

Автором окреслено систему недоліків у сфері регулювання реалізації права на доступ до публічної інформації в умовах воєнного стану, доведено, що виникнення цих недоліків обумовлено недостатньою регламентацією відповідної сфери в особливих умовах. У статті наголошується на важливості збереження демократичних принципів публічності, підзвітності та довіри до влади навіть у кризових умовах. Запропоновано низку напрямів удосконалення чинного законодавства, серед яких: уточнення правових підстав для обмеження доступу до інформації, створення чітких критеріїв визначення її ступеня конфіденційності, удосконалення механізмів оскарження відмов у наданні інформації, а також запровадження єдиної інформаційної платформи для офіційних комунікацій держави в умовах війни.

Ключові слова: публічна інформація, правове регулювання, удосконалення, реалізація права, воєнний стан.

Summary

Puka M. P. Improvement of legislation on access to public information during martial arts. – Article.

The article examines the current problem of improving the legal regulation of the implementation of the right to access public information under the legal regime of martial law in Ukraine. It is proven that in the conditions of large-scale armed aggression of a neighboring state, Ukraine faced a difficult dilemma – to ensure a balance between national security and the constitutional right of citizens to receive reliable information.

The study analyzed the national legal framework regulating the issue of access to public information, in particular the Law of Ukraine «On Access to Public Information», the Law of Ukraine «On the Legal Regime of Martial Law» and subordinate regulatory legal acts. Special attention is paid to the correlation of the right to information with the principles of information security and protection of state secrets. It is argued that under martial law, the state has the right to temporarily restrict access to certain information,

however, such restrictions must be proportionate, legally justified and not turn into a censorship mechanism.

The author outlines a system of shortcomings in the field of regulation of the implementation of the right to access public information in martial law conditions, proving that the emergence of these shortcomings is due to insufficient regulation of the relevant sphere in special conditions. The article emphasizes the importance of preserving the democratic principles of publicity, accountability and trust in the authorities even in crisis conditions. A number of directions for improving the current legislation are proposed, including: clarifying the legal grounds for restricting access to information, creating clear criteria for determining its degree of confidentiality, improving mechanisms for appealing refusals to provide information, as well as introducing a single information platform for official state communications in wartime conditions.

Key words: public information, legal regulation, improvement, implementation of law, martial law.

Дата надходження статті: 18.09.2025

Дата прийняття статті: 14.10.2025

Дата публікації: 27.11.2025