

ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ, РОЗПОРЯДНИКАМИ ЯКОЇ Є ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

ACCESS TO PUBLIC INFORMATION BY STATE AND LOCAL GOVERNMENT BODIES UNDER MARTIAL ARTS CONDITIONS

Голосніченко Д.І., д.ю.н., доцент,

доцент кафедри інформаційного, господарського та адміністративного права

Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

В статті розглядаються особливості доступу до публічної інформації розпорядниками якої є державні органи та органи місцевого самоврядування. Публічна інформація в сучасних умовах воєнного стану набуває достатньо важливого значення для реалізації інших прав людини і громадянина, а від її повноти та своєчасності може залежити безпека, обороноздатність, цілісність та суверенітет держави, життя та здоров'я людей. Доступ до інформації є однією зі складових права людини на інформацію, яке закріплене ст. 34 Конституції України.

Проаналізована ситуація, яка склалася на початку широкомасштабного вторгнення РФ в Україну, коли окремі державні органи та органи місцевого самоврядування призупинили надання відповідей на звернення та запити громадян на публічну інформацію.

Акцентовано, що в умовах воєнного стану саме захист інтересів національної безпеки та територіальної цілісності держави може бути підставою для обмеження права на доступ до інформації. При цьому, саме введення воєнного стану не є підставою для обмеження права громадян на звернення до суб'єктів владних повноважень та отримання відповіді.

Проаналізований закріплений в частині 2 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», так званий, «трискладовий тест», а саме те, що обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні та наявності сукупності всіх визначених вимог.

Вивчені позиції експертів щодо аналізу судової практики ненадання публічної інформації державними органами та органами місцевого самоврядування та форм в яких це проявляється.

Крім судового захисту в умовах воєнного стану, певною мірою проаналізований парламентський контроль за дотриманням права на доступ до публічної інформації, який здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Вивчені заходи, що можуть вплинути на можливість реалізації окремих прав заявників щодо отримання публічної інформації від державних органів та органів місцевого самоврядування, що в свою чергу, може призвести до впровадження певних безпекових заходів та обмежень прав заявників.

Визначені дієві та ефективні, на наш погляд, рекомендації, на прикладі Донецької обласної державної адміністрації, щодо надання відповідей на звернення та запити громадян на публічну інформацію в умовах воєнного стану.

Дійшли до висновку, що для реалізації доступу до публічної інформації в умовах воєнного часу важливим є чітке дотримання державними органами та органами місцевого самоврядування норм чинного законодавства, обов'язкового застосування «трискладового тесту» при вирішенні питання щодо надання публічної інформації, а також ефективна діяльність судових органів та оперативна реакція з боку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в разі порушень. В період дії воєнного стану є важливим чітко врегулювати перелік публічної інформації, доступ до якої може бути обмежений.

Ключові слова: доступ до інформації, публічна інформація, державні органи, органи місцевого самоврядування, судовий захист, парламентський контроль, воєнний стан.

The article examines the features of access to public information managed by state bodies and local self-government bodies. Public information in modern conditions of martial law acquires considerable importance for the implementation of other human and citizen rights, and its completeness and timeliness may affect the security, defense capability, integrity and sovereignty of the state, and the life and health of people. Access to information is one of the components of the human right to information, which is enshrined in Article 34 of the Constitution of Ukraine.

The situation that developed at the beginning of the large-scale invasion of the Russian Federation into Ukraine, when individual state bodies and local self-government bodies suspended responding to citizens' appeals and requests for public information, is analyzed.

It is emphasized that in conditions of martial law, it is the protection of the interests of national security and territorial integrity of the state that may be the basis for restricting the right to access information. At the same time, the introduction of martial law itself is not the basis for restricting the right of citizens to address authorities and receive a response.

The so-called "three-part test" enshrined in Part 2 of Article 6 of the Law of Ukraine "On Access to Public Information" was analyzed, namely, that the restriction of access to information is carried out in accordance with the law, subject to compliance with and the presence of a set of all specified requirements.

The positions of experts on the analysis of judicial practice regarding the failure to provide public information by state bodies and local self-government bodies and the forms in which this is manifested were studied.

In addition to judicial protection under martial law, the parliamentary control over the observance of the right to access public information, which is carried out by the Commissioner for Human Rights of the parliament of Ukraine, was analyzed to some extent.

Measures that may affect the possibility of exercising certain rights of applicants to receive public information from state and local government bodies have been studied, which, in turn, may lead to the implementation of certain security measures and restrictions on the rights of applicants.

Effective and efficient, in our opinion, recommendations have been identified, using the example of the Donetsk Regional State Administration, regarding providing responses to citizens' appeals and requests for public information under martial law.

They concluded that in order to implement access to public information in wartime conditions, it is important for state bodies and local self-government bodies to strictly comply with the norms of current legislation and for the mandatory application of the "three-part test" when deciding on the provision of public information, as well as the effective operation of the judicial authorities and the prompt response of the Commissioner for Human Rights of the parliament of Ukraine in case of violations. During the period of martial law, it is important to clearly regulate the list of public information to which access may be restricted.

Key words: access to information, public information, state bodies, local self-government bodies, judicial protection, parliamentary control, martial law.

Чинним законодавством України передбачено, що публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. Вільний обіг певної публічної інформації в умовах воєнного стану є надзвичайно важливим для реалізації основних прав та свобод в демократичній державі, збереження життя й здоров'я людей. Вважається, що в усіх випадках і незалежно від обставин суспільний інтерес в поширенні такої інформації буде переважати шкоду від її оприлюднення.

В умовах воєнного стану, розповсюдження публічної інформації та доступ до неї в органах державної влади та місцевого самоврядування в суспільстві набуває ще більш динамічного характеру та в багатьох випадках від її повноти та своєчасності може залежити безпека, обороноздатність, цілісність та суверенітет держави, життя та здоров'я людей.

В умовах широкомасштабного вторгнення РФ на територію України критично важливо оперативно отримувати достовірну інформацію, але щоб це не ставило під загрозу національну безпеку та оборону.

Після введення в 2022 році Указом Президента воєнного стану, Україні довелося певною мірою відступити від зобов'язань за статтею 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, що встановлює право доступу до інформації [1].

Питанням доступу до публічної інформації та відповідних обмежень присвячена досить велика кількість наукових праць та досліджень таких вчених та експертів як І. Корж, В. Політанський, Ю. Фігель, І. Арістова, О. Денісова, Б. Кормич, Т. Костецька, А. Марущак, Ю. Тодика, І. Чиж, О. Турченко, В. Фурман, О. Вашук-Огданська та інших. Але питання доступу до публічної інформації розпорядниками якої є органи державної влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану були досліджені лише фрагментарно.

На початку широкомасштабного вторгнення РФ в Україну окремі державні органи та органи місцевого самоврядування призупинили надання відповідей на звернення та запити громадян на публічну інформацію, що не стосувалися військової діяльності, евакуації населення, надання медичної допомоги та деяких інших сфер.

Такі обмеження посадові особи та представники державних органів та органів місцевого самоврядування пояснювали введенням відповідно до Указу Президента воєнного стану в Україні [1].

Як влучно зазначила Оксана Вашук-Огданська спеціалістка у сфері доступу до публічної інформації, членкиня Координаційної ради при Омбудсмені: «частина розпорядників публічної інформації вчинили за принципом «все, що ви скажете, буде використано проти вас», і цілковито заблокували доступ до інформації (офіційних веб-сайтів, наборів відкритих даних, відстрочки до перемоги)» [2].

Але також треба вважати на те, що у порівнянні з мирним часом воєнний стан зумовлює нові виклики при наданні або обмеженні доступу до інформації, значно підвищуючи рівень відповідальності посадової особи розпорядника інформації, адже від розголошення чи обмеження в доступі тієї чи іншої інформації, може залежати життя та здоров'я людей, суверенітет держави [1, с. 109].

Указом Президента було постановлено Військовому командуванню разом із Міністерством внутрішніх справ України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати передбачені Законом України "Про правовий режим воєнного стану" заходи і повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави [2].

Також, відповідно до норм Указу Президента, у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України [4].

Крім того, Міністерству закордонних справ України було поставлено забезпечити інформування в установленому порядку Генерального секретаря ООН та офіційних осіб іноземних держав про введення в Україні воєнного стану, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, та про межі цих відхилень і причини прийняття такого рішення.

В умовах воєнного стану саме захист інтересів національної безпеки та територіальної цілісності держави може бути підставою для обмеження права на доступ до інформації. Така норма закріплена в частині третій статті 34 та частині другій статті 64 Конституції України [4], а також в статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» (далі Закон) [5].

Але, необхідно наголосити, що навіть в умовах воєнного стану право громадян на звернення до суб'єктів владних повноважень та отримання відповіді не може бути обмеженим відповідно до норм закріплених в статті 40 Конституції України [4].

З метою недопущення зловживань щодо обмеження доступу до публічної інформації були прийняті відповідні правові норми на рівні міжнародного та національного українського законодавства.

Так, в частині другій статті 6 Закону «Про доступ до публічної інформації», встановлено, так званий, «трискладовий тест», а саме, обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог:

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 [5].

Закріплені вище вимоги називають також критеріями, за якими в кожному конкретному випадку органам державної влади та місцевого самоврядування слід ухвалювати рішення щодо оприлюднення публічної інформації або правомірності обмеження доступу до неї [3].

Крім того, відповідно до норми, закріпленої в частині четвертій статті 13 Закону, органи державної влади та місцевого самоврядування, як і решта розпорядників інформації незалежно від нормативно-правового акта, на підставі якого вони діють, при вирішенні питань щодо доступу до інформації мають керуватися зазначеним Законом [5].

Важливим є положення, що українське законодавство не передбачає жодних особливих норм обмеження доступу до публічної інформації розпорядниками якої є органи державної влади та місцевого самоврядування у випадку запровадження режиму воєнного стану. Але, в сучасних українських умовах критерії або правила обмеження доступу до публічної інформації не змінилися, однак змінилися обставини, за яких їх можуть застосовувати.

На жаль, в умовах воєнного стану трапляються непоодинокі випадки неправомірної та необґрунтованої відмови органами державної влади та місцевого самоврядування в доступі до публічної інформації, при цьому досить рідко застосовується «трискладовий тест», також представники органів відмовляють посилюючись на приводи не передбачені в законодавстві. З метою відновлення свого права на інформацію деякі запитувачі звертаються до суду.

Дослідниками було проаналізовано 50 рішень адміністративних судів, винесених після повномасштабного вторгнення, які стосувалися ненадання інформації у час війни (більшість – тією чи іншою мірою обмеження доступу).

На жаль, тільки в одній справі розпорядник бодай спробував застосувати «трискладовий тест». І це при тому, що більшість розпорядників запевняли, що запитувана інформація належить до інформації з обмеженим доступом.

Аналіз судової практики щодо ненадання інформації показав, що це проявлялося в різних формах:

- ігнорування запиту – ненадання ані відповіді, ані інформації;

- безпідставне ствердження, що орган державної влади або місцевого самоврядування не володіє відповідною інформацією. Найчастіше це стосувалося запитів щодо вільних земельних ділянок на території громади;

- вимога оплатити послуги за копіювання документів, коли це не передбачено законодавством;

- відмова в наданні інформації через «незазначення мети отримання запитованої інформації, способу її поширення та кола осіб, яким цю інформацію планується поширити» тоді як таке положення не передбачене законодавством;

- застосування відстрочки у задоволенні запиту в супереч нормам законодавства (як зазначає дослідник, це була третина усіх проаналізованих справ) [3]. Слушно буде зазначити, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини у своїх Рекомендації з питань додержання конституційного права людини і громадянина на доступ до інформації, що до запровадження воєнного стану, коментуючи умови застосування відстрочки у задоволенні запиту, вказував, що «розпорядники публічної інформації у кожному конкретному випадку застосування відстрочки повинні не просто формально посилатися на наявність обмежувальних заходів, а обґрунтовувати, які саме наслідки обмежувальних заходів не дозволяють задовольнити запит вчасно, та повідомляти про орієнтовну дату надання інформації» [6, с. 143]. Таку позицію також підтримують науковці, які досліджують зазначену проблематику. Так, на думку Турченко О. Г. та Фурмана В. В., сам факт запровадження воєнного стану не є достатньою підставою для відстрочки у задоволенні запиту [1, с. 110];

- обмеження доступу до інформації [3].

Важливим є те, що окрім можливості судового захисту в умовах воєнного стану Уповноважений Верховної Ради України з прав людини також здійснює парламентський контроль за дотриманням права на доступ до інформації. При цьому скарги на неправомірні дії при розгляді звернень або на розпорядників публічної інформації можуть бути надіслані на електронну адресу, подані через онлайн-форму або шляхом повідомлення на гарячу лінію Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Об'єктивним є той факт, що в умовах воєнного стану державні органи та органи місцевого самоврядування повинні здійснювати першочергово заходи, необхідні для забезпечення оборони та безпеки, що в свою чергу може впливати на оперативність надання відповідей.

На рівні місцевої влади в умовах воєнного стану на реалізацію права на доступ до публічної інформації впливає встановлення особливого режиму роботи органу, введення комендантської години, обмеження в'їзду і виїзду тощо.

Виходячи з цього можуть бути обмежені певні права осіб, які звертаються до державних органів та органів місцевого самоврядування: право на особистий прийом; право бути присутнім при розгляді або подавати матеріали саме тому посадовцю, який розглядав звернення.

Також оперативність доступу до публічної інформації в умовах воєнного стану залежить від наближення державних органів та органів місцевого самоврядування до території проведення бойових дій, «сірої зони», окупованої території, державного кордону та залежної від цього наявності організаційних та технічних можливостей.

Заслужують на увагу та є слушними рекомендації Донецької обласної державної адміністрації щодо надання відповідей на звернення та запити громадян на публічну інформацію в умовах воєнного стану: перш за

все, забезпечувати надання інформації, що стосується життя, здоров'я, свободи та безпеки, зокрема, інформації про гуманітарні коридори, видачу гуманітарної допомоги тощо (телефонами гарячої лінії, через офіційні веб-сайти, соцмережі); по можливості, безоплатне копіювання документів; у відповідних випадках користуватись інструментом відстрочки [8].

В своїх роз'ясненнях Донецька обласна державна адміністрація наголошує на обов'язковості застосування «трискладового тесту» при прийнятті рішення про обмеження доступу до публічної інформації, зокрема, виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, а також, що можливість прийняття рішення про відстрочку щодо задоволення запиту залежить від характеру запитованої інформації та не може застосовуватись у всіх без винятку випадках.

Крім того, на сайті Донецької обласної державної адміністрації (як, до речі, й на сайтах інших державних органів та органів місцевого самоврядування) передбачена можливість подання електронного звернення та електронного запиту на публічну інформацію (шляхом заповнення електронної форми, телефоном, електронною поштою) [5].

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини визначив особливості оприлюднення публічної інформації на офіційних веб-сайтах, в тому числі, державних органів та органів місцевого самоврядування під час дії обмежень у зв'язку з введенням воєнного стану. Зазначається, що стосовно інформації щодо впровадження обмежень конституційних прав та свобод, про стан довкілля та якість харчових продуктів обмеження передбачені статтею 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [7] не діють. Також, Уповноважений наголосив на необхідності здійснити аудит інформації, на предмет її тимчасового обмеження в доступі, можливого впровадження тимчасових обмежень доступу до окремих категорій інформації, врахуванні, що обмеженню доступу підлягає певна інформація, а не увесь документ.

Крім цього, органам місцевого самоврядування та військовим адміністраціям рекомендується утворити на офіційному веб-сайті окремий розділ, в якому невідкладно публікувати інформацію про запровадженні в межах їх територіальної юрисдикції обмеження прав та свобод громадян [9].

Також, державним органам та органам місцевого самоврядування в сучасних умовах отримання інформації з джерел розміщених в Інтернет-мережі, рекомендовано максимально зосередитися над наповненням та оновленням інформації на їх офіційних веб-сайтах, соцмережах та ресурсах [9, 10].

Підсумовуючи, необхідно зазначити, забезпечення права доступу до публічної інформації розпорядниками якої є державні органи та органи місцевого самоврядування є однією з ознак правової та демократичної держави. Право людини на своєчасне та оперативне отримання публічної інформації в умовах воєнного стану є досить важливим та може не тільки сприяти реалізації своїх прав чи інтересів, а й врятувати життя та вберегти здоров'я.

Для реалізації доступу до публічної інформації в умовах воєнного часу важливим є чітке дотримання державними органами та органами місцевого самоврядування норм чинного законодавства, обов'язкового застосування «трискладового тесту» (обов'язкового врахування всіх зазначених в законодавстві вимог) при вирішенні питання щодо надання публічної інформації, а також ефективна діяльність судових органів та оперативна реакція з боку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в разі порушень. В період дії воєнного стану є важливим чітко врегулювати перелік публічної інформації, доступ до якої може бути обмежений, бо така невизначеність може призвести до завдання шкоди національній безпеці та безпеці окремих осіб.

ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України №64/2022 Про введення воєнного стану в Україні 24 лютого 2022 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення 15.03.2025)
2. Турченко О. Г., Фурман В. В. Обмеження права на доступ до публічної інформації в умовах воєнного стану. Аналітичне-порівняльне правознавство/ редкол.: Ю. М. Бисага (голов. ред.), Д Сидоренко С. Г., М. Белов, С. Б. Булеца та ін.; ДВНЗ «УжНУ» – Ужгород, 2022. – № 5. – С. 107-113. URL <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/270722/266172> (дата звернення 15.03.2025).
3. Оксана Вашук-Огданська. ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ПІД ЧАС ВІЙНИ: ПРО ЩО ГОВОРИТЬ СУДОВА ПРАКТИКА? March 21, 2023. URL: <https://cedem.org.ua/analytics/dostupu-sudova-praktyka> (дата звернення 15.03.2025).
4. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 15.03.2025)
5. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 №2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення 15.03.2025).
6. Олексіюк Т., Опришко Л., Буртник Х., Барвіцький В., Кабанов О. Рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань додержання конституційного права людини і громадянина на доступ до інформації. Рада Європи, грудень 2020 р. URL: <https://rm.coe.int/recommendationsfinal-10-02-21/1680a165f7> (дата звернення 15.03.2025).
7. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення 15.03.2025).
8. Роз'яснення щодо розгляду звернень та запитів громадян на публічну інформацію в умовах воєнного стану. Донецька обласна державна адміністрація URL: <https://dn.gov.ua/prozora-vlada/dostup-do-publichnoyi-informaciyi/rozyasnennya-shchodo-rozglyadu> (дата звернення 15.03.2025).
9. Особливості оприлюднення публічної інформації на офіційних вебсайтах під час дії обмежень у зв'язку з впровадженням воєнного стану. URL: <https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media85.pdf> (дата звернення 15.03.2025).
10. Актуальні запитання щодо розгляду запитів на публічну інформацію в умовах воєнного стану. Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/dostup-do-publichnoyi-informaciyi/piat-aktualnykh-zapytan-shchodo-rozghliadu-zapytiv-na-publichnu-informatsiiu-v-umovakh-voiennoho-stanu> (дата звернення 15.03.2025).