



СЕРІЯ:  
Свобода слова  
і національна  
безпека

# ПРАВО НА ІНФОРМАЦІЮ: МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ, ПРАКТИКА ЄСПЛ ТА НАЦІОНАЛЬНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У ВОЄННИЙ ЧАС

Київ, жовтень 2022 року





СЕРІЯ:  
Свобода слова  
і національна  
безпека

# Право на інформацію: міжнародні стандарти, практика ЄСПЛ та національне регулювання у воєнний час

Київ, жовтень 2022 року

## **Право на інформацію: міжнародні стандарти, практика ЄСПЛ та національне регулювання у воєнний час.**

Огляд правових підходів. Серія: Свобода слова і національна безпека. – Київ: УНЦПД, 2022. – 21 с.

Цей аналітичний огляд містить висновки щодо дотримання Україною своїх зобов'язань із гарантування права на інформацію в умовах правового режиму воєнного стану. Матеріал аргументовано, з опорою на рішення і підходи Європейського суду з прав людини оцінює ступінь відповідності законодавчого регулювання дій держави у сфері доступу до офіційної інформації, інформації з відкритим доступом Конституції України та підходам, що містяться у міжнародних документах права. Матеріал є частиною зусиль неурядових експертів України з розвитку політики, спрямованої на утвердження демократичних цінностей в умовах збройної агресії проти країни. Висновки огляду можуть бути використані для моніторингу змін на рівні законодавства та норм і розвитку судової практики.

Огляд підготувала Тетяна Олексіук, представниця України у Групі спеціалістів за Конвенцією Ради Європи про доступ до офіційних документів (Конвенція Tromsø).

Текст: **Тетяна Олексіук.**

Авторський колектив: **Людмила Опришко, Ольга Дзюба, Сергій Скрипник, Андрій Загородський, Світлана Горобчишина** (загальна редакція), **Світлана Конончук** (керівник проєкту).

Менеджмент проєкту: **Олександр Шаповал, Ольга Басюк.**

Дизайн-макет: **Сергій Буравченко.**

Літературне редагування: **Олена Зварич.**

Цей огляд правових підходів «Право на інформацію: міжнародні стандарти, практика ЄСПЛ та національне регулювання у воєнний час» презентує Український незалежний центр політичних досліджень (УНЦПД) за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). Розробка цього матеріалу стала можливою завдяки щирій допомозі американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст публікації є винятковою відповідальністю УНЦПД і необов'язково відображає погляди USAID або уряду США. Заборонено відтворення та використання будь-якої частини цієї продукції в будь-якому форматі, зокрема графічному й електронному, копіювання чи поширення в будь-який інший спосіб без відповідного посилання на оригінальне джерело.

Проєкт «Громадянські свободи та національна безпека: баланс для захисту із УНЦПД», у межах якого виконано це дослідження, реалізується за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID).

Текст документа українською й англійською мовами доступний для завантаження на сайті УНЦПД [www.ucipr.org.ua](http://www.ucipr.org.ua).



# Зміст

ВСТУП .....	4
1. ОГЛЯД ЗМІН У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ ПРО ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ У КОНТЕКСТІ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ.....	5
2. МЕХАНІЗМИ БАЛАНСУВАННЯ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ .....	8
3. ПРОПОРЦІЙНІСТЬ ЗАСТОСУВАННЯ ОБМЕЖЕНЬ .....	12
4. ЗАСТОСУВАННЯ ОБМЕЖЕНЬ ЩОДО ОПРИЛЮДНЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ.....	16
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ .....	19

ВСТУП

## Вступ

Ситуацію, що склалася в Україні у зв'язку із повномасштабною агресією Російської Федерації проти нашої незалежної держави у лютому 2022 року, без перебільшення, можна назвати безпрецедентною. Україна, держава з високим рівнем розвитку демократичних інституцій та значними досягненнями у забезпеченні прав людини, змушена протистояти тоталітарному режимові, на озброєнні якого, окрім потужної військової машини, – пропаганда та утиски громадянських прав і свобод. Війна зруйнувала мирне життя людей, спричинила повсюдні руйнування, загальмувала поступальний розвиток, а також, окрім іншого, актуалізувала питання про забезпечення права на інформацію як такого, що безпосередньо впливає на життя та здоров'я людей. Для розпорядників публічної інформації всіх рівнів украї важливим стало балансування цього права з такими цінностями, як національна безпека та захист територіальної цілісності.

Цей аналіз загострює увагу на дотриманні трьох ключових умов, які уможливають обмеження права на інформацію:

1. обмеження має бути встановлено законом, має бути чітким та передбачуваним;
2. обмеження вводять для досягнення легітимної мети та
3. обмеження мають бути необхідними в демократичному суспільстві, пропорційними та ненадмірними.

Метою цього аналізу є огляд основних викликів у доступі до інформації, а також заходів, покликаних сформулювати збалансований підхід до забезпечення суспільства повною та вчасною офіційною інформацією у поєднанні з захистом інших, життєво важливих прав. У фокусі уваги також будуть міжнародні стандарти, які можуть слугувати орієнтирами у пошуку рішень щодо забезпечення балансу між правом на інформацію та інтересами національної безпеки, котрі відповідатимуть принципу верховенства права і зміцнюватимуть довіру між урядом та активним громадянським суспільством. Для цілей цього аналізу право на інформацію буде розглянуто не тільки як право на доступ до публічної (офіційної) інформації, як це передбачено Законом України «Про доступ до публічної інформації»<sup>1</sup> та Конвенцією Ради Європи про доступ до офіційних документів<sup>2</sup> (Конвенція Tromsø), але також як право шукати, отримувати та передавати інформацію у тому значенні, яким його наповнює стаття 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права<sup>3</sup> та стаття 10 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

1 Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 року № 2939-VI. Сайт Верховної Ради України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

2 Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 18.06.2009. Сайт Верховної Ради України, [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001-09#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-09#Text)

3 Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966. Сайт Верховної Ради України // [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text)

## 1. ОГЛЯД ЗМІН У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ ПРО ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ У КОНТЕКСТІ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

# 1. Огляд змін у законодавстві України про доступ до інформації у контексті дії правового режиму воєнного стану

Стаття 10 *Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод*<sup>4</sup> (Європейської конвенції з прав людини), ратифікованої Україною у 1997 році, передбачає, що «кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, **одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів**».

У свою чергу, Європейський суд з прав людини як імплементаційний орган відносно норм Європейської конвенції з прав людини також дотримується підходу, згідно з яким право на інформацію має отримувати захист як складова права на свободу вираження. Ще у 1987 році у рішенні в справі *Leander v. Sweden* Європейський суд з прав людини висловився щодо обсягу захисту свободи одержувати інформацію та ідеї, зазначивши, що «...право на свободу отримувати інформацію головним чином забороняє уряду обмежувати особу в отриманні інформації, яку інші хочуть або можуть хотіти передати їй»<sup>5</sup>.

Конституція України не обмежує право на інформацію тільки цілями свободи вираження, а більше – гарантує право кожного на вільне використання і поширення інформації. Норми міжнародних договорів, котрі ратифіковані Україною та містять норми прямої дії, а також спеціальні закони – Закон України «Про інформацію»<sup>6</sup> та Закон України «Про доступ до публічної інформації» – розвивають і деталізують правила доступу до інформації, а також процедури для обмеження в доступі до інформації у випадку необхідності. Такий підхід створив передумови для подальшого розвитку права на інформацію в межах національного законодавства України.

Указом Президента України № 64/2022 від 24 лютого 2022 року «Про введення воєнного стану в Україні»<sup>7</sup> тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, було запроваджено можливість обмежувати конституційні права та свободи людини і громадянина, передбачені окремими статтями, у тому числі статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України. Так, зокрема, обмеженням може підлягати право «...збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір», передбачене частиною другою статті 34 Конституції України.

4 Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод (Європейська конвенція з прав людини). Сайт Верховної Ради України // [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text)

5 *Leander v. Sweden* Application no. 9248/81, p.74. Сайт Європейського суду з прав людини // <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%22Leander%20v.%20Sweden%22%2C%22documentcollectionid%22%3A%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22%3A%22001-57519%22%7D>

6 Закон України «Про інформацію». Сайт Верховної Ради України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>

7 Указ Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 р. «Про введення воєнного стану в Україні». Сайт Верховної Ради України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>

1. ОГЛЯД ЗМІН У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ ПРО ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ  
У КОНТЕКСТІ ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Про відступ від окремих зобов'язань за *Європейською конвенцією прав людини* та *Міжнародним пактом про громадянські та політичні права*, включно із тими, що стосуються забезпечення права на інформацію, з початком повномасштабної збройної агресії Україна офіційно повідомила відповідні міжнародні імплементаційні органи<sup>8</sup>. Таке повідомлення надає Україні як стороні цих міжнародних угод дискрецію на встановлення додаткових обмежень, котрі однак мають бути обґрунтованими, легітимними та необхідними у ситуації, що склалася.

>> **Україна як сторона міжнародних угод має право самостійно встановлювати додаткові обмеження щодо збору, зберігання, використання і поширення інформації, але ці додаткові обмеження повинні бути обґрунтованими, легітимними та необхідними у ситуації, що склалася.**

Окрім Закону України «Про правовий режим воєнного стану»<sup>9</sup>, статті 114–2 Кримінального Кодексу України<sup>10</sup>, особливості поширення інформації в умовах воєнного стану врегульовані рядом підзаконних актів, наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України № 263<sup>11</sup> від 12 березня 2022 року. Поряд з іншими обмеженнями в умовах воєнного стану передбачено запровадження контролю за змістом і поширенням інформації з метою обмеження або недопущення неправдивої інформації чи інформації, оприлюднення якої може завдати шкоди життю та здоров'ю людини, а також національній безпеці.

Аналіз перелічених вище законів та підзаконних актів веде до загального для всіх них зауваження з боку експертів та громадських організацій<sup>12</sup> щодо належної якості правових норм. Окремі норми законів не завжди узгоджені між собою, містять оціночні та недостатньо чітко окреслені визначення, що може призвести до відмінностей у тлумаченні та свавільного застосування.

Протягом 2021 року група експертів за координації з Комітетом Верховної Ради України з питань свободи слова розробляла системні зміни до Закону України «Про доступ до публічної інформації» задля усунення недоліків, що накопичилися, та гармонізації з ратифікованою у 2020 році Конвенцією Ради Європи про доступ до офіційних документів. Однак до початку повномасштабної збройної агресії РФ парламент не розглянув ці зміни. Водночас поширеною лишилася така практика законодавця, як внесення змін до спеціального закону, що регулює питання доступу до інформації, шляхом включення норм до законодавчих актів щодо інших сфер правовідносин. Так, наприклад, наприкінці січня 2022 року Верховна Рада прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо уточнення завдань та основ підготовки і ведення національного спро-

8 Notification under Article 4(3) on 28 February 2002 to Secretary General of the United Nations // <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2022/CN.65.2022-Eng.pdf>

9 Закон України «Про правовий режим воєнного стану». Сайт Верховної Ради України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

10 Кримінальний Кодекс України, стаття 114–2. Сайт Верховної Ради України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#n3905>

11 Постанова Кабінету Міністрів України № 263 від 12.03.2022 р. «Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану». Сайт Верховної Ради України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/263-2022-%D0%BF#Text>

12 Війна у цифровому вимірі та права людини. Платформа прав людини. Аналітичний звіт за період від 24 лютого по 30 квітня 2022 р., // [shorturl.at/bfF06](https://shorturl.at/bfF06)



тиву»<sup>13</sup>. Цим законом було запроваджено зміни до Закону України «Про доступ до публічної інформації», які фактично вивели з-під дії правил про обмеження доступу до інформації окремі категорії інформації про розпорядження бюджетними коштами. Через неузгодженість термінів та окремих норм такий спосіб внесення змін перешкоджає громадянському суспільству впливати на обговорення цих змін, а також може призвести до необґрунтованого та невиправданого звуження права громадян на доступ до інформації про використання бюджетних коштів.

Також прикре занепокоєння у громадських активістів викликали окремі норми Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану»<sup>14</sup> від 12 травня 2022 року № 2259-IX. Статтею 2 цього закону було внесено зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», зокрема, щодо правил оприлюднення проєктів актів органів місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Ця зміна викликала зауваження не тільки з огляду на регрес у боротьбі місцевих активістів за доступ до проєктів рішень органів місцевої влади (зокрема, проєктів рішень про розпорядження землею) як ефективного засобу протидії корупції, але й з огляду на суттєві вади юридичної техніки.

Узагальнення судової практики з цього питання міститься у пункті 5.1 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України № 10 від 29 вересня 2016 року «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації»<sup>15</sup>: *«За загальним правилом, публічна інформація є відкритою. Винятки з цього правила встановлюються законом (частина друга статті 1 Закону № 2939-VI, частина друга статті 20 Закону № 2657-XII). Таким законом є Закон № 2939-VI. Положенням статті 6 Закону № 2939-VI, зокрема, встановлено види інформації, до якої може бути обмежено доступ, – конфіденційна, таємна і службова інформація (частина перша), та сукупність вимог, дотримання яких є обов'язковим для обмеження доступу до таких видів інформації (частина друга)».*

## Публічна інформація має бути відкритою, за винятком випадків віднесення її до інформації з обмеженим доступом – конфіденційної, таємної або службової.



Узагальнюючи, слід підкреслити, що **Закон України «Про доступ до публічної інформації» є спеціальним щодо праввідносин у цій сфері, і тому норми всіх інших законів, котрі мають на меті визначення особливостей окремих категорій інформації або даних, які збирають чи оприлюднюють окремі державні органи, повинні бути узгоджені з цим законом.** Усі спроби виведення окремих категорій інформації про діяльність органів влади з-під дії Закону України «Про доступ до публічної інформації» знижують демократичні стандарти та є ризикованими з точки зору уможливлення свавільного обмеження доступу до інформації.

- 13 Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо уточнення завдань та основ підготовки і ведення національного спротиву». Сайт Верховної Ради України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2024-20#Text>
- 14 Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану». Сайт Верховної Ради України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>
- 15 Постанова пленуму Вищого адміністративного суду України № 10 від 29.09.2016 р. «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації». Сайт Верховної Ради України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16#Text>

2. МЕХАНІЗМИ БАЛАНСУВАННЯ ПРАВА  
НА ІНФОРМАЦІЮ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

## 2. Механізми балансування права на інформацію та національної безпеки

Стаття 10 Європейської конвенції з прав людини, Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів та національний Закон «Про доступ до публічної інформації» у питаннях обмеження доступу до інформації використовують добре знаний міжнародний юридичний механізм – так званий трискладовий тест або тест на суспільний інтерес. Частина 2 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» містить норму, що відображає цей юридичний механізм та має на меті балансування права на доступ до інформації та інших законних інтересів, зокрема, національної безпеки.

Передовсім слід зауважити, що запровадження можливості обмеження конституційних прав на період воєнного стану, зокрема і стосовно права на інформацію, не скасувало необхідності застосування трискладового тесту у всіх випадках обмеження.

&gt;&gt;

### Обмеження конституційних прав на період воєнного стану, зокрема і стосовно права на інформацію, не скасувало необхідності застосування трискладового тесту у всіх випадках обмеження.

Іншими словами, незалежно від впливу ситуації та прийнятого рішення (надавати доступ до інформації чи ні) відповідальні посадові особи суб'єктів владних повноважень повинні дотримуватися формальної процедури для застосування обмеження<sup>16</sup>. А саме, ґрунтуючись на положеннях частини 2 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та узагальненні судової практики, ці відповідальні особи мають встановити:

1. якому з визначених законом правомірних інтересів відповідає обмеження, а також чому обмеження доступу відповідає зазначеному інтересу. Це означає, що обмеження права на інформацію не може бути свавільним і має відповідати меті – захисту іншого законного інтересу;
2. у чому конкретно полягає шкода правомірному інтересу, яким є причинно-наслідковий зв'язок між наданням доступу та можливим настанням шкоди; чому ця шкода є істотною; яка ймовірність настання шкоди внаслідок надання доступу до інформації. Така вимога захищає шукачів інформації від формальних відмов, вимагає від відповідальної посадової особи обґрунтування необхідності обмеження;
3. чому шкода від надання інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні. Цей компонент оцінки зобов'язує відповідального розпорядника інформації провести всебічний аналіз ситуації та прийняти збалансоване рішення щодо конкретної ситуації у конкретний момент.

16 Постанова пленуму Вищого адміністративного суду України № 10 від 29.09.2016 р. «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації». Сайт Верховної Ради України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16#Text>

Наявність нагального суспільного інтересу зобов'язує органи державної влади надавати у відповідь на запит зацікавленої особи досить широкий перелік інформації, зокрема, персональні дані про державних службовців, як, наприклад, у справі «*Центр демократії та верховенства права проти України*»<sup>17</sup>. Так, у рішенні у цій справі Європейський суд з прав людини зазначає, що:

**«84.** *Інформація, дані або документи, до яких вимагається доступ, як правило, повинні відповідати критерію суспільного інтересу, щоб призвести до необхідності їхнього поширення відповідно до Конвенції. Така необхідність може існувати, коли inter alia поширення інформації забезпечує прозорість у порядку ведення державних справ та у питаннях, що становлять інтерес для суспільства в цілому, і таким чином дозволяє широкій громадськості брати участь у державному управлінні.*

**85.** *Суд наголосив, що визначення того, що може становити предмет суспільного інтересу, залежатиме від обставин кожної справи. **Суспільний інтерес виникає щодо питань, які впливають на громадськість такою мірою, що вона може на законних підставах цікавитися ними; які привертають її увагу або які значною мірою стосуються її, особливо якщо такі питання впливають на добробут громадян чи життя громади.** Це також стосується питань, здатних призвести до значних суперечок щодо важливих соціальних викликів або проблем, про які громадськість бажатиме отримати інформацію. Суспільний інтерес не може зводитися до прагнення громадськості отримати інформацію про приватне життя інших людей або до бажання аудиторії дізнатися сенсацію чи навіть до вуайризму. Для того, щоб з'ясувати, чи має документ важливе загальне значення, необхідно оцінити його в цілому з урахуванням контексту, в якому він з'являється».*

Під час вирішення цієї справи Європейський суд з прав людини керувався принципами, викладеними в рішенні у справі «*Угорський Гельсінський Комітет проти Угорщини*»<sup>18</sup> (*Magyar Helsinki Bizottsag v. Hungary*), та врахував конкретні обставини поточної справи з огляду на такі критерії: (a) мета запиту на інформацію; (b) характер запитуваної інформації; (c) роль заявника та (d) готовність і доступність інформації. Угорський Гельсінський комітет – неурядова організація в Угорщині, яка веде контроль за дотриманням міжнародних стандартів прав людини в країні. Досліджуючи прозорість призначень поліцією державних захисників у кримінальних справах, Угорський Гельсінський комітет просив надати їхні імена, а також кількість справ, наданих кожному з них. У цій справі суд визнав порушення урядом Угорщини статті 10 Конвенції, підкресливши:

**«161...** *Суд вважає, що інформація, дані або документи, до яких запитують доступ, зазвичай повинні задовольняти критерії перевірки на наявність суспільного інтересу, щоб підтвердити необхідність розкриття такої інформації відповідно до Конвенції. Така потреба може існувати тоді, коли, зокрема, розкриття забезпечує прозорість у питанні ведення державних справ і питаннях, що становлять інтерес для суспільства загалом, і тим самим дозволяє громадськості брати участь у державному врядуванні в загальному розумінні.*

**162.** *Суд підкреслив, що визначення того, що може становити предмет суспільного інтересу, залежатиме від обставин кожного конкретного випадку. Суспільний інтерес стосується питань, які впливають на громадськість, і вона може законно брати участь у їх вирішенні до певної міри. **Це питання, які привертають увагу громадськості або ж значним чином її турбують, особливо в части-***

**17** «Центр демократії та верховенства права проти України», Заява № 10090/16, рішення від 26.03.2020 р. Сайт Верховної Ради України // [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_f18#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_f18#Text)

**18** Magyar Helsinki Bizottsag v. Hungary, Заява № 18030/11, Рішення від 08.11.2016 р., пункти 149–180. Сайт Європейського суду з прав людини // <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%2218030/11%22%7D%22docu%22mentcollectionid%22%3A%22GRANDCHAMBER%22%22CHAMBER%22%7D%22itemid%22%3A%22001-167828%22%7D%22>

2. МЕХАНІЗМИ БАЛАНСУВАННЯ ПРАВА  
НА ІНФОРМАЦІЮ ТА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

*ні впливу цього питання на добробут громадян та життя громади. Суспільний інтерес також стосується питань, які здатні породжувати значні суперечки щодо важливої соціальної проблеми або пов'язані з проблемою, до якої громадськість мала б інтерес, якби володіла такою інформацією...».*

Для застосування трискладового тесту компонент часу також має суттєве значення – **оцінка за трискладовим тестом відбувається у кожному окремому випадку, коли необхідно ухвалити рішення про розкриття інформації чи обмеження доступу до неї**<sup>19</sup>. Іншими словами, рішення про доступ до інформації не є незмінним, його можуть переглянути в інший час щодо інших обставин, як, наприклад, було встановлено у рішенні Європейського суду з прав людини у справі «*Éditions Plon v. France*».

Компанія-заявник стверджувала, що заборона на розповсюдження книги «Велика таємниця» про стан здоров'я Президента Франції Франсуа Міттерана порушила її право на свободу вираження поглядів. Французькі суди заборонили компанії-заявнику – спочатку на тимчасовій основі, а потім назавжди – продовжувати розповсюдження книги, яку вона опублікувала, і зобов'язали компанію відшкодувати збитки, завдані публікацією. У рішенні суд зазначив, що слід встановити різницю між тимчасовою забороною та заходами, вжитими в основному провадженні. У рішенні підкреслено, що необхідність втручання у свободу вираження поглядів (компонентом якої є право на інформацію) може існувати спочатку, але згодом припинитися. Суд узяв до уваги плинність часу, щоб оцінити сумісність такого серйозного покарання, як загальна й повна заборона розповсюдження книжки, зі свободою вираження поглядів. Крім того, на той час, коли було ухвалено рішення по суті, значну кількість примірників книги вже було продано, книгу розповсюджували через інтернет, її широко коментувала преса, а отже, інтерес збереження таємниці вже не міг переважати.

З огляду на наведене вище слід підкреслити, що **навіть ризики воєнного часу не відмінюють необхідності належного дотримання суб'єктами владних повноважень процедури – застосування трискладового тесту в усіх випадках обмеження доступу до інформації**. Зазначене підкріплено позицією Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який у перші ж місяці повномасштабної агресії Росії дав роз'яснення щодо особливостей забезпечення доступу до інформації в умовах воєнного стану<sup>20</sup>, акцентувавши увагу на необхідності застосування трискладового тесту при обмеженні доступу до інформації.

Водночас постановою пленуму Вищого адміністративного суду України № 10 від 29 вересня 2016 року демонструє необхідність структурного та узгодженого підходу також і у процесі віднесення інформації до державної таємниці:

«5.11. Відповідно до частини другої статті 8 Закону № 2939-VI порядок доступу до таємної інформації регулюється цим Законом та спеціальними законами.

Отже, лише Законом № 2939-VI та спеціальними законами, які встановлюють окремі види таємниць, може регулюватись доступ до таємної інформації.

*Так, зокрема, статтею 2 Закону України «Про державну таємницю» передбачено, що відносини у сфері охорони державної таємниці регулюються Конституцією України, законами України «Про інфор-*

19 Доступ до публічної інформації. Посібник із застосування трискладового тесту. За загальною редакцією Д. Котляра. Київ, ЦПСА, 2014 // <http://eid.org.ua/vydannya/posbinyk-publichna-informatsiya-posbinyk-iz-zastosuvannya-tryskladovoho-testu/>

20 Роз'яснення Уповноваженого ВРУ з прав людини: Особливості реалізації права на доступ до публічної інформації в умовах воєнного стану. Сайт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини // <https://bit.ly/3TGRTIO>

мацію» та «Про доступ до публічної інформації», цим Законом, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та іншими нормативно-правовими актами.

5.12. Суди повинні брати до уваги положення абзацу третього статті 10 Закону України «Про державну таємницю», що інформація вважається державною таємницею з часу опублікування Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, до якого включена ця інформація, чи зміни до нього у порядку, встановленому цим Законом.

Під час розгляду питання про правомірність обмеження доступу до інформації на підставі віднесення її до державної таємниці суди зобов'язані також встановити, чи відповідає включення відомостей до Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, вимогам статті 8 Закону № 2939-VI.

Крім того, у разі, якщо включення до вказаного Зводу відомостей узгоджується з вимогами статті 8 Закону № 2939-VI, суди повинні перевіряти, чи застосував розпорядник, відмовляючи у доступі до відповідної інформації, трискладовий тест (частина друга статті 6 Закону № 2939-VI).

Такий висновок узгоджується з дотриманням вимог статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та з положенням частини другої статті 8 Закону України «Про державну таємницю», відповідно до якої конкретні відомості можуть бути віднесені до державної таємниці за ступенями секретності «особливої важливості», «цілком таємно» та «таємно» лише за умови, що вони належать до категорій, зазначених у частині першій цієї статті, і їх розголошення завдаватиме шкоди інтересам національної безпеки України.

Отже, **належне застосування процедури** є ключовим у вирішенні питання щодо обмеження доступу до інформації в усіх без винятку випадках навіть у воєнний час. Це підтверджує й остання судова практика, узагальнена в Огляді судової практики Верховного Суду за 2020 рік<sup>21</sup>, хоча слід зауважити, що цей огляд не охоплює період дії воєнного стану.

21 Огляд судової практики Верховного Суду України у спорах щодо забезпечення права особи на доступ до публічної інформації, 2020 р. // [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Oqljad\\_VS.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Oqljad_VS.pdf)

## 3. ПРОПОРЦІЙНІСТЬ ЗАСТОСУВАННЯ ОБМЕЖЕНЬ

### 3. Пропорційність застосування обмежень

У пошуку відповіді на питання щодо пропорційності застосування обмежень на доступ до інформації задля захисту національної безпеки вирішальну роль грають конкретні обставини справи, хоча ухвалення остаточного рішення залишається у дискреції розпорядника інформації. Орієнтиром можуть слугувати *Глобальні принципи з національної безпеки та права на інформацію* (Цванські принципи)<sup>22</sup> – документ, що дає тлумачення кращим міжнародним стандартам у цій сфері для інституцій та установ, які розробляють, переглядають та впроваджують законодавство.

*Цванські принципи* були створені як орієнтири для тих, хто розробляє або імплементує закони чи положення, що стосуються повноважень держави в обмеженні доступу до інформації з міркувань національної безпеки або для покарання за розголошення такої інформації. Як зазначено у документі, автори зважають на те, що національна безпека є однією з найвагоміших суспільних підстав для обмеження доступу до інформації, проте підкреслюють необхідність неухильно дотримуватися чітко визначених стандартів та правил обмеження права на такий доступ.

Автори *Цванських принципів* підкреслюють, що **за певних обставин для захисту законних інтересів національної безпеки може виникнути необхідність зберігати інформацію в таємниці, проте лише в тому обсязі, якого суворо вимагають невідкладні обставини, та лише на обмежений час.**

*Цванські принципи* не дають визначення національної безпеки, проте містять рекомендацію щодо того, що термін «національна безпека» мусить бути точно визначений у національному законодавстві таким чином, щоб це формулювання відповідало потребам демократичного суспільства. З боку України такого стандарту дотримано, Закон України «Про національну безпеку України»<sup>23</sup> визначає основні терміни та процедури.

Для запобігання свавільному обмеженню доступу до інформації варто звернути увагу на положення пункту (е) принципу 1, в якому підкреслено, що **«лише державні органи, чії конкретні обов'язки включають захист національної безпеки, можуть стверджувати про наявність загрози національній безпеці як про підставу для приховування інформації. Будь-яке твердження комерційного підприємства щодо національної безпеки для виправдання обмеження доступу до інформації має бути явно дозволене або підтвержене уповноваженим державним органом із захисту національної безпеки».** На жаль, сьогодні є випадки, коли на підставі захисту національної безпеки інформацію обмежують органи, які з огляду на їхні повноваження не підпадають під це визначення, зокрема, органи місцевого самоврядування.

22 Глобальні принципи з національної безпеки та права на інформацію. 12.06.2013. Сайт правової ініціативи «Відкрите суспільство» // <https://www.justiceinitiative.org/publications/global-principles-national-security-and-freedom-information-tshwane-principles>

23 Закон України «Про національну безпеку України». Сайт Верховної Ради України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>

У пункті 3 Цванських принципів ще раз підкреслено, що «жодне обмеження права на інформацію з міркувань національної безпеки не може бути встановлено, якщо уряд не може продемонструвати, що: (1) обмеження (а) встановлено законом і (б) є необхідним у демократичному суспільстві (с) для захисту законних інтересів національної безпеки; а також (2) закон передбачає адекватні гарантії проти зловживань, у тому числі швидку, повну, доступну та ефективну перевірку чинності обмеження незалежним наглядовим органом і повний судовий контроль».

З формальної точки зору, українське законодавство відповідає цим вимогам, проте з боку громадянського суспільства лунають нарікання, що процедура перегляду рішень про засекречення інформації не завжди є «швидкою, повною, доступною та ефективною».

Наразі в Україні існують два окремі шляхи врегулювання спорів у сфері доступу: оскарження у суді, який повноважний приймати рішення по суті справи (тобто визначати, чи правомірно була відмова розпорядника надати доступ до інформації у порядку, передбаченому законом), та оскарження в Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, регіональні представники якого складають протоколи про факти порушення права на доступ до інформації, що, своєю чергою, є підставою для накладення судом адміністративного стягнення.

Дослідження «Повноваження Уповноваженого Верховної Ради з прав людини та законодавство у сфері доступу до публічної інформації. Аналіз законодавства та рекомендації»<sup>24</sup>, в якому детально проаналізовано недоліки існуючого механізму оскарження в Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини відмов у доступі до інформації, досі лишається актуальним. Через брак людських та матеріальних ресурсів, а також з огляду на невластивість каральних функцій для інституту омбудсмана, такий спосіб оскарження відмов у доступі до інформації не можна вважати ефективним та повним. Попри недосконалість механізмів притягнення до адміністративної відповідальності, кількість звернень до омбудсмана з року в рік невпинно зростає, адже інший спосіб оскарження відмов у доступі до інформації – звернення з позовом до суду – пов'язаний із додатковими матеріальними витратами та труднощами. Однією з перешкод для захисту права на інформацію є високі ставки судового збору. Іншою, не менш важливою перешкодою на шляху до відновлення порушеного права на доступ до інформації є тривалий розгляд судових справ.

На жаль, в Україні досі не створено спеціальний орган, який би забезпечував швидкий та безоплатний розгляд спорів у сфері доступу до інформації. До початку повномасштабної збройної агресії Росії проти України парламент не розглянув законопроект<sup>25</sup>, який мав на меті впровадження такого органу (Національної комісії з доступу до інформації та захисту персональних даних).

Цванські принципи також окреслюють декілька важливих засадничих підходів до обмеження доступу до інформації, як, наприклад, наступні (принцип 4):

«(а) Тягар демонстрації легітимності будь-яких обмежень лежить на державному органі, який прагне приховати інформацію.

(б) Право на інформацію слід тлумачити та застосовувати широко, а будь-які обмеження слід тлумачити вузько.

24 Повноваження Уповноваженого Верховної Ради з прав людини та законодавство у сфері доступу до публічної інформації. Аналіз законодавства та рекомендації // <https://rm.coe.int/report-access-to-public-information-ukr/1680992d5b>

25 Проект Закону про Національну комісію з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації, № 6177. Сайт Верховної Ради України // [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=72992](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72992)

## 3. ПРОПОРЦІЙНІСТЬ ЗАСТОСУВАННЯ ОБМЕЖЕНЬ

*(с) Для виконання цього обов'язку органу державної влади недостатньо просто стверджувати, що існує ризик заподіяння шкоди; орган влади зобов'язаний надавати конкретні, істотні підстави для підтвердження своїх тверджень».*

Зазначене вище ще раз підтверджує необхідність використання трискладового тесту як передбаченого законом механізму оцінки балансу інтересів та належного обґрунтування підстав для обмеження доступу до інформації у кожному випадку обмеження такого доступу.

Саме використання трискладового тесту уможливорює ситуацію, за якої, наприклад, у воєнний час, особливо у регіонах, котрі перебувають під загрозою окупації, баланс щодо обсягу відкритої інформації може змінитися задля запобігання ризикам для життя та здоров'я громадян. Наприклад, коли йдеться про захист національної безпеки, ЄСПЛ використовує досить зважений підхід.

У недавньому рішенні у справі «*Šeks v. Croatia*»<sup>26</sup> ЄСПЛ дійшов висновку, що повідомлення скаргників детальних причин для відмови у розкритті секретних документів може суперечити тій самій меті, з якою ця інформація була засекречена. У цій справі заявник тривалий час намагався отримати доступ до документів, захищених грифом «Державна таємниця – суворо конфіденційно». Рада національної безпеки Хорватії розглянула запит заявника та зміст запитуваних записів і дійшла висновку, що через характер змісту певних записів є необхідність захисту цінностей, задля збереження яких ці документи були оголошені секретними, а саме незалежність, цілісність і національна безпека Республіки Хорватія та її зовнішні відносини переважали. Розголошення зазначених документів, на думку Управління Ради національної безпеки, завдало б шкоди цінностям, які захищає законодавство про таємницю. Заявник подав апеляцію до Уповноваженого з інформації, стверджуючи, зокрема, що оскаржуване рішення було довільним, несправедливим і позбавленим будь-яких чітких критеріїв. Для цілей апеляційного провадження Уповноважений з інформації безпосередньо ознайомився з документами, про які йдеться, і врешті погодився з висновком, що їх розсекречення може завдати шкоди національній безпеці та зовнішнім відносинам держави. Крім того, Уповноважений зазначив, що заявник у своїй апеляції не аргументував, чому ці документи мають бути розсекречені, або чому його інтереси в доступі до інформації переважають суспільні інтереси у захисті поставлених цілей. У рішенні з цієї справи Європейський суд з прав людини не знайшов порушення статті 10 Європейської конвенції.

Тож у зазначеному рішенні Європейський суд з прав людини підкреслив:

*«71. ... Суд усвідомлює, що в контексті національної безпеки – сфери, яка традиційно є частиною внутрішнього ядра державного суверенітету, – від компетентних органів не можна очікувати такої ж кількості деталей у своїх міркуваннях, як, наприклад, у звичайних цивільних або адміністративних справах. Надання детальних причин для відмови у розсекреченні надсекретних документів може легко суперечити тій самій меті, з якою ця інформація була засекречена. **Беручи до уваги обсяг процесуальних гарантій, наданих заявнику в цій справі (див. пункт 70 вище), суд переконаний, що причини, наведені національними органами для відмови заявнику в доступі до документів, про які йдеться, були не лише доречними, але й також за даних обставин достатніми.***

72. З огляду на вищезазначене суд вважає, що втручання у свободу доступу заявника до інформації було необхідним і пропорційним важливим цілям національної безпеки, на які він посилався,

26 *Šeks v. Croatia*, application #39325/20, 03.02.2022 р. Сайт Європейського суду з прав людини // <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%2239325%22%22%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%22%22CHAMBER%22%22%22itemid%22:%5B%222001-215642%22%22%7D>



---

*і що наступний незалежний національний розгляд його запиту за обставин справи має не виходити за межі оцінки держави в цій сфері».*

На думку суду, ніщо в матеріалах цієї справи не свідчить про те, що компетентні органи не провели аналіз пропорційності: запит заявника на інформацію ретельно оцінили п'ять різних національних органів влади; запитувані документи безпосередньо перевірили принаймні два з них, Уповноважений з інформації мав змогу переглянути істотні критерії рішення про відмову в доступі. Суд також зазначає, що рішення Президента про відмову розсекретити деякі з запитуваних документів ґрунтувалося на висновку спеціалізованого органу з питань національної безпеки та було врешті переглянуто та підтримано Уповноваженим з інформації, Вищим адміністративним судом і Конституційним судом країни. За таких обставин Європейський суд з прав людини не вважає, що спосіб, у який національні органи влади оцінили запит заявника, був фундаментально неправильним або позбавленим належних процесуальних гарантій.

## 4. ЗАСТОСУВАННЯ ОБМЕЖЕНЬ ЩОДО ОПРИЛЮДНЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ

## 4. Застосування обмежень щодо оприлюднення інформації

Пошук офіційної інформації на вебсайтах органів влади в мережі інтернет – найшвидший та найдоступніший спосіб, особливо під час воєнного стану. Кодекс цивільного захисту України<sup>27</sup> зобов'язує суб'єктів владних повноважень вживати цілого комплексу заходів задля якомога швидшого та ефективного інформування населення, а Закон України «Про доступ до публічної інформації» у частині 5 статті 15 зобов'язує розпорядників оприлюднювати подібну інформацію невідкладно. Однак на практиці органи влади у багатьох випадках утримуються від оприлюднення офіційної інформації або навіть видаляють оприлюднену раніше інформацію, мотивуючи це загрозою для життя їхніх працівників та функціонування самого органу влади. Так, наприклад, широку дискусію викликало рішення про закриття порталу відкритих даних<sup>28</sup> та публічних реєстрів<sup>29</sup> з початком повномасштабної збройної агресії РФ проти України. Чимало експертів<sup>30</sup> висловлювали зауваження щодо пропорційності та доцільності закриття енергетичних, екологічних даних, Єдиного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, інших реєстрів як необхідного засобу для захисту національної безпеки.

З огляду на широку дискусію з цього питання Міністерство цифрової трансформації України розпочало розробку нової редакції Постанови Кабінету Міністрів № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних»<sup>31</sup>, у якому планується узгодити перелік наборів відкритих даних, обов'язкових до оприлюднення, з потребами захисту національної безпеки.

Правова оцінка цієї ситуації вимагає нагадати ще один засадничий принцип доступу до інформації, а саме: відповідно до вимог частини 3 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» інформацію з обмеженим доступом має надавати розпорядник інформації, якщо він правомірно оприлюднив її раніше. Цей принцип базується на здоровому глузді: якщо розпорядник уже якись чином поширив офіційну інформацію, немає сенсу втаємничувати її надалі.

27 Кодекс цивільного захисту України. Сайт Верховної Ради України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>

28 Закриті реєстри. Що буде з Open Data бізнесом, послугами якого користувалися 7 мільйонів людей. Уляна Букатюк, «Ліга.Бізнес». 31.05.2022 р. // <https://biz.liga.net/ua/all/all/article/reestry-zakryty-hto-budet-s-open-data-biznesom-kotorym-polzovalos-7-mln-lyudey>

29 Більшість енергетичних даних приховано через війну. Як це може зашкодити Україні? Андрій Білоус, Новое время. 03.08.2022 р. // <https://biz.nv.ua/ukr/experts/yak-prihovani-cherez-viynu-energetichni-dani-shkodyat-ukrajini-ostanni-novini-50260458.html>

30 Публічне звернення LIGA ZAKON щодо наміру обмежити доступ до публічних реєстрів та даних в Україні та наслідки для бізнесу і громадян. 19.08.2022 р. // [https://biz.ligazakon.net/news/213364\\_publiczne-zvernennya-liga-zakon-shchodo-namru-obmezhati-dostup-do-publchnikh-restrv-ta-danikh-v-ukran-ta-nasldki-dlya-bznesu-gromadyan](https://biz.ligazakon.net/news/213364_publiczne-zvernennya-liga-zakon-shchodo-namru-obmezhati-dostup-do-publchnikh-restrv-ta-danikh-v-ukran-ta-nasldki-dlya-bznesu-gromadyan)

31 Постанова Кабінету Міністрів № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» від 21.10.2015 р. // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>

Особливі нарікання, наприклад, викликало закриття реєстру судових рішень, тоді як вони продовжували бути доступними через платні сервіси. Норми спеціального Закону України «Про доступ до судових рішень»<sup>32</sup>, гарантують оприлюднення судових рішень (стаття 2): *«Рішення суду проголошується прилюдно, крім випадків, коли розгляд справи проводили у закритому судовому засіданні. Кожен має право на доступ до судових рішень у порядку, визначеному цим законом. Судові рішення є відкритими та підлягають оприлюдненню в електронній формі не пізніше наступного дня після їх виготовлення і підписання».*

Слід підкреслити, що всі наведені у попередніх розділах застереження стосуються також правил обмеження на оприлюднення інформації, як, зокрема, викладено у рішенні ЄСПЛ у справі «Чумак проти України»<sup>33</sup>. Заявник звернувся з інформаційним запитом до Президента України стосовно практики неправомірного обмеження (шляхом засекречення, не передбаченого законодавством) доступу до нормативно-правових актів. Він зазначив, що у програмі, яка транслювалася на національному телебаченні 5 квітня 2005 року, радник Президента України заявив, що деякі укази Президента України з грифом «опублікуванню не підлягає» та «не для друку» мали бути оприлюднені найближчим часом, а решта указів Президента України, які містили суворо конфіденційну інформацію, мали отримати гриф «для службового користування». Тому заявник як громадянин України та журналіст з метою належного забезпечення реалізації свого громадянського і професійного права на інформацію, посилаючись *inter alia* на статтю 34 Конституції України та статті 9, 28, 29 та 32 Закону України «Про інформацію», просив надати інформацію про зазначені вище укази Президента України.

Обґрунтовуючи рішення у справі «Чумак проти України», Європейський суд з прав людини визнав наявність порушення статті 10 Європейської конвенції з прав людини з огляду на наступне:

**44.** *У підсумку можна зробити висновок, що національні органи влади хоча і не були цілком послідовними у своїх аргументах, висунули дві причини для ненадання заявнику запитуваної інформації: її конфіденційний характер і відсутність впливу такої інформації на його права і свободи.*

**45.** *Суд зауважує, що, наводячи ці причини, як адміністративні органи влади, так і суди посилалися на різні положення законодавства. Однак жодне з цих положень не стосувалося основного питання, яке послідовно порушував заявник протягом провадження на національному рівні, а саме: незаконності використання обмежувальних грифів «опублікуванню не підлягає» та «не для друку» і, таким чином, обмеженого характеру доступу до запитуваних документів. Зокрема, заявник посилався на твердження, висловлене міністром юстиції України, і на практику «розсекречення» подібних офіційних документів іншим органом державної влади, Кабінетом Міністрів України... Однак його аргументи залишилися без відповіді. До того ж на жодному етапі національні органи влади не надали детальнішої інформації про умови та порядок класифікації конкретних запитуваних офіційних документів як конфіденційних. Насамкінець у своїх зауваженнях уряд прямо зазначив, що використання згаданих грифів не передбачене національним законодавством.*

**46.** *Суд вважає, що питання законності і, зокрема, передбачуваності та особливостей положень законодавства, а також законної мети, яку переслідували у зв'язку з відмовою надати інформацію у цій справі, тісно пов'язане з ширшими питаннями: чи було втручання необхідним у демократичному суспільстві та пропорційним.*

32 Закон України «Про доступ до судових рішень» № 3262-IV від 22.12.2005 р. Сайт Верховної Ради України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3262-15#Text>

33 Yuriy Chumak v. Ukraine, заява № 23897/10, рішення ЄСПЛ від 18.04.2021 р. Сайт Верховної Ради України // [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_q52#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_q52#Text)

## 4. ЗАСТОСУВАННЯ ОБМЕЖЕНЬ ЩОДО ОПРИЛЮДНЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ

47. У зв'язку з цим суд зазначає, що в рішеннях національних судів також відсутній будь-який аналіз пропорційності відмови. Національні суди не розглянули аргументи заявника і, незважаючи на різні причини, на які посилалися органи державної влади, обґрунтували свої висновки коротким твердженням, що відповідна інформація не стосувалася заявника особисто і була конфіденційною, не вказавши жодних додаткових причин для такого висновку. Не можна стверджувати, що національні суди застосували стандарти, що відповідали процесуальним принципам, закріпленим у статті 10 Конвенції, і виконали свій обов'язок наводити «відповідні та достатні» підстави, які могли б виправдати відповідне втручання».

Підсумовуючи, слід зазначити, що поруч із викладеними вище принципами законності, пропорційності та необхідності в демократичному суспільстві, принцип доцільності має лягти в основу всіх рішень, що стосуються обмеження на поширення інформації та приймаються на всіх рівнях державної влади, від законодавчого органу до місцевих воєнних адміністрацій. Адже забезпечення права на повну, вчасну та точну інформацію є вагомим вкладом у розбудову довіри між суспільством та державою, як ілюструє, зокрема, звіт Організації економічного співробітництва та розвитку *Building Trust in Public Institutions*<sup>34</sup> за 2021 рік.

34 Building Trust in Public Institutions, Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions. Сайт Організації економічного співробітництва та розвитку // [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/building-trust-to-reinforce-democracy\\_b407f99c-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/building-trust-to-reinforce-democracy_b407f99c-en)

## Висновки та рекомендації

1. Доступ до повної, вчасної та точної офіційної інформації є життєво важливим демократичним інструментом, обмеження якого навіть у часи збройного конфлікту має здійснюватися чітко у відповідності до вимог закону та лише у мінімально необхідному обсязі. Верховній Раді України та народним депутатам слід докласти зусиль до розробки законопроекту, покликаного усунути недоліки чинного законодавства про доступ до інформації, та забезпечити швидку, ефективну та недорогу процедуру перегляду рішень про обмеження доступу до інформації.
2. Всі розпорядники, вирішуючи питання про обмеження доступу до інформації, повинні застосовувати передбачений законом механізм для балансування національної безпеки та суспільного інтересу в отриманні інформації. Вимога застосовувати такий механізм передбачена як національним законодавством, так і міжнародними угодами, ратифікованими Україною. У застосуванні трискладового тесту для оцінки суспільного інтересу в інформації та пошуку балансу відкритості інформації та захисту національної безпеки розпорядники повинні керуватися принципами легітимності, пропорційності та необхідності в демократичному суспільстві. Розпорядники інформації повинні відповідально та добросовісно виконувати обов'язки з проактивного оприлюднення інформації, в тому числі на офіційних вебсайтах та іншими способами у цифрових форматах.
3. Виконання таких обов'язків вимагає від суб'єктів владних повноважень високого рівня знань та покладе на них відповідальність за прийняте рішення, однак забезпечує збереження демократичних досягнень українського суспільства і зміцнення довіри між державою та громадянами.
4. Для вирішення викликів у пошуку балансу між забезпеченням права на інформацію та національною безпекою Парламентові та урядові слід залучати представників громадянського суспільства до вироблення політики. Така співпраця може також сприяти виправленню в недоліків у регуляторних актах, спричинених поспіхом у правовому регулюванні окремих аспектів доступу до інформації під час дії воєнного стану. В Україні існує результативний досвід залучення громадянських ініціатив та неурядових організацій до розробки законопроектів. До розробки практично кожного із законів у сфері медіа долучалися групи експертів від неурядових організацій, як, наприклад, щодо законодавства про суспільного мовника чи про медіа. Саме активісти та журналісти, які виконують функції «сторожового пса демократії», можуть надати оцінку потреби суспільства в офіційній інформації для захисту та відбудови України.

Право на інформацію:  
міжнародні стандарти,  
практика ЄСПЛ та національне  
регулювання у воєнний час

**Огляд правових підходів**

Олексіук Тетяна Миколаївна

Авторський колектив: Людмила Володимирівна Опришко,  
Ольга Михайлівна Дзюба, Сергій Федорович Скрипник,  
Ігор Володимирович Попов, Андрій Владиславович Загородський,  
Світлана Анатоліївна Горобчишина (загальне редагування),  
Світлана Григорівна Конончук (керівник проєкту).

Літературне редагування: Олена Вікторівна Зварич.

Дизайн: Сергій Валерійович Буравченко.

Підписано до випуску 31.10.2022



## Інформація про Український незалежний центр політичних досліджень

Український незалежний центр політичних досліджень – неурядова організація, яка з 1991 року працює на утвердження демократії та громадянського суспільства в Україні.

Ціль проекту «Громадянські свободи та національна безпека: баланс для захисту із УНЦПД», що у 2022 році реалізується за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), – оцінити зміни в реалізації права на доступ до інформації та вираження поглядів, які мають місце в Україні у зв'язку із запровадженням правового режиму воєнного стану, та напрацювати техніку з виявлення дискурсу, що несе загрози правам людини та національній безпеці.

Представлена публікація є внеском команди Українського незалежного центру політичних досліджень у подолання викликів воєнного часу і частиною постійних зусиль УНЦПД у розбудові стійкого відкритого суспільства, в якому реалізуються права людини та громадянські свободи.

У цій серії також:

**Свобода вираження поглядів. Міжнародні стандарти, практика Європейського суду з прав людини і національне законодавство України в умовах воєнного стану.**

Огляд правових підходів. 2022 рік.

**Як аналіз дискурсу може розпізнати загрози національній безпеці.**

Просвітницькі матеріали. 2022 рік.

За діяльністю УНЦПД можна стежити у соціальній мережі [Facebook](#) та на сайті організації [www.ucipr.org.ua](http://www.ucipr.org.ua).