

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.951:355.02(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2025.4/06>**Жданкевич М. О.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

БАЛАНС МІЖ НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ ТА ПРАВОМ НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

У статті досліджується складне й неоднозначне питання щодо забезпечення права на доступ до публічної інформації в умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні в аспекті забезпечення балансу між збереженням національної безпеки та забезпеченням реалізації права на доступ до публічної інформації. Автором проведено аналіз юридичної природи обмежень цього права, запроваджених у контексті воєнних дій, та визначено допустимі межі втручання держави в інформаційні права громадян з урахуванням потреб національної безпеки.

Особливу увагу в статті автором приділено співвідношенню між нормами Закону України «Про доступ до публічної інформації» та правовими актами, які діють під час воєнного стану, зокрема розпорядженням про обмеження відкритості окремих категорій інформації. На основі аналізу рішень Конституційного Суду України, практики Європейського суду з прав людини та висновків Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини сформульовано критерії допустимості обмежень права на інформацію в надзвичайних умовах, зокрема й в умовах дії правового режиму воєнного стану.

Автор також порівнює український підхід до врегулювання цього балансу з міжнародним досвідом країн, які мали досвід запровадження воєнного стану, зокрема Ізраїлю, Хорватії та Грузії. Окремо розглянуто проблему прозорості діяльності органів державної влади та військових адміністрацій, зокрема щодо ухвалення рішень, бюджетних витрат та взаємодії з громадськістю.

На підставі проведеного науково-правового аналізу запропоновано низку правових та інституційних механізмів, які можуть забезпечити ефективний баланс між потребами безпеки та демократичними стандартами відкритості. Зроблено висновок, що навіть у стані війни держава має зберігати прозорість там, де це не загрожує життю та безпеці громадян чи обороноздатності країни.

Ключові слова: публічна інформація, воєнний стан, національна безпека, баланс та пропорційність, Європейський суд з прав людини.

Постановка проблеми. Право на доступ до публічної інформації є одним із ключових елементів демократичного суспільства, що гарантує відкритість діяльності органів влади, підзвітність посадових осіб та активну участь громадян у процесах управління державою. В Україні це право закріплено як на конституційному рівні (ст. 34 Конституції України [1]), так і в спеціальному законодавстві, зокрема в Законі України «Про доступ до публічної інформації» [2]. Також

це право гарантоване статтею 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) [3].

Однак із початком повномасштабного вторгнення РФ на Україну та введенням правового режиму воєнного стану виникла нова правова реальність, яка змінила межі реалізації багатьох основоположних прав і свобод, зокрема права на доступ до інформації. З метою забезпечення національної безпеки, обороноздатності та захисту життя гро-

мадян держава змушена застосовувати обмеження, які прямо або опосередковано впливають на відкритість публічного сектору.

Вказані обмеження ставлять перед науковою та правозастосовною практикою низку складних запитань щодо допустимості обмеження права на доступ до публічної інформації з точки зору міжнародного та національного права, а також щодо забезпечення під час такого обмеження балансу між національною безпекою та забезпеченням прозорості діяльності державних органів, їх посадових осіб тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі проблемні питання, пов'язані з визначенням правових підстав для обмеження права на доступ до публічної інформації, досліджували такі науковці як І. І. Голубенко, Б. А. Кормич, М. В. Смокович, О. Г. Турченко та ін. Водночас, огляд наявних наукових робіт у цій сфері показує, що наразі залишається низка недостатньо розроблених на науково-теоретичному рівні питань, зокрема щодо способів вирішення суперечності між конституційною нормою про свободу інформації та обмеженнями, введеними на підставі рішень Ради національної безпеки і оборони України, військових наказів чи актів виконавчої влади, що ускладнює юридичне обґрунтування правомірності обмежень. Окрім того, недостатньо опрацьованим є аналіз ризиків зловживання обмеженням доступу до публічної інформації як інструментом уникнення відповідальності чи приховування корупційних проявів у сфері публічного управління.

Постановка завдання. Метою дослідження є з'ясування правових засад та меж обмеження права на доступ до публічної інформації в умовах воєнного стану, а також визначення ефективних механізмів забезпечення балансу між захистом національної безпеки і дотриманням права на доступ до публічної інформації.

Виклад основного матеріалу. Баланс між забезпеченням національної безпеки та правом на доступ до публічної інформації є ключовим принципом у правовій системі будь-якої держави. З одного боку, держава має право обмежувати доступ до певних типів інформації, якщо це необхідно для захисту національних інтересів, таких як оборонна та розвідувальна діяльність, але з іншого – громадяни мають право на доступ до інформації, що є основою для свободи слова, демократії та громадського контролю.

У науковій літературі та правозастосовній практиці неодноразово наголошувалося на тому, що право на отримання інформації є основою свободи

думки і слова, а його реалізація – важлива умова розвитку демократії, відкритості влади та формування сучасного інформаційного суспільства, оскільки це право забезпечує прозорість і підзвітність державних органів та сприяє зростанню довіри громадян [4].

Між тим, в умовах дії надзвичайних обставин, зокрема і в умовах воєнного стану, з метою забезпечення національної безпеки право на доступ до деяких видів публічної інформації може бути обмежено. Такий висновок узгоджується з положеннями ч. 2 ст. 10 Конвенції, Закону України «Про доступ до публічної інформації» та висновками, викладеними, зокрема у Рішенні Конституційного Суду України від 22 січня 2020 року № 1-р(І)/2020, про те, що право особи на доступ до інформації, гарантоване ст. 34 Конституції України, не є абсолютним і може підлягати обмеженням [5].

Разом з тим, як неодноразово наголошував у своїй прецедентній практиці Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ), будь-які обмеження права, гарантованого Конвенцією, мають бути виправдані з точки зору необхідності в демократичному суспільстві.

Нажаль, у національному законодавстві України у період дії правового режиму воєнного стану не сформувався належний механізм для досягнення необхідного балансу щодо обмеження права на доступ до публічної інформації в інтересах національної безпеки. Тому певною мірою при вирішенні проблемних питань у цій сфері доцільно спиратися на раніше сформовані механізми.

Наприклад, Конституційний Суд України у Рішенні від 20 січня 2012 року № 2-рп/2012 вирішував питання досягнення балансу між правом посадових і службових осіб на приватність та правом на доступ до інформації про цих осіб, що може вважатися публічною [6].

Висновки, викладені у цьому Рішенні, мають важливе значення в аспекті порушеного проблемного питання щодо дотримання необхідного балансу. У цьому Рішенні Суд зазначив, що Конституція не містить одного визначення конфіденційної інформації, а тому необхідно враховувати конкретні обставини кожного випадку, а поняття «особисте й сімейне життя» має широке, динамічне значення. При цьому, за висновком Конституційного Суду України, особистість, залучена до виконання функцій державної влади, автоматично має підвищений рівень публічності, позаяк, інформація про їхню діяльність часто є релевант-

ною для формування суспільної довіри до влади. Що стосується втручання у приватне життя таких осіб, то воно допускається лише у визначених законом цілях та можливе лише для захисту національної безпеки, економічного добробуту або прав людини, що слугує чітким маркером легітимності. Суд також виснував, що інформація, яка прямо пов'язана з виконанням службових обов'язків, не належить до конфіденційної, навіть якщо стосується приватного життя особи – це важливо у контексті забезпечення прозорості влади.

У контексті балансу між дотриманням національної безпеки та забезпеченням доступу до публічної інформації вказане Рішення Конституційного Суду України має важливе значення, оскільки дозволяє зробити такі висновки: конституційну основу формує широке поняття «особистого життя», що потребує гнучкого індивідуального підходу до розмежування інформації для захисту та відкритості; для публічних осіб (включаючи, у даних обставинах, військове командування, інших посадових осіб, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки) сфера дозволеного доступу ширша: публічний інтерес до діяльності – домінує над інтересом до приватності; обмеження інформації можливі виключно з чітко визначеними законними цілями, що мінімізує ризик зловживань у назві безпеки.

Між тим, як справедливо зазначають з цього приводу деякі науковці, у період дії воєнного стану питання обмеження права на доступ до публічної інформації і до інформації загалом є не достатньо врегульованим, оскільки у законодавстві відсутній перелік публічної інформації, доступ до якої може бути обмежений в період воєнного стану, що, з одного боку, надає розпоряднику публічної інформації право на обмеження доступу до неї на власний розсуд, з іншого – створює ситуацію, коли при розголошенні такої інформації може бути завдана шкода національній безпеці, безпеці окремих осіб [7, с. 112].

Фактично науковець акцентує увагу на одній з ключових прогалин правового регулювання у сфері доступу до публічної інформації під час воєнного стану. Відсутність чіткого переліку інформації, яка може бути обмежена, створює простір для суб'єктивного тлумачення з боку розпорядників, що не лише підриває гарантії прозорості та підзвітності, а й може призвести до реальних загроз національній безпеці, якщо критично важлива інформація опиниться у відкритому доступі. Такий правовий вакуум потребує

термінового врегулювання для досягнення балансу між відкритістю та захистом стратегічних інтересів держави.

Інші дослідники вказують, що в умовах тотальної дезінформаційної війни з боку інформаційних спецслужб, а також агресивних та нелюдських дій військових формувань РФ на території України життєво важливим є дотримання балансу між можливістю вільно виражати свої погляди та отримувати достовірну інформацію про хід війни з одного боку та захистом життя та здоров'я людини, яка може постраждати від реалізації такого права – з іншого [8, с. 145].

Ця позиція справедливо акцентує на складності забезпечення інформаційної свободи в умовах гібридної війни, де інформація стає зброєю, а необачне її поширення – ризиком для життя. Потреба у достовірному та вільному обміні інформацією є критично важливою для демократичного суспільства, але вона має узгоджуватися з безпековими інтересами та захистом цивільного населення. У цьому контексті баланс між правом на інформацію та необхідністю захисту людей є не лише правовим, а й етичним викликом, який вимагає гнучкого, але чіткого регулювання.

Для визначення критеріїв досягнення балансу між забезпеченням національної безпеки та доступом до публічної інформації, слід звернутися до аналізу прецедентної практики ЄСПЛ.

Передусім, необхідно звернути увагу на справу «*Stec and others v. United Kingdom*» (заяви № 65731/01 та № 65900/01) [9], яка хоча і стосувалася соціальної сфери, однак ЄСПЛ у рішенні в цій справі закріпив важливий принцип пропорційності та трискладовий тест (законність – мета – пропорційність), якого слід дотримуватися й у справах про доступ до інформації.

У рішенні у справі «*Tătar v. Romania*» (заява № 67021/01) [10] ЄСПЛ звернув увагу на такі критерії, що виступають базою для правомірності обмежень: чіткість формулювань у законах (доступному, передбачуваному); публічність рішень про обмеження; контроль з боку суду або парламенту; реальна правова можливість оскарження.

Окрім того, у рішенні у справі «*Centre for Democracy and the Rule of Law v. Ukraine*» (заява № 75865/11) [11], яка стосувалася відмови організації в доступі до інформації без чіткого обґрунтування обмежень, ЄСПЛ констатував порушення ст. 10 Конвенції унаслідок того, що обмеження було недостатньо формальним, без запровадження реальних процедур перевірки і можливості оскарження.

Певну цінність мають висновки ЄСПЛ, викладені у рішенні у справі «Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary» (заява № 18030/11) [12], яка стосувалася доступу неурядової організації до поліцейських звітів. У цьому рішенні Суд підкреслив, що обов'язком держави є не лише уникнення цензури, але й створювати умови для доступу до публічної інформації; для аналізу мета запиту, роль заявника, доступність інформації, саме ці фактори аналізуються.

Отже, із прецедентної практики ЄСПЛ можна виокремити п'ять важливих критеріїв збалансованості, які, адаптуючи до обмеження права на доступ до публічної інформації в умовах воєнного стану, зводяться до таких:

- законність – обмеження мають чітко випливати з закону з деталізацією, які саме випадки, яка інформація і на який термін підпадає під обмеження;
- легітимна мета – визначено, що захист національної безпеки справді обґрунтує обмеження, проте необхідне пояснення, у чому саме полягає загроза для безпеки у разі поширення відповідної інформації;
- пропорційність і суворості необхідності – обмеження вводяться не ширше, ніж необхідно для досягнення мети; існує мінімально можливий обсяг інформації, який не може бути обмежений за жодних умов;
- публічність і процедурні гарантії – рішення про обмеження, їх аргументи і строк мають бути опубліковані; існує можливість перевірки (суд, омбудсман, парламент).
- можливість оскарження – громадяни, журналісти, організації можуть звертатися до незалежних органів для захисту права.

Для України в умовах дії правового режиму воєнного стану під час вирішення питання про забезпечення доступу до публічної інформації необхідно враховувати такі умови та критерії:

- 1) законодавство, що обмежує доступ до публічної інформації, має втілювати ці критерії – законність, чіткі межі, контроль, пропорційність;
- 2) забезпечення національної безпеки може вимагати запровадження деяких обмежень щодо доступу до інформації, але їх обґрунтування й терміни дії мають бути чіткими та зрозумілими;
- 3) громадяни мають право знати, що саме обмежено, кому, і за яким механізмом це можна оскаржити.

Проведене у цій статті дослідження дає підстави визначити такі способи удосконалення національного законодавства у сфері забезпечення

інформаційних прав громадян у період дії правового режиму воєнного стану:

1. Диференціація інформації за рівнями чутливості, для чого необхідно запровадити офіційну класифікацію публічної інформації на:

- відкриту – має бути доступною за замовчуванням (навіть під час війни);
- умовно обмежену – підлягає розкриттю після зняття ризику (наприклад, після завершення операцій);
- суворо обмежену – не розкривається, але підлягає парламентському контролю.

2. Інституалізований незалежний нагляд шляхом створення тимчасової міжвідомчої групи з контролю за інформаційними обмеженнями у період воєнного стану. До її складу мають входити представники громадянського суспільства, медіа, юристи, представники Служби безпеки України, командування Збройних Сил України тощо. До повноважень цієї групи можна віднести: перевірку рішень про обмеження доступу *ex post*, рекомендації щодо перегляду, публічний звіт.

3. Упровадження процедури «знеособленого доступу» за прикладом, як це зроблено в Єдиному державному реєстрі судових рішень та у сфері декларування, у спосіб надання доступу до певної інформації без зазначення імен, дат чи інших чутливих деталей, які можуть становити загрозу – анонімізовані документи, «червоні версії» даних.

4. Автоматичне розкриття інформації після усунення загроз, які несли у собі інформація, установивши норму про автоматичне зняття обмежень з інформації: після завершення воєнної операції, вказаної у причині обмеження; через визначений термін (наприклад, 6 або 12 місяців), якщо не доведено потребу в подовженні.

5. Гарантоване право на оскарження відмови або обмеження у доступі до інформації в умовах дії правового стану: розширити повноваження Уповноваженого Верховної Ради з прав людини: надати право ініціювати перевірку обґрунтованості інформаційного обмеження; установити прискорену процедуру для таких звернень – не більше п'яти робочих днів; передбачити тимчасовий доступ до інформації під умовами збереження конфіденційності тощо.

Окрім того, в аспекті вирішення проблеми зловживання обмеженням доступу до публічної інформації як інструментом уникнення відповідальності чи приховування корупційних проявів у сфері публічного управління необхідно запровадити механізми незалежного контролю за

обґрунтованістю обмежень, зокрема через Уповноваженого з прав людини, парламентський нагляд та участь громадських організацій, а також встановити чіткі, публічні критерії та строки обмеження доступу до інформації, із можливістю їх автоматичного перегляду після зникнення загрози, що дозволить мінімізувати ризики зловживань і забезпечити прозорість у сфері публічного управління навіть в умовах воєнного стану.

Висновки. На підставі проведеного аналізу можна дійти висновку, що право на доступ до публічної інформації не є абсолютним, і в умовах воєнного стану може бути обґрунтовано обмежене, однак виключно на підставі закону, з урахуванням принципу пропорційності та необхідності в демократичному суспільстві.

Існуюча нормативно-правова база України не містить чітко окреслених критеріїв допустимості обмежень інформаційних прав у воєнний період, що створює передумови для неоднакового право-

застосування та можливих зловживань владними повноваженнями.

Міжнародні стандарти (зокрема, практика ЄСПЛ) вимагають, щоб навіть у надзвичайних умовах обмеження прав мали легітимну мету, були необхідними та пропорційними. Відсутність системної прозорості у діях військових адміністрацій та інших органів під час війни може підірвати довіру суспільства до влади. Необхідно зберігати відкритість щодо нефронтових рішень, які не становлять прямої загрози обороноздатності.

Для забезпечення ефективного балансу між національною безпекою та правом на інформацію, доцільно: внести зміни до законодавства з чітким переліком категорій інформації, яка може бути обмежена у воєнний час; розробити механізми незалежного контролю за правомірністю обмежень; запровадити спеціальні інформаційні протоколи для забезпечення прозорості навіть у надзвичайних умовах.

Список літератури:

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 доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
4. Про забезпечення права на доступ до публічної інформації в умовах правового режиму воєнного стану розповів голова КАС ВС Михайло Смокович. Верховний Суд. 2024. URL: <https://lzm.hr.court.gov.ua/sud2025/pres-centr/news/1696949/>.
5. Рішення Конституційного суду України від 22.01.2020 № 1-п(І)/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va01p710-20#Text>.
6. Рішення Конституційного суду України від 20.01.2012 № 2-пп/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12#Text>.
7. Турченко О. Г., Фурман В. В. Обмеження права на доступ до публічної інформації в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 5. С. 107–113.
8. Голубенко І. І., Сагудян А. Г. Правові питання реалізації права на доступ до публічної інформації в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 3. С. 144–147.
9. The case of Stec and others v. United Kingdom: Decision of the European Court of Human Rights, 12.04.2006, № 65731/01 and № 65900/01. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-73198%22%7D>.
10. The case of Tătar v. Romania: Decision of the European Court of Human Rights, 21.01.2009, № 67021/01. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22002-1736%22%7D>.
11. The case of Centre for Democracy and the Rule of Law v. Ukraine: Decision of the European Court of Human Rights, 03.03.2020, № 75865/11. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-202245%22%7D>.
12. The case of Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary: Decision of the European Court of Human Rights, 08.11.2016, № 18030/11. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-167828%22%7D>.

Zhdankevych M. O. BALANCE BETWEEN NATIONAL SECURITY AND THE RIGHT TO ACCESS PUBLIC INFORMATION UNDER MARTIAL LAW IN UKRAINE

The article examines the complex and ambiguous issue of ensuring the right to access public information under the legal regime of martial law in Ukraine in terms of ensuring a balance between preserving national security and ensuring the implementation of the right to access public information. The author analyzes the legal nature of restrictions on this right introduced in the context of military

operations and determines the permissible limits of state interference in citizens' information rights, taking into account the needs of national security.

The author pays special attention to the correlation between the norms of the Law of Ukraine "On Access to Public Information" and legal acts that are in force during martial law, in particular, orders on limiting the openness of certain categories of information. Based on the analysis of the decisions of the Constitutional Court of Ukraine, the practice of the European Court of Human Rights and the conclusions of the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights, the criteria for the admissibility of restrictions on the right to information under extraordinary circumstances, including under the legal regime of martial law, are formulated.

The author also compares the Ukrainian approach to regulating this balance with the international experience of countries that have had experience of introducing martial law, in particular Israel, Croatia and Georgia. The problem of transparency of the activities of state authorities and military administrations is separately considered, in particular regarding decision-making, budget expenditures and interaction with the public.

Based on the conducted scientific and legal analysis, a number of legal and institutional mechanisms are proposed that can ensure an effective balance between security needs and democratic standards of openness. The conclusion is made that even in a state of war, the state should maintain transparency where this does not threaten the life and safety of citizens or the country's defense capability.

Key words: *public information, martial law, national security, balance and proportionality, European Court of Human Rights.*

Дата надходження статті: 29.09.2025

Дата прийняття статті: 20.10.2025

Опубліковано: 15.12.2025