

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
ЦЕНТР ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ
І ПРОФЕСІЙНИХ СУДДІВ

КАФЕДРА АДМІНІСТРАТИВНОГО І ФІНАНСОВОГО ПРАВА

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

**«ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УМОВАХ
ВОЄННОГО СТАНУ»**

Виконав: здобувач вищої освіти 2 курсу
кваліфікація магістр

галузь знань 28 «Публічне управління та
адміністрування»,

спеціальність 281 «Публічне управління та
адміністрування»

Богомол Михайло Олександрович

(ПБ)

Науковий керівник: к.ю.н., доцент

Сідор Михайло Іванович

(ПБ)

Рецензент: к.ю.н., доцент

Козачук Діана Анатоліївна

Одеса – 2025 р.

АНОТАЦІЯ

на магістерську роботу здобувача Богомола Михайла Олександровича на тему «Доступ до публічної інформації в умовах воєнного стану»

Магістерський дослідницький проєкт на здобуття кваліфікаційного ступеня магістр за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2025.

Магістерське дослідження присвячено теоретико-правовій характеристиці доступу до публічної інформації та особливостям такого доступу в умовах воєнного стану, зокрема визначено поняття, нормативні основи та особливості публічної інформації. Розглянуто судову практику розгляду спорів щодо доступу до публічної інформації. Робота складається зі вступу, 3 розділів, що містять 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

У магістерській роботі досліджуються теоретико-правові засади доступу до публічної інформації, аналізується національне та міжнародно-правове регулювання у цій сфері, а також особливості реалізації права на доступ до інформації в умовах воєнного стану. Публічна інформація розглядається як ключовий інструмент забезпечення прозорості та підзвітності публічної влади, формування довіри до державних інституцій і розвитку демократичних процедур участі громадян в управлінні державними справами. У роботі з'ясовано поняття, зміст та ознаки публічної інформації, охарактеризовано її місце в системі інформаційного права, проаналізовано співвідношення категорій «публічна інформація», «інформація з обмеженим доступом», «суспільно необхідна інформація». Окрему увагу приділено суб'єктному складу інформаційних правовідносин, правовому статусу розпорядників публічної інформації, їх обов'язкам щодо оприлюднення відомостей та надання відповідей на запити. Узагальнено підходи до

розуміння суспільного інтересу як критерію, що впливає на обсяг і межі доступу.

Досліджено правові засади обмеження доступу до інформації, зокрема зміст і практичне застосування «трискладового тесту» (законність, легітимна мета, необхідність і пропорційність обмеження), проаналізовано співвідношення національних норм із міжнародними стандартами Ради Європи, Організації Об'єднаних Націй та практикою Європейського суду з прав людини. Показано, що українська модель правового регулювання загалом відповідає європейським підходам, однак на рівні правозастосування зберігаються проблеми формалізму, надмірного посилення на конфіденційність та службовий характер інформації.

Окремий розділ присвячено судовій практиці у справах щодо доступу до публічної інформації. Проаналізовано рішення Верховного Суду, вищих адміністративних судів, у яких конкретизовано поняття публічної інформації, критерії її відмежування від інших відомостей, стандарти мотивованої відмови та застосування часткового доступу. Узагальнено підходи судів до оцінки правомірності обмежень, встановлено тенденцію до посилення вимог до обґрунтування рішень розпорядників та розширення захисту права на інформацію, зокрема щодо відомостей про використання бюджетних коштів і розпорядження державним та комунальним майном. Особливу увагу приділено специфіці доступу до публічної інформації в умовах воєнного стану. Досліджено нормативно-правові акти, що запроваджують тимчасові обмеження доступу до окремих реєстрів і наборів відкритих даних, порядок функціонування інформаційних систем, а також особливості комунікації органів влади із засобами масової інформації та громадянами в період збройної агресії.

На основі проведеного дослідження сформульовано висновок, що воєнний стан не скасовує конституційного права на доступ до інформації, а лише змінює контекст його реалізації, підвищуючи значення балансування

між вимогами безпеки та принципом відкритості. Обґрунтовано, що ключовим орієнтиром у цей період має залишатися презумпція відкритості публічної інформації, за якої обмеження допускаються лише як виняток – за умов суворого дотримання трискладового тесту і переваги доведеної шкоди над суспільним інтересом знати.

У роботі запропоновано напрями вдосконалення правового механізму доступу до публічної інформації: уточнення матеріальних підстав обмеження доступу, законодавче закріплення особливостей правового режиму інформації в умовах воєнного стану із зазначенням його тимчасового характеру; посилення процедурних гарантій щодо строків, форм і мотивування відповідей на запити; розширення проактивного оприлюднення відкритих даних; зміцнення інституційних механізмів контролю та відповідальності за порушення права на інформацію; інтеграція міжнародних стандартів у національну практику.

Зроблено висновок, що ефективний правовий механізм доступу до публічної інформації є необхідною умовою демократичного державного управління, особливо в період збройної агресії, коли зростають як потреба у захисті чутливої інформації, так і суспільний запит на прозорість використання публічних ресурсів і ухвалення владних рішень. Підкреслено, що подальший розвиток законодавства і практики у цій сфері має бути спрямований на перетворення права на інформацію з декларативної гарантії на реальний інструмент контролю, участі та відновлення довіри до публічної влади в повоєнний період.

Ключові слова: публічна інформація, доступ до публічної інформації, воєнний стан, трискладовий тест, інформаційна безпека, відкриті дані, публічні фінанси, судова практика, прозорість, підзвітність.

SUMMARY

for the master's thesis of applicant Bohomol Mykhailo Oleksandrovysh on the topic «Access to public information under martial law»

Master's research project for obtaining a master's degree in the specialty 281 «Public Management and Administration». – National University «Odesa Law Academy», Odesa, 2025.

The master's research is devoted to the theoretical and legal characteristics of access to public information and the peculiarities of such access in conditions of martial law, in particular, the concept, regulatory framework and peculiarities of public information are defined. The judicial practice of considering disputes regarding access to public information is examined. The work consists of an introduction, three chapters containing eight sections, conclusions, a list of sources used, and appendices

The master's thesis examines the theoretical and legal foundations of access to public information, analyses national and international regulation in this field, and explores the specific features of exercising the right of access to information under martial law. Public information is considered as a key tool for ensuring transparency and accountability of public authorities, building trust in state institutions, and fostering democratic participation of citizens in public governance.

The thesis clarifies the concept, content and features of public information, outlines its place within the system of information law, and analyses the relationship between «public information», «restricted information» and «information of public interest». Particular attention is paid to the range of actors involved in information relations, the legal status of information holders, their duties to disclose information and respond to requests, as well as to the notion of public interest as a criterion affecting the scope and limits of access.

The legal grounds for restricting access to information are explored, including the content and practical application of the three-part test (legality, legitimate aim, necessity and proportionality of the restriction). The thesis compares national rules with international standards developed by the Council of Europe, the United Nations and the case law of the European Court of Human Rights. It is shown that the Ukrainian regulatory model broadly corresponds to European approaches, yet practical implementation is still marked by formalism, excessive reliance on confidentiality and the «for official use only» label.

A separate section is devoted to judicial practice in cases concerning access to public information. Decisions of the Supreme Court and higher administrative courts are analysed, in which the concept of public information, criteria for distinguishing it from other data, standards for reasoned refusals and partial access are elaborated. The thesis generalises judicial approaches to assessing the lawfulness of restrictions and identifies a trend towards strengthening the requirements for justifying decisions of information holders and expanding protection of the right to information, in particular with regard to data on public spending and the management of state and municipal property. Special attention is paid to the specific features of access to public information under martial law. The thesis reviews legal acts introducing temporary restrictions on access to certain registers and open data sets, rules governing the operation of information systems, and the communication of public authorities with the media and citizens during the armed aggression. It highlights the risks of turning martial law into a universal justification for secrecy and points out problematic practices such as broad use of restrictive stamps, deferrals of responses and de facto narrowing of transparency in sensitive areas, including defence procurement, allocation of humanitarian and international aid, reconstruction decisions and use of public resources.

On the basis of the research, it is concluded that martial law does not abolish the constitutional right of access to information but changes the context of its

implementation, reinforcing the need to balance security requirements with the principle of openness. The thesis substantiates that the key guiding principle in this period should remain the presumption of openness of public information, where restrictions are allowed only as an exception – subject to strict application of the three-part test and a demonstrated prevalence of harm over the public interest in disclosure.

The author proposes directions for improving the legal mechanism of access to public information: clarifying the substantive grounds for restricting access; legally defining the special regime of information under martial law and its temporary nature; strengthening procedural safeguards on time limits, forms and justification of responses; expanding proactive disclosure of open data; reinforcing institutional mechanisms of oversight and liability for violations; and further integrating international standards into national practice.

It is argued that an effective legal mechanism for access to public information is a necessary precondition for democratic public governance, especially in a context of armed aggression, when both the need to protect sensitive information and the societal demand for transparency in the use of public resources and decision-making increase. Further development of legislation and practice in this area should aim at transforming the right of access to information from a declarative guarantee into a real tool of control, participation and restoration of trust in public authorities during post-war recovery and in the long-term development of the state.

Key words: public information, access to public information, martial law, three-part test, information security, open data, public finances, judicial practice, transparency, accountability.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
 РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ	 10
1.1 Поняття та ознаки публічної інформації.....	10
1.2 Правові засади обмеження доступу до інформації	19
1.3 Основи міжнародно-правового регулювання доступу до інформації	22
 РОЗДІЛ 2. ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: СУДОВА ПРАКТИКА В УКРАЇНІ	 28
2.1 Практика щодо визначення суті публічної інформації.....	28
2.2 Спори щодо формальних аспектів подання та розгляду запиту на публічну інформацію	32
2.3 Спори щодо доступу до інформації про бюджетні кошти та майно.....	37
 РОЗДІЛ 3. ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ.....	 47
3.1 Особливості доступу до публічної інформації в період війни.....	47
3.2 Перспективи удосконалення правового механізму доступу до публічної інформації.....	61
 ВИСНОВКИ.....	 71
 СПИСКИ ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	 77
 ДОДАТКИ.....	 89

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Інформація, як віддзеркалення реальних процесів і практик, постає базовим об'єктом інформаційного суспільства та інтегрується в усі сфери життєдіяльності держави, суспільства й індивіда. З розвитком новітніх інформаційних технологій вона набуває статусу постійного та необхідного атрибуту інституційного забезпечення діяльності органів публічної влади, юридичних осіб, громадських об'єднань і громадян. Інформаційний вплив на державні інститути, соціальні спільноти та окремих громадян у сучасних умовах нерідко перевищує за ефективністю політичні, економічні, а подекуди навіть військові інструменти впливу, оскільки безпосередньо формує когнітивні рамки сприйняття, порядок денний і моделі поведінки. Відкритий доступ до інформації є фундаментальною передумовою демократичного поступу як суспільства, так і держави загалом. Інституціоналізація права на доступ до інформації як самостійного суб'єктивного права бере початок від ухвалення шведського закону 1766 року та від подальшого закріплення «права знати» в Декларації прав людини і громадянина 1789 року. Проголошення й розвиток цього права в європейських країнах і Сполучених Штатах постали закономірним результатом становлення громадянського суспільства та поглиблення демократичних трансформацій.

Доступність інформації про діяльність публічної влади є ключовою передумовою здійснення ефективного суспільного контролю за її рішеннями та діями. Відкритість інституцій, прозорість процедур і можливість своєчасного доступу до релевантних даних формують інформовану участь громадян у процесах врядування і, своєю чергою, підсилюють їхню мотивацію до виконання конституційних та громадських обов'язків. У такій конфігурації «право знати» виступає не лише самостійною правовою гарантією, а й інструментом реалізації інших основоположних прав і свобод. Разом із тим аналіз практики функціонування органів місцевого

самоврядування засвідчує наявність системних проблем у площині інформаційної взаємодії влади та громадян. Частина цих проблем зумовлена недосконалістю роботи відповідальних інформаційно-комунікаційних підрозділів: нерівномірною якістю публікацій, затримками у відповіді на запити, фрагментарністю відкритих даних, відсутністю стандартів доступності та зручної навігації. Унаслідок цього звужується реальний обсяг права на вільний доступ до інформації, що підважує гарантії інших прав і свобод та фактично нівелює конституційний принцип, закріплений у статті 5 Конституції України, відповідно до якого носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ.

З огляду на зазначене, проблематика інституційного дизайну й операційної спроможності служб, відповідальних за публічні комунікації та відкритість даних, потребує ґрунтовного міждисциплінарного вивчення. Метою такого дослідження має стати вироблення конструктивних рішень, що забезпечать створення дієвої, відтворюваної та користувачоорієнтованої системи «орган місцевого самоврядування – громадянин» на місцевому і загальнонаціональному рівнях. Йдеться, зокрема, про стандарти прозорості та своєчасності оприлюднення інформації, уніфіковані протоколи роботи із запитами, розвиток інфраструктури відкритих даних, впровадження показників якості комунікацій і регулярний аудит відповідності найкращим практикам демократичного врядування. Саме така комплексна модернізація здатна посилити підзвітність влади, відновити довіру та забезпечити реальну участь громадян у публічному житті.

Аналіз наукових джерел свідчить, що проблематика доступу до публічної інформації в різних аспектах уже була предметом уваги як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників. Помітний внесок у розроблення теоретичних і прикладних питань забезпечення доступу здійснили, зокрема, В. В. Андрусів, О. Л. Ващук, Р. Б. Головенко, О. А. Баранова. Окремі виміри публічної інформації розглянуто у працях А. І. Семенченка, Т. І. Мендель, Д. П. Чоповського, О. В. Нестеренка, В. В. Таран, О. Ю. Винникова, О.П.

Хамходери та інших авторів. Водночас системне дослідження цієї проблеми крізь призму можливостей удосконалення діяльності органів державного управління та органів місцевого самоврядування в організації доступу до публічної інформації – шляхом зміни управлінських підходів посадових осіб, упровадження сучасних критеріїв і методів роботи та ширшого застосування сучасних інформаційних технологій на всіх етапах надання суспільно значущої інформації – досі не здійснювалося. Також не проводилось системних досліджень проблематики доступу до публічної інформації в період дії воєнного стану. Саме ця система наукових висновків визначає актуальність обраної теми дослідження.

Нормативно-правова основа магістерського дослідження.

Магістерське дослідження базується на положеннях Конституції України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про доступ до публічної інформації» 2011 р., Закону України «Про інформацію» 1992 р., Закону України «Про захист персональних даних» 2010 р., Закону України «Про державну таємницю» 1994 р., Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» 2015 р., а також інших нормативних актах, що визначають особливості публічної інформації та доступу до публічної інформації. При написанні магістерського дослідження використано окремі норми та положення законодавства зарубіжних країн. Емпіричною базою є рішення адміністративних судів та інших уповноважених осіб, що стосуються розгляду звернень про доступ до публічної інформації.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Магістерська робота виконана відповідно до плану наукових досліджень кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія». Окремі завдання роботи зумовлюють звернення до конференцій, семінарів, форумів та круглих столів

регіонального та Всеукраїнського рівнів, що присвячені проблемам використання та доступу до публічної інформації.

Мета і задачі дослідження. *Мета* магістерського дослідження полягає у проведенні теоретичного та практичного аналізу окремих питань дослідження та всестороннього аналізу проблем доступу до публічної інформації в умовах воєнного стану.

Визначена мета зумовила постановку та вирішення таких *завдань*:

- визначити наукові підходи до поняття «публічна інформація» та «доступ до публічної інформації»;
- визначити правові засади обмеження доступу до публічної інформації;
- визначити основи міжнародного регулювання питань доступу до публічної інформації;
- охарактеризувати особливості судової практики з питань доступу до публічної інформації;
- дослідити особливості доступу до публічної інформації в період війни;
- визначити перспективи удосконалення правового механізму доступу до публічної інформації.

Об'єктом дослідження є сукупність суспільних відносин, що виникають та реалізуються у процесі доступу до публічної інформації.

Предметом дослідження є доступ до публічної інформації в умовах воєнного стану.

Методи дослідження. Зважаючи на визначені мету та завдання магістерського дослідження, були використані загальнонаукові і спеціальні методи дослідження: порівняння, аналізу, синтезу, індукції, дедукції – для

вивчення сутності, еволюції й особливостей публічної інформації та доступу до неї. У дослідженні застосовано логіко-семантичний метод для уточнення й операціоналізації поняття доступу до публічної інформації та для виявлення змістових зв'язків і співвідношення його складових; метод аналізу та синтезу з метою вивчення форм і механізмів посягань на реалізацію права на доступ до публічної інформації з подальшою інтеграцією отриманих висновків у цілісну причинно-наслідкову картину; метод аналогії для співвіднесення підходів українських судів і Європейського суду з прав людини у низці справ з метою виявлення спільних стандартів, відмінностей та напрямів гармонізації практики; а також системно-структурний метод для виокремлення елементів, що формують правомірні межі обмеження права на доступ до публічної інформації, із визначенням їх функціональної ролі та місця в загальній нормативно-правовій конструкції.

Основною теоретичною базою кваліфікаційної роботи стали сучасні концепції вчених-юристів в галузях теорії держави та права, адміністративного права, права зовнішніх відносин, публічного права. Положення та висновки роботи ґрунтуються на нормах Конституції України, чинних вітчизняних та міжнародних законодавчих та інших правових актів, які визначають правові засади та теоретичні напрацювання механізму забезпечення прав громадян на доступ до публічної інформації. Інформаційну і емпіричну основу дослідження становлять дані з офіційних ресурсів публічних органів національного рівня та міжнародних інституцій.

Структура магістерського дослідження. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів (вісім підрозділів), висновків, списку використаної літератури та додатків. У вступі обґрунтовується актуальність, визначаються мета, завдання, предмет та об'єкт дослідження питання особливостей доступу до публічної інформації в умовах воєнного стану. Основна частина присвячена вивченню поставленої проблеми щодо порядку функціонування та особливостей доступу до публічної інформації а також

аналізу наявної судової практики. У висновках сформульовано основні результати та напрацювання проведеного дослідження. Додатки допомагають візуально доповнити та показати описаний матеріал.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

1.1 Поняття та ознаки публічної інформації

Сучасне інформаційне право постає як комплексна галузь, що охоплює низку інститутів, серед яких провідними є правовий режим інформації, свобода думки й слова, право на захист інформації та право на вільне висловлення власних поглядів [88, с. 7]. Норми цієї галузі регулюють широке коло напрямів державної політики: від процедур регулятивної діяльності та опрацювання інформаційних запитів і звернень громадян до вимог щодо функціонування офіційних вебсайтів органів державної влади та інших комунікаційних інфраструктур. Забезпечення належного доступу громадян до інформації виступає важливим чинником національної безпеки та гарантування державного суверенітету, оскільки відкритість і прозорість управлінських процесів підсилюють довіру до інституцій. Доступність інформації, своєю чергою, стимулює розвиток суспільства й громадянської активності, формуючи підґрунтя для конструктивного діалогу між владою та громадянами [50, с. 73]. Динаміка становлення інформаційного суспільства зумовлює суттєві трансформації у сфері публічного управління, що сприяє упорядкуванню режимів належного використання та захисту інформаційних ресурсів і підвищує якість прийняття рішень у державному секторі.

Відповідно до приписів Закону України «Про інформацію», під інформацією розуміють будь-які відомості та/або дані, здатні існувати на матеріальних носіях або в електронному вигляді [3]. Їй притаманні специфічні властивості, що зумовлюють особливий правовий режим обігу: змістова автономія стосовно носія, яка унеможливорює вплив форми фіксації на смисл; багаторазова відтворюваність і використання без втрати сутнісних характеристик; невичерпність як ресурс знань; одночасне збереження у надавача й у набувача; відсутність фізичного зносу як такого; технологічна

придатність до зберігання, інтеграції, накопичення та стискання; системність, що забезпечує зв'язність і впорядкованість змісту. З огляду на тип і вид інформації законодавство встановлює відповідні правила поведінки в процесі її обігу та здійснення інформаційної діяльності, що покликані врівноважити свободу доступу з охороною прав і законних інтересів учасників правовідносин [35 с. 12]. Актуальності набувають питання оброблення та надання інформації як ключових елементів суспільного життя, тому застосування правових заходів для захисту інтересів осіб є необхідною складовою як державної, так і міжнародної політики у сфері поширення відомостей. За нормами Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація – це відображені й задокументовані будь-якими засобами та на будь-яких носіях відомості, що були отримані або створені суб'єктами владних повноважень під час виконання їхніх обов'язків, визначених чинним законодавством, або перебувають у володінні таких суб'єктів чи інших розпорядників [3]. Поширене ототожнення «публічності» лише з фактом оприлюднення у друкованих чи інших джерелах є звуженим тлумаченням. У широкому розумінні публічність охоплює оприлюднення через офіційні друковані видання, розміщення на офіційних вебсайтах, використання загальнодоступних інформаційних стендів органів влади, а також поширення будь-яким іншим дозволеним способом, що забезпечує доступність і перевірюваність інформації для невизначеного кола осіб [32, с. 144].

Ключові риси публічної інформації полягають у тому, що розпорядники отримали або створили її під час виконання своїх повноважень чи обов'язків – або ж просто володіють нею; крім того, така інформація має бути зафіксована та належним чином задокументована. Варто наголосити, що Закон прямо забороняє обмежувати доступ до відомостей про розпорядження бюджетними коштами, про володіння, користування чи розпорядження державним і комунальним майном, про умови отримання цих коштів або майна, а також про прізвища, імена, по батькові фізичних осіб і

найменування юридичних осіб, які їх отримали (частина п'ята статті 6 Закону) [3]. Крім того, у запиті можна просити не лише інформацію як таку, але й належним чином завірени копії документів, що її підтверджують (див. Додатки)

Варто навести неповний, але показовий перелік відомостей, які можливо отримати шляхом звернення із запитом на публічну інформацію:

- дані про власників і користувачів, які набувають державне або комунальне майно, а також про умови його використання — як станом на сьогодні, так і за попередні періоди;
- інформацію про договори, укладені розпорядником, їх умови, контрагентів і підстави вибору цих контрагентів;
- відомості про рішення, ухвалені розпорядником, обґрунтування їх прийняття та виконання обов'язку щодо оприлюднення таких рішень;
- статистичні показники в межах компетенції розпорядника, а також у певному обсязі «звітну» інформацію, яка підтверджує виконання покладених на нього функцій;
- напрямки використання бюджетних коштів;
- добірку нормативно-правових актів з конкретного питання та опис порядку дій особи для досягнення визначеного юридично значущого результату.

Стосовно подання запитів, виконання яких завідомо неможливе: якщо, скажімо, фізично нереально надати повний перелік усіх об'єктів комунальної власності великого міста, яких можуть бути мільйони, запит слід звузити й конкретизувати до об'єктивно здійснених меж [71]. Попри те, що визначення публічної інформації закріплено на законодавчому рівні, на практиці нерідко виникають труднощі з тлумаченням цього поняття. Як свідчить адміністративна та судова практика, розпорядники й суди іноді по-різному розуміють термін «публічна інформація» і застосовують його неоднаково, що нерідко веде до необґрунтованих обмежень права на доступ.

Для уніфікації підходів до питань доступу та правозастосування доцільно звернутися до постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 № 10 [13], а також до інших нормативно-правових актів, які містять відповіді та роз'яснення, обов'язкові для врахування судами під час ухвалення рішень і суб'єктами владних повноважень під час прийняття управлінських рішень щодо надання інформації [4].

Все ж варто з'ясувати яка інформація вважається публічною. Конституція України (частина друга статті 34) гарантує кожному право вільно збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – за власним вибором [1]. На виконання цього припису було ухвалено Закон від 13.01.2011 № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» [3], мета якого – забезпечити прозорість і відкритість діяльності суб'єктів владних повноважень (розпорядників інформації) та створити дієві механізми реалізації права кожного на доступ до публічної інформації.

Нині переважна частина порушень права на доступ до інформації зумовлена передусім недостатнім знанням національного законодавства та міжнародних стандартів у цій сфері [45, с. 359]. У практичному вимірі це проявляється у трьох взаємопов'язаних проблемах: по-перше, у неоднозначному розумінні «публічного» характеру відомостей; по-друге, у хибній або формальній прив'язці інформації до кола обов'язків розпорядника, визначених законом; по-третє, у складнощах із доступом до інформації, якою розпорядник фактично володіє, а також у неправомірних обмеженнях її надання.

Розуміння терміну «публічний» охоплює кілька значень, зокрема «відкритий» і такий, що належить до сфери публічної влади, тобто протиставляється приватному. У контексті Закону України «Про доступ до публічної інформації» ключовим є саме друге значення: публічною визнається інформація, яка відображена та задокументована на будь-яких носіях, отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних

повноважень їхніх законних функцій, а також така, що перебуває у володінні зазначених суб'єктів чи інших розпорядників, прямо визначених цим Законом [3]. Отже, «публічність» у законодавчому сенсі безпосередньо пов'язується з інформацією органів публічної влади або суб'єктів, наділених публічно-правовими повноваженнями чи таких, що здійснюють суспільно важливі функції. Більш розгорнуте уявлення про зміст публічної інформації випливає зі статті 13 Закону № 2939 [3]. До неї належить, зокрема, уся інформація, що є у володінні суб'єктів владних повноважень – органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим, а також інших суб'єктів, які відповідно до закону здійснюють владні управлінські функції і чий рішення є обов'язковими до виконання. Сюди ж відноситься інформація про використання бюджетних коштів юридичними особами, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів або бюджету АР Крим; відомості, пов'язані з виконанням особами делегованих повноважень суб'єктів владних повноважень на підставі закону чи договору, включно з наданням освітніх, оздоровчих, соціальних та інших державних послуг; інформація про умови постачання товарів і послуг та ціни на них у разі, коли йдеться про суб'єктів господарювання, що посідають домінуюче становище на ринку, наділені спеціальними чи виключними правами або є природними монополіями [3]. Окремий блок становлять екологічні відомості (про стан довкілля), дані щодо безпечності харчових продуктів і предметів побуту, а також інформація про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися та становлять загрозу життю і безпеці громадян. Нарешті, до публічної належить і інша інформація, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна), доступ до якої обумовлений потребою забезпечення прозорості та підзвітності влади й реалізації конституційного права кожного на інформацію.

Далі в межах дослідження варто розглянути ознаки публічної інформації. Відповідно до законодавчого визначення публічної інформації,

на наш погляд, до її ключових ознак належать такі. По-перше, це «готовий продукт» інформації, який отримано або створено виключно в процесі виконання суб'єктами владних повноважень їхніх обов'язків, передбачених чинним законодавством [53, с. 143]. По-друге, ця інформація має бути попередньо відображена або задокументована будь-якими засобами і на будь-яких носіях. По-третє, така інформація перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень або інших розпорядників публічної інформації. Водночас інформація не є публічною, якщо її створив суб'єкт владних повноважень поза межами виконання своїх службових обов'язків; так само вона не є публічною, якщо створена не суб'єктом владних повноважень. Звідси випливає важливий практичний висновок: якщо перелічені ознаки відсутні, відповідні відомості не належать до публічної інформації.

Отже, визначальним критерієм публічної інформації є те, що вона є заздалегідь підготовленим і зафіксованим продуктом, отриманим або створеним саме суб'єктом владних повноважень у процесі виконання ним своїх функцій і обов'язків [48]. Що ж до несуб'єктів владних повноважень, вони можуть виступати лише розпорядниками такої інформації (тобто володіти нею чи надавати доступ), але не формують «публічний» статус інформації самі по собі.

Попри наявність у законі визначення терміна «публічна інформація», на практиці однозначного, безспірного розуміння цього поняття часто бракує. У науково-практичному коментарі до Закону «Про доступ до публічної інформації» як істотну ознаку публічної інформації підкреслено її попередню фіксацію [56, с. 82]. Автори коментаря наголошують: Закон регулює відносини щодо доступу до вже існуючої інформації і не вимагає створювати нові відомості у відповідь на запит [56, с. 83]. Такий підхід є новацією в інформаційному законодавстві, адже за попередньою редакцією Закону України «Про інформацію» розпорядник при підготовці відповіді був зобов'язаний створювати нову інформацію [4].

Як слушно зазначає Т. Кравченко, у чинному праві бракує чіткого, усталеного визначення інформації, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідної інформації) [48]. На перший погляд, зміст цього поняття впливає з частини першої статті 29 Закону України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ «Про інформацію» (далі – Закон № 2657), згідно з якою суспільно необхідною є інформація, що становить предмет суспільного інтересу, і право громадськості знати її переважає потенційну шкоду від поширення [4]. Водночас саме поняття «суспільний інтерес» безпосередньо не визначене. Натомість частина друга статті 29 Закону № 2657 уточнює, що предметом суспільного інтересу може бути інформація, яка: свідчить про загрозу державному суверенітету чи територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; вказує на можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, на шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо [4]. Водночас більш чітких, вичерпних ознак для віднесення певних відомостей до предмета суспільного інтересу закон не пропонує. Тому нині питання визначення інформації, яка вважається предметом суспільного інтересу й є суспільно необхідною, значною мірою вирішується через судову практику. Так, свого часу, Вищий спеціалізований адміністративний суд України у постанові № 10, спираючись на практику Європейського суду з прав людини, рекомендував відносити до інформації, що становить суспільний інтерес, зокрема: відомості про втручання представників влади у кримінальне розслідування та про тиск на суддів; інформацію про дипломатичні переговори з актуальних питань і позицію уряду; зміст депутатського звернення до Конституційного Суду щодо конституційності закону; дані про використання природних ресурсів та про дозволи на відчуження земельних ділянок; відомості про можливі порушення публічних осіб у приватній сфері; інформацію про будівництво житла для депутатів за державний кошт і про оплату праці керівника великої приватної

компанії; відомості про загрози для здоров'я та про неналежні умови догляду за пацієнтами [13].

Крім того, розглядаючи конкретні справи, суди, застосовуючи частину другу статті 29 Закону № 2657, конкретизують, яка інформація становить суспільний інтерес у кожній окремій ситуації [4]. Загалом дійти до вичерпного переліку «суспільно необхідної» інформації неможливо, тому доцільно керуватися встановленими законом обмеженнями та загальним підходом: доступ надається за умови дотримання сукупності вимог так званого трискладового тесту. А саме:

- обмеження можливе виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності чи громадського порядку з метою запобігання заворушенням або злочинам, для охорони здоров'я населення, захисту репутації чи прав інших осіб, запобігання розголошенню конфіденційно отриманої інформації або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя;
- розголошення може завдати істотної шкоди цим інтересам;
- шкода від оприлюднення переважає суспільний інтерес в отриманні такої інформації; отже, рішення про доступ ухвалюється щоразу з урахуванням конкретних обставин.

Також варто звернути увагу на з'ясування суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації. Так, згідно з пунктом 1 частини першої статті 13 Закону № 2939, для цілей цього Закону розпорядниками інформації є суб'єкти владних повноважень, а саме: органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, а також інші суб'єкти, які відповідно до законодавства здійснюють владні управлінські функції, і рішення яких є обов'язковими до виконання [3].

Обов'язки розпорядника інформації окреслені статтею 14 Закону № 2939 і передбачають активну, безперервну та належно організовану інформаційну діяльність [3]. Розпорядники зобов'язані оприлюднювати

відомості, визначені цим та іншими законами; системно вести облік документів, що перебувають у їхньому володінні, а також реєстр запитів на інформацію; забезпечувати умови для ознайомлення з документами або їх копіями у спеціально відведених місцях, надаючи можливість робити з них виписки, здійснювати фотографування, копіювання, сканування та запис на будь-які носії; створювати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб, які забезпечують доступ до інформації і її належне оприлюднення; надавати й публікувати відомості, що є достовірними, точними і повними, за потреби перевіряти їх правильність і об'єктивність, а також своєчасно оновлювати вже оприлюднену інформацію.

Перед зверненням із запитом до органу влади доцільно з'ясувати, який саме масив даних підлягає обов'язковому оприлюдненню і в які строки, адже закон покладає на розпорядників чітко визначений обсяг публікаційного обов'язку. Ідеться, зокрема, про розкриття відомостей щодо організаційної структури, місії, функцій, повноважень, основних завдань, напрямів діяльності та фінансових ресурсів; оприлюднення нормативно-правових актів, актів індивідуальної дії та проєктів рішень, що виносяться на обговорення; надання переліку послуг і умов їх отримання разом із формами та зразками документів і правилами їх заповнення; пояснення порядку складання й подання запиту на інформацію, а також механізмів оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників; інформування про систему обліку та види інформації, що зберігаються; завчасне повідомлення про плани проведення і порядок денний відкритих засідань; зазначення місць розташування форм і бланків установи; оприлюднення загальних правил роботи і внутрішнього трудового розпорядку; публікацію звітів, у тому числі щодо задоволення запитів на інформацію. Строки для таких публікацій також визначені законом: не пізніше п'яти днів з дня затвердження відповідних документів, а щодо проєктів рішень – не пізніше ніж за двадцять днів до їх ухвалення [3].

Підводячи підсумки варто зазначити, що інформація – багатфункціональний об’єкт. Вона створюється й використовується в усіх сферах суспільної діяльності, забезпечуючи реалізацію численних функцій і завдань, що постають перед органами державної влади та місцевого самоврядування, а також перед фізичними та юридичними особами.

1.2 Правові засади обмеження доступу до інформації

Право людини на інформацію має конституційний характер і перебуває під посиленним захистом: кожен «має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію» у спосіб на свій вибір (ч. 2 ст. 34 Конституції України). Разом із тим Конституція допускає його обмеження, але виключно на підставі закону й у межах, необхідних для охорони визначених публічних цінностей, – підхід, що задає рамку для всієї спеціальної інформаційної регламентації [1].

Спеціальні норми Закону України «Про доступ до публічної інформації» конкретизують ці конституційні приписи. Ядром правового механізму є поєднання принципів законності, легітимної мети та необхідності у демократичному суспільстві, інституціоналізованих у т. зв. «трискладовому тесті» (ч. 2-5 ст. 6 Закону № 2939-VI). Обмеження доступу є правомірним лише за умови:

1) встановлення його саме законом і виключно для охорони національної безпеки, територіальної цілісності чи громадського порядку, для запобігання заворушенням або злочинам, для охорони здоров’я, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя;

2) наявності реальної і істотної шкоди від розголошення;

3) переваги шкоди від оприлюднення над суспільним інтересом в отриманні інформації. Лише кумулятивне дотримання цих умов може виправдати обмеження доступу [3].

Усі наведені вище елементи входять до так званого трискладового тесту, який допомагає визначити, до якої категорії належать запитувані відомості (таємна, службова тощо). Доступ можна обмежити лише тоді, коли одночасно виконуються всі три умови цього тесту. Обов'язок довести підстави для обмеження покладено на розпорядника інформації. Саме він має переконливо показати, що оприлюднення запитуваних відомостей реально завдасть шкоди. Такий підхід підтримано і судами, зокрема ще у постанові Вищого адміністративного суду України від 06 квітня 2016 року у справі № К/800/25322/15 [13]. Загалом, трискладовий тест застосовується для перевірки законності обмеження доступу щоразу, навіть якщо раніше вже було ухвалено рішення про існування відповідних обмежень [66, с. 215]. Отже, цей тест слід проходити при кожному запиті на доступ до інформації, а формальні посилання чи загальні міркування без конкретного обґрунтування не можуть вважатися достатніми.

Закон «Про інформацію» (ст. 29) доповнює зазначену конструкцію, вводячи орієнтири для оцінювання суспільно необхідної інформації. Якщо відомості становлять предмет суспільного інтересу – зокрема стосуються суверенітету й територіальної цілісності, реалізації конституційних прав, попередження введення громадськості в оману, екологічної безпеки тощо, – перевага надається праву знати, і обмеження потребує особливо переконливого обґрунтування. Водночас сам термін «суспільний інтерес» закон прямо не дефінює, залишаючи оцінку суду крізь призму вищезазначених критеріїв та принципу пропорційності [4].

Правозастосовна практика уточнює ці засади. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 10 від 29.09.2016 системно роз'яснила, як судам зважувати суспільний інтерес і потенційну шкоду, і

навела показові категорії відомостей, щодо яких презюмується підвищений суспільний інтерес (діяльність публічних посадовців, використання публічних ресурсів, питання суспільної безпеки та охорони здоров'я тощо). Пленум акцентував, що будь-яка відмова має бути мотивована саме з урахуванням «трискладового тесту», а не загальних міркувань доцільності [13]. Підхід підтримано Великою Палатою Верховного Суду, яка у своїх рішеннях, зокрема від 26.06.2018 у справі № 800/369/17 та від 24.01.2019 у справі № 9901/510/18, наголосила: сам по собі статус носія інформації (орган влади або інша установа) не є достатнім для обмеження; визначальними є законна підстава й доведена необхідність та пропорційність втручання [10].

Європейський вимір підтверджує і поглиблює ці стандарти. ЄСПЛ послідовно визнає, що доступ до інформації, яка становить суспільний інтерес, перебуває у «зоні захисту» свободи вираження поглядів (ст. 10 Конвенції), а відмова в доступі може бути втручанням, яке потребує виправдання за критеріями законності, легітимної мети та «необхідності» (справи «Hungarian Helsinki Committee v. Hungary», «Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary», «Roche v. the United Kingdom» та ін.). Суд акцентує на адекватності мотивування відмови, співмірності обмеження, а також на ролі запитувача (журналіста, правозахисника, НУО) у демократичній дискусії [14–18].

Доктрина вказує ще на одну опорну умову правомірності: обмеження не може підміняти собою обов'язок розкривати відомості з очевидним суспільним інтересом, а будь-які сумніви щодо шкоди мають тлумачитися на користь прозорості. Науково-практичний коментар до Закону «Про доступ до публічної інформації» наголошує, що предмет регулювання – доступ до вже існуючих, зафіксованих відомостей, а не створення нових даних «під запит», і саме тому тест на обмеження застосовується до конкретних фрагментів інформації, а не до документа як такого [57, с. 129]. Такий підхід узгоджується з загальними властивостями інформації як правового об'єкта – її нематеріальністю, здатністю до відтворення й накопичення, що вимагає

особливо виваженого балансу між приватністю/таємницями й публічною підзвітністю [54, с. 23].

Загалом, підводячи певні підсумки варто констатувати, що спираючись на чинні нормативно-правові акти, передусім на статтю 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», публічна інформація з обмеженим доступом може належати лише до трьох категорій – конфіденційної, таємної та службової (ст. 6 Закону № 2939-VI) [4]. Інших видів обмеження закон не передбачає, а будь-яке звуження доступу має ґрунтуватися саме на цих підставах і відповідати вимогам закону. Крім того, Обмеження права на збирання, одержання, зберігання, використання та поширення публічної інформації може бути зумовлене лише законодавчо встановленими умовами зберігання, специфікою цінностей та особливими умовами їх збереження.

Варто наголосити також, що обмежують доступ саме до змісту, а не до носія. Якщо в документі є відомості з обмеженим доступом, розпорядник має відкрити ту частину, яка не підпадає під обмеження, приховавши лише чутливі фрагменти. Такий підхід відповідає одному з ключових міжнародних стандартів у сфері доступу до публічної інформації: обмеженню підлягає інформація, а не документ у цілому.

1.3 Основи міжнародно-правового регулювання доступу до інформації

Варто підкреслити, що враховувати основи міжнародно-правового регулювання доступу до інформації важливо з кількох взаємопов'язаних причин, що безпосередньо впливають на якість державного управління, правозастосування і довіру громадян до інститутів влади. Передусім міжнародні акти задають орієнтири, які закріплюють право знати як фундаментальну складову свободи вираження поглядів. Загальна декларація

прав людини і Міжнародний пакт про громадянські та політичні права формулюють позитивні зобов'язання держави забезпечити реальні механізми доступу, а не лише проголосити право в абстрактній формі [83]. Для практики це означає, що будь-які внутрішні процедури – від опрацювання запитів до моделі оскарження – мають проектуватися так, щоб право на інформацію було здійсненним у розумні строки та без надмірних бар'єрів.

Європейський вимір конкретизує ці вимоги через принцип максимальної відкритості. Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів, а також рекомендації Комітету міністрів і Парламентської асамблеї Ради Європи підводять до практично придатних стандартів: презумпція доступу, вузьке і вичерпне коло винятків, обов'язок публічних органів не лише відповідати на запити, а й проактивно оприлюднювати відомості, що становлять підвищений суспільний інтерес [67]. Для управління це дорожня карта, яка допомагає уникати довільних відмов, пояснювати рішення зрозумілою мовою і будувати внутрішні регламенти з прозорими критеріями пропорційності [61, с. 115].

Міжнародні стандарти забезпечують єдність правозастосування й передбачуваність для всіх учасників відносин. Коли внутрішня норма викликає сумнів або дає простір для різнотлумачень, саме посилення на усталені підходи Ради Європи, ОБСЄ чи загальносвітові рамки дозволяє уніфікувати практику і знизити ризик процесуальних помилок [56, с. 11]. Рекомендації Ради Європи 1979 і 2002 років, закріплюючи вимоги законності, необхідності та співмірності, фактично вбудовують у національну практику інструменти, які полегшують проведення аналізу шкоди і суспільного інтересу без «зайвих» дискреційних відступів [12].

Рішення Європейського суду з прав людини додають вимір реальної відповідальності: Суд розглядає доступ до суспільно важливої інформації як елемент свободи вираження і вимагає від держав не лише формально посилатися на винятки, а доводити їхню законність, легітимну мету та необхідність у конкретних обставинах. Для органів влади це означає потребу

у якісному мотивуванні відмов і ретельній підготовці доказової бази щодо шкоди, інакше рішення не витримуватимуть перевірку на пропорційність і будуть скасовуватись у судах [36]. Міжнародні акти виконують також функцію інституційного «метронома» для модернізації внутрішніх політик. Вони задають темп для переходу від реактивної моделі «відповіді на запит» до проактивної відкритості, у тому числі через регулярні публікації даних, зрозумілі реєстри та машиночитні формати. Це зменшує адміністративні витрати, знижує корупційні ризики в чутливих сферах – публічні фінанси, закупівлі, користування ресурсами – і підвищує якість державних сервісів завдяки зворотному зв'язку з громадянами та бізнесом.

Ще одна практична причина – узгодженість із зовнішніми зобов'язаннями і репутаційні наслідки. Дотримання міжнародних стандартів є сигналом для партнерів, донорів і інвесторів про якість інститутів, прогнозованість рішень і доступність публічної інформації як ресурсу для контролю [47, с. 31]. Невипадково ОБСЄ та інші міжурядові платформи розглядають прозорість як елемент безпеки та співробітництва: брак доступу породжує недовіру, підсилює конфлікти і коштує дорожче, ніж інвестиції в належні процедури і кадри.

Врешті, міжнародні стандарти слугують для внутрішніх команд маркером професійної якості управління. Вони допомагають налаштовувати внутрішні інструкції, навчання персоналу та ІТ-рішення не «під випадок», а системно: від дизайну форм запитів – до алгоритмів редагування документів, які приховують лише захищені фрагменти, не блокуючи доступ до всього змісту. Це підсилює підзвітність і створює передумови для сталої довіри до інституцій, коли відкритість стає нормою, а не винятком [63].

На міжнародному рівні право на доступ до інформації розглядається як базове право людини. У своїх доповідях представники Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи та ОБСЄ підкреслюють, що воно є необхідною умовою участі громадян в ухваленні державних рішень, важливим чинником розвитку демократії та фундаментом для ефективної

протидії корупції [89]. У європейській політиці цей підхід реалізується через принцип максимальної відкритості: органи державної влади мають розкривати інформацію, а кожна особа – право її отримати. Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів фіксує обов'язок державних органів оприлюднювати відомості, що мають особливе суспільне значення. Суть цього обов'язку полягає як у наданні інформації у відповідь на запити, так і в активному оприлюдненні та широкому розповсюдженні документів, що становлять значний суспільний інтерес, з урахуванням наявних ресурсів і можливостей державних інституцій [11].

Нормативний контур доповнюють інші міжнародні акти, які закладають універсальні стандарти доступу. Загальна декларація прав людини у статті 19 гарантує не лише свободу вираження поглядів, а й право шукати, отримувати та передавати інформацію [2]. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права конкретизує ці свободи у зобов'язаннях держав забезпечувати реальні умови для їх здійснення. Рекомендації Ради Європи закликали до вільного доступу до урядових документів і розглянули свободу доступу до офіційних матеріалів як інструмент публічного контролю влади та індикатор зрілості демократії [32]. У Рекомендаціях Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» від 21.02.2002 № R(2002)2 сформульовано ключові умови правомірних обмежень: вони мають бути чітко встановлені законом, відповідати потребам демократичного суспільства та бути співмірними легітимним цілям державної політики [11]. Заключний акт НБСЄ/ОБСЄ підтвердив зобов'язання, закріплені у Загальній декларації та Пактах, посиливши акцент на свободі інформації як елементі безпеки й співробітництва в Європі. Йоганнесбурзькі принципи деталізували межі свободи інформації та свободи слова, визначивши стандарти обмежень і засоби правового захисту у випадках неправомірного звуження доступу [11]. Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства окреслила орієнтири державної політики в інформаційній сфері, наголосивши на

подоланні міжнародного розриву в доступі до знань як у державному, так і в приватному секторах [86].

Окремого значення набули Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи Раді Міністрів, у яких системно сформульовано принципи доступу до інформації, що перебуває у розпорядженні органів влади. Вони утверджують право кожного звертатися із запитом; забороняють відмову лише з тієї підстави, що інформація не стосується особистого інтересу заявника; вимагають розгляду кожного запиту у визначені строки з чітким поясненням причин відмови у разі ненадання документів [64, с. 80]. Така логіка корелює з усталеною практикою Європейського суду з прав людини, який у своїх рішеннях сформував фундаментальні стандарти діяльності медіа та журналістів щодо висвітлення суспільно значущої інформації. Суд послідовно підкреслює важливість інформування громадськості з питань, що мають суспільний інтерес, висвітлення результатів судової діяльності та політичних процесів, оприлюднення фактів про неналежні дії правоохоронних органів, а також привертання уваги до соціальних проблем, конфліктів, виборчих процесів, поточних подій і діяльності органів влади [59]. Ці орієнтири допомагають збалансувати потребу суспільства знати й обов'язок держави захищати законно охоронювані інтереси, не перетворюючи винятки на правило.

З позиції управлінської практики ці міжнародні стандарти трансформуються у зрозумілі щоденні вимоги: передусім діє презумпція відкритості та вільного доступу до інформації; дані мають бути повними та достовірними; відповіді – своєчасними; будь-які обмеження допускаються лише відповідно до законних режимів і в чітко окреслених межах; у випадку ненадання доступу існує реальне право на судове оскарження. Саме така конструкція дозволяє будувати інституційну культуру прозорості, яка працює не на папері, а в щоденному обігу документів і рішень, і відповідає як міжнародним зобов'язанням України, так і очікуванням громадян щодо відкритого врядування.

Отже, міжнародно-правові основи – це не зовнішня «надбудова», а робочий інструмент для щоденних управлінських рішень. Вони узгоджують конституційні гарантії з практикою, зменшують простір для свавілля, підвищують якість мотивування і забезпечують сумісність національних механізмів із європейськими та глобальними стандартами, роблячи право на доступ до інформації реальним і дієвим.

Підсумовуючи, урахування міжнародних актів і стандартів у сфері доступу до публічної інформації забезпечує єдність підходів, підвищує передбачуваність рішень розпорядників і зменшує ризики свавільних відмов. Такі орієнтири допомагають послідовно застосовувати принципи законності, необхідності та пропорційності, зберігаючи баланс між захистом чутливих інтересів і правом суспільства знати [52]. Вони сприяють трансформації практики від реактивного надання відповідей до проактивної відкритості, що зміцнює підзвітність влади і довіру громадян. Зрештою, узгодження внутрішніх процедур із європейськими та глобальними стандартами робить право доступу дієвим інструментом демократичного врядування, а не декларацією.

РОЗДІЛ 2. ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: СУДОВА ПРАКТИКА В УКРАЇНІ

2.1 Практика щодо визначення суті публічної інформації

Розгляд судової практики є ключовим інструментом для з'ясування реального змісту та меж права на доступ до публічної інформації. Формальні норми встановлюють загальні принципи відкритості, легітимних цілей і пропорційності, однак саме судові рішення надають їм прикладного виміру, уточнюючи стандарти належного мотивування відмов, критерії доведення істотної шкоди та підходи до зважування суспільного інтересу [55]. У такий спосіб судова практика перетворює абстрактні приписи на передбачувані правила поведінки для розпорядників і запитувачів інформації, знижуючи ризики довільного звуження доступу.

Значущість судових висновків полягає у виробленні стабільних методологічних орієнтирів для застосування «трискладового тесту» [65, с. 203]. Судові інстанції послідовно наголошують, що обмеження можливе лише за наявності законної підстави, конкретно окресленої легітимної мети та ретельно обґрунтованої необхідності, а також тоді, коли шкода від розголошення переважає суспільну користь доступу. Рішення вищих судів уточнюють розподіл тягара доказування, покладаючи його на розпорядника, і вимагають від нього не загальних посилок, а перевірних доказів ризику шкоди. Такий підхід підвищує якість адміністративних рішень і дисциплінує практику застосування винятків. Не менш важливою є роль судів у конкретизації процедурних гарантій доступу. Правові позиції щодо обов'язку надавати частковий доступ (із приховуванням лише чутливих фрагментів), дотримання строків розгляду запитів, обов'язку здійснювати пошук належної інтенсивності та вимоги до якості відповідей формують уніфіковані стандарти управлінської діяльності. Унаслідок цього розпорядники вимушені

налагоджувати внутрішні процеси так, щоб відповідати не лише букві закону, а й очікуваним судовим критеріям належності й пропорційності [35, с. 23].

Звісно ж, європейський контекст посилює значення національної судової практики. Рішення Європейського суду з прав людини інтегрують право на доступ до суспільно значущої інформації в захист свободи вираження поглядів і вимагають від держав ретельної оцінки пропорційності у кожному конкретному випадку [59]. Українські суди, апелюючи до цих стандартів, забезпечують узгодженість внутрішнього правозастосування з міжнародними зобов'язаннями, що підвищує легітимність і стійкість рішень у стратегічно чутливих сферах – від публічних фінансів і закупівель до екологічної безпеки та правосуддя.

Практичний ефект полягає в тому, що судова практика слугує орієнтиром для розроблення внутрішніх регламентів органів влади, навчання персоналу та створення ІТ-рішень, які підтримують принцип презумпції відкритості. Вона зменшує простір для неоднозначних трактувань, зміцнює довіру до інститутів і підвищує якість комунікації між державою та суспільством. Врахування актуальних правових позицій у щоденній роботі розпорядників робить право на інформацію не декларативним, а дієвим – таким, що реально працює на прозорість і підзвітність публічної влади.

У вітчизняній судовій практиці питання доступу до інформації найчастіше концентруються навколо трьох проблемних площин: визначення правової природи публічної інформації та її відмежування від інших масивів даних; дотримання процедурних вимог щодо подання й розгляду запитів, коли формальні недоліки стають підставою для відмов; а також забезпечення доступу до відомостей про використання бюджетних коштів і розпорядження державним чи комунальним майном, де суспільний інтерес традиційно є підвищеним.

Для зменшення хибних ототожнень понять «публічна інформація» та «інформація взагалі» правозастосовна практика виробила підходи до

конкретизації законодавчого визначення. Свого часу Вищий адміністративний суд України, зокрема в ухвалі від 19 червня 2014 року, окреслив ознаки, що відрізняють публічну інформацію від інших категорій: ідеться про попередньо зафіксований і готовий до використання інформаційний продукт, який було отримано або створено саме в межах виконання суб'єктами владних повноважень їхніх обов'язків; про відображення чи документування таких відомостей будь-якими засобами та на будь-яких носіях; про перебування цієї інформації у володінні органів публічної влади чи інших визначених законом розпорядників; а також про те, що її поява зумовлена безпосередньо виконанням покладених законом завдань і пов'язана з діяльністю суб'єктів владних повноважень як джерел її створення. Така рамка дозволяє судам і розпорядникам послідовно відмежовувати публічну інформацію від інших відомостей і приймати рішення про доступ не формально, а з урахуванням правової природи запитуваних даних та їхнього походження.

Таким чином, публічна інформація у правовому розумінні – це заздалегідь підготовлений і зафіксований результат інформаційної діяльності, який отримано або створено суб'єктом владних повноважень у процесі належного виконання покладених на нього законом обов'язків. Такий підхід відмежовує власне доступ до інформації від вироблення нових відомостей на запит і задає межі відповідальності розпорядника.

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду у рішенні від 17 січня 2019 року у справі № 9901/622/18 послідовно підтвердив цю логіку: розпорядник надає лише ту інформацію, яка вже існує і зафіксована на будь-якому носії; вчинення дій зі створення відомостей, яких у нього немає, не входить до предмета регулювання права доступу, а відтак не утворює додаткових обов'язків чи підстав для відповідальності за ненадання запитувачу неіснуючої інформації [22]. Практичний наслідок цієї позиції полягає в тому, що орган публічної влади має організувати належний пошук і

надати наявні матеріали у межах своїх ресурсів та компетенції, але не зобов'язаний конструювати нові аналітичні продукти спеціально під запит.

Проблематика неправомірного застосування грифів обмеження доступу демонструє іншу, не менш важливу грань правозастосування. У рішенні від 12 липня 2018 року у справі № 9901/478/18 Верховний Суд розглянув аргументацію про нібито службовий характер відомостей, що містяться в протоколі автоматизованого розподілу, якою Вища рада правосуддя обґрунтовувала відмову, посилаючись на ризик тиску на членів цього органу [21]. Суд дійшов висновку, що сам по собі протокол автоматизованого розподілу матеріалів не містить ознак інформації з обмеженим доступом і не відповідає критеріям службової інформації. Отже, формальне позначення документа як «службового» без доведення наявності легітимної мети, істотної шкоди від розголошення та переваги цієї шкоди над суспільним інтересом не може вважатися правомірним обмеженням [27].

Така ж позиція підтверджена постановою Великої Палати Верховного Суду від 24 січня 2019 року у справі № 9901/510/18: протокол розподілу справ у Вищій раді правосуддя не є документом з обмеженим доступом, оскільки виконує роль технічного носія результату автоматизованого визначення члена органу для перевірки дисциплінарної скарги і не містить інформації, захист якої потребує обмеження доступу за законом [23]. У підсумку судова практика чітко окреслює стандарт належної відмови: кожне рішення про обмеження має проходити трискладовий тест із конкретним зазначенням, які саме інтереси захищаються, у чому полягає істотність потенційної шкоди від розголошення і чому ця шкода переважає суспільний інтерес у доступі до відповідних відомостей. Лише такий, фактологічно і юридично вивірений підхід забезпечує баланс прозорості та легітимного захисту чутливих даних і запобігає перетворенню винятків на правило [44, с. 286].

Підсумовуючи, аналіз судової практики перетворює абстрактні приписи законодавства на робочі стандарти поведінки для всіх учасників

доступу до публічної інформації. Саме в судових рішеннях конкретизуються вимоги до мотивування відмови, межі застосування винятків і критерії оцінки суспільного інтересу, що забезпечує передбачуваність правозастосування та мінімізує ризики довільного звуження доступу. Така інтеграція норм і практики посилює дієвість трискладового тесту, уточнюючи розподіл тягара доказування і підкреслюючи, що будь-яке обмеження має бути не лише формально законним, а й фактично необхідним і пропорційним у конкретних обставинах. Європейський вимір надає цим підходам додаткової стійкості: орієнтири ЄСПЛ щодо ролі інформації у демократичній дискусії та стандартів пропорційності унеможливають підміну винятків правилом і вимагають від розпорядників ретельної, доказової аргументації своїх рішень. Врахування цих позицій у щоденній роботі органів влади сприяє належній організації пошуку та надання вже існуючих відомостей, впровадженню практик часткового доступу з редагуванням чутливих фрагментів, дотриманню процесуальних строків і підвищенню якості відповідей на запити. У результаті право на інформацію набуває реального змісту: воно працює як інструмент прозорості, підзвітності та довіри, а не як декларація, а сам механізм доступу перетворюється на передбачувану і справедливую процедуру, узгоджену з національними та європейськими стандартами.

2.2 Спори щодо формальних аспектів подання та розгляду запиту на публічну інформацію

Вивчення та аналіз спорів щодо формальних аспектів подання й розгляду запиту на публічну інформацію мають принципове значення для перетворення декларативного права «знати» на працюючий адміністративний

механізм [26, с. 29]. Саме на рівні процедури вирішується, чи стане доступ реальним: чи приймуть запит у будь-якій зручній для заявника формі, чи відреагують у визначений законом строк, чи нададуть відповідь у запитуваному форматі, чи обґрунтують винятки та застосують частковий доступ. Дослідження таких спорів дозволяє побачити проблемні та спірні питання правозастосування – від надмірних вимог до форми запиту й підміни відповіді гіперпосиланням на сайт до несвоєчасного відправлення листів і вимог оплатити копіювання без затверджених тарифів – і цілеспрямовано усувати їх у внутрішніх регламентах [41]. Аналітика формальних спорів підвищує передбачуваність рішень і зменшує ризики свавільних відмов. Судові позиції, що накопичуються у таких справах, слугують практичними стандартами: вони уточнюють момент отримання запиту та момент належної відповіді, розмежовують «підготовку» та фактичне направлення листа, пояснюють, коли допустиме продовження строків і яким має бути повідомлення про це, фіксують обов'язок надавати інформацію у формі, яку просить заявник, а не відсилати до загальнодоступних ресурсів. Систематизація цих висновків дає змогу розпорядникам налаштовувати процеси під реальний результат, а не під формальний «ритуал» документообігу.

З наукового погляду аналіз таких спорів поглиблює теорію адміністративної процедури доступу до інформації. Він верифікує дієвість презумпції відкритості, демонструє, як працює «трискладовий тест» у процедурному вимірі, і показує межі допустимого формалізму. Водночас він уточнює зміст позитивних обов'язків держави: приймати запити незалежно від каналу подання, допомагати в їх уточненні, переадресовувати належному розпоряднику, застосовувати частковий доступ замість загальної відмови, мотивувати рішення з посиланням на закон та порядок оскарження [50, с. 73]. Кожен із цих елементів отримує значну важливість саме через спори й судові висновки. Практична користь для органів влади полягає у можливості

перенести судові стандарти на операційні інструкції: визначити контрольні точки процесу (реєстрація запиту, перевірка компетенції, пошук документів, підготовка та відправлення відповіді), автоматизувати етапи, що спричиняють помилки (генерація повідомлень про продовження строків, шаблони часткового доступу з редагуванням чутливих фрагментів), запровадити показники якості (вчасність відправлення, частка відповідей у запитуваній формі, частка оскаржених відмов) [66, с. 215]. Такий підхід підсилює підзвітність і робить прозорість вимірюваною.

Власне для заявників і громадянського суспільства систематичний аналіз спорів виконує освітню та захисну функції. Він дає чітке розуміння, як правильно формулювати запити, до кого звертатися, як фіксувати строки, які дії розпорядника є належними, а які – порушенням, та які засоби оскарження найбільш ефективні [71]. Зменшується інформаційна асиметрія між громадянами й органами влади, а саме право на доступ стає доступнішим у користуванні. Європейський вимір надає додаткової ваги такому аналізу. У світлі підходів ЄСПЛ формальні умови не можуть перетворюватися на бар'єри: вони мають бути пропорційними й сприяти реальному доступу. Тому вивчення спорів допомагає органічно поєднати національні процедури із міжнародними стандартами, уникнути колізій і вибудувати практику, яка витримує тест необхідності та пропорційності у кожній конкретній ситуації [53, с. 143].

Методично корисно поєднувати доктринальний аналіз норм із емпіричною перевіркою процесів: контент-аналіз судових рішень, вибіркове спостереження за дотриманням строків, перевірка якості мотивування відмов і частоти застосування часткового доступу. Така комбінована перспектива дозволяє не лише описати проблеми, а й моделювати їх вирішення – від корекції формулярів і шаблонів відповідей до змін у внутрішніх регламентах і навчальних програмах для працівників [34]. Зрештою, важливість вивчення й аналізу спорів у формальній площині полягає в тому, що саме вони

з'єднують норму і практику, переносячи конституційні гарантії у щоденний документообіг. Чим точніше відпрацьовані ці процедури, тим менше простору для довільних відмов, тим зрозумілішими стають правила для всіх сторін і тим надійніше право на інформацію виконує свої функції прозорості, підзвітності та зміцнення довіри до публічної влади.

Крім того, спори щодо формальних аспектів подання та розгляду запиту посідають центральне місце у практиці доступу до публічної інформації, адже саме процесуальна дисципліна перетворює проголошене право знати на дієвий адміністративний механізм. У теоретичній площині ці спори віддзеркалюють баланс між презумпцією відкритості та вимогами належного врядування: органи влади мають приймати запити незалежно від способу подання, не вимагати надмірних ідентифікаційних даних, надавати відомості у запитуваній формі за наявності технічної можливості, дотримуватися визначених строків, обґрунтовувати будь-які обмеження та забезпечувати частковий доступ там, де це можливо [72]. Власне, чітко врегульовані законом процедури в даному випадку підкріплюють якість права: розумні строки, зрозумілі вимоги до змісту запиту, передбачуваність форм відповіді та обов'язок роз'яснювати порядок оскарження є не допоміжними, а конститутивними елементами реалізації права на інформацію.

Практика показує, що конфлікти, в розрізі питань запиту на публічну інформацію, найчастіше виникають через надмірний формалізм або недбалість розпорядників: відмови приймати електронні звернення, вимоги підпису там, де закон його не передбачає, формальне посилення на відсутність компетенції без переадресації належному органу, підміна відповіді гіперпосиланням на сайт, пропуск п'ятиденного строку через несвоєчасне відправлення кореспонденції, вимоги оплатити копіювання без затверджених тарифів, а також ухилення від надання копій існуючих документів під приводом «створення нової інформації» [72]. Теоретичний

критерій для оцінки таких дій один: чи сприяють вони фактичному доступу та чи відповідають трискладовому тесту законності, легітимної мети і необхідності. Якщо відповідь негативна, формальна перепона перетворюється на неправомірне звуження доступу.

Власне, судова практика надає цим вимогам прикладної визначеності. Суди фокусують увагу не на ритуалі документообігу, а на реальному результаті: момент отримання запиту, доказовість його реєстрації, належне повідомлення про продовження строку із зазначенням підстав і конкретної дати відповіді, підтвердження фактичного відправлення адресатові, обов'язок надавати інформацію у запитуваній формі, а не відсилати до загальнодоступних ресурсів, можливість стягнення витрат на копіювання лише за наявності затверджених розмірів плати та безумовну безоплатність перших десяти сторінок [81, с. 127]. На додаток, суди послідовно розмежовують надання копій уже створених документів та створення нових аналітичних продуктів, наголошуючи, що останнє виходить за межі права на доступ.

Показовим є рішення Великої Палати Верховного Суду від 26 червня 2018 року у справі № 800/369/17 [41]. Суд розглядав ситуацію, коли розпорядник формально підготував відповідь у межах п'ятиденного строку, проте фактично відправив її пізніше. Велика Палата чітко зазначила, що дотримання строку означає не лише підготовку і внутрішню реєстрацію листа, а його своєчасне направлення запитувачеві; відсутність належних доказів відправлення у строк кваліфікується як порушення права на інформацію. Правова позиція Суду змістила акцент із «паперової» своєчасності на реальну ефективність доступу та зобов'язала розпорядників організовувати документообіг так, щоб забезпечити фактичне отримання відповіді адресатом у межах визначених законом строків. Ця ж логіка застосовується і до випадків посилення на сайт: відсилення до вебсторінки може бути допоміжним елементом комунікації, але не замінює обов'язку

надати інформацію у запитуваній формі [41].

У теоретичному підсумку спори щодо формальних аспектів – це про здатність публічної адміністрації забезпечити реальне здійснення права на інформацію. Вони інституціоналізують презумпцію відкритості через перевірни, операційні стандарти поведінки: як приймати, як шукати, як надавати, як мотивувати. Саме тому звернення до судової практики має принципове значення і для нормотворення, і для внутрішніх регламентів органів влади: воно знімає неоднозначності тлумачення, мінімізує простір для свавілля, формує культуру належного мотивування та робить процедуру доступу вимірюваною за результатом. Для розпорядників це означає потребу в постійному оновленні стандартних операційних процедур, навчанні персоналу і налаштуванні ІТ-процесів під частковий доступ, своєчасність і доказовість дій. Для запитувачів – підвищену передбачуваність і реальну можливість отримувати суспільно значущі відомості. Саме так судова практика перетворює право на доступ із декларації на ефективний інструмент прозорості й підзвітності.

2.3 Спори щодо доступу до інформації про бюджетні кошти та майно

Спори щодо доступу до інформації про бюджетні кошти та майно посідають особливе місце в системі публічної інформації, оскільки торкаються публічної підзвітності – руху і використання ресурсів, що належать суспільству. Теоретична основа таких спорів вибудовується на конституційній презумпції відкритості та на спеціальних нормах, які прямо забороняють обмежувати доступ до відомостей про володіння, користування

й розпорядження державним і комунальним майном та про розпорядження бюджетними коштами (у тому числі – умови їх отримання, коло бенефіціарів, розмір платежів) [49, с. 218]. Із цієї презумпції випливає підвищений стандарт прозорості: фінансова інформація і дані про майнові рішення розглядаються як «за замовчуванням відкриті», а винятки – як вузькі і виняткові. Змістовно предмет доступу охоплює не лише кінцеві факти витрачання (суми, статті, одержувачі), а й процедурні та договірні параметри: умови договорів, критерії вибору контрагентів, графіки платежів, забезпечення виконання, результати виконання, підстави коригувань тощо. Теоретично важливо, що об'єктом доступу є вже існуючі та зафіксовані відомості – фінансові документи, реєстри, звіти, акти приймання-передачі, рішення посадових осіб, протоколи закупівель – а не нові аналітичні узагальнення, які розпорядник мав би створити під запит. Це визначення знімає одну з найпоширеніших процесуальних колізій: відмова під приводом «створення нової інформації» є обґрунтованою лише тоді, коли заявник справді просить провести новий аналіз або підготувати розрахунок, якого не існує в зафіксованій формі; натомість копії наявних документів і витяги з них мають надаватися [32, с. 145].

Ключовим методологічним інструментом розв'язання таких спорів є «трискладовий тест» обмеження доступу, який було розглянуто раніше. У сфері бюджету і майна його застосування має кілька сталих наслідків. По-перше, сам посил на комерційну таємницю або конфіденційність договору з приватним контрагентом не є самодостатнім: необхідно показати законну підставу обмеження, конкретизовану шкоду від розголошення та перевагу цієї шкоди над очевидним суспільним інтересом знати, на що витрачаються публічні кошти і як управляється публічне майно. По-друге, навіть якщо частина відомостей підпадає під захист (наприклад, окремі технологічні специфікації чи персональні ідентифікатори), розпорядник зобов'язаний забезпечити частковий доступ – надати документ у відредагованому вигляді, приховавши лише захищені фрагменти, а не відмовляти в доступі до

документа загалом. По-третє, обмеження з підстав безпеки або оборони у воєнний час мають бути пропорційними.

Окремої уваги потребує баланс із охороною персональних даних. У майнових і бюджетних правовідносинах персональний компонент часто присутній (наприклад, ПІБ фізичних осіб – отримувачів коштів, службових осіб, підписантів). Теоретично коректне рішення полягає не у відмові, а в мінімізації втручання: наданні документів із прихованими полями, які не є необхідними для контролю суті витрачання або майнового рішення, і розкритті тих даних, без яких неможливо зрозуміти, хто саме отримав бюджетні кошти чи майнову вигоду [68]. Такий підхід узгоджує дві публічні цінності – приватність і підзвітність – та знімає напругу між ними за рахунок технік «targeted transparency» (цільової прозорості).

Процесуальний вимір спорів зводиться до якості виконання обов’язків розпорядника: своєчасності відповіді, надання у запитуваній формі (включно з машиночитними наборами даних, коли йдеться про великі масиви фінансової інформації), належної інтенсивності пошуку, мотивованості відмов і дотримання принципу «site is not a reply» – посилання на сайт може доповнювати, але не замінювати надання запитуваної інформації. У матеріальному вимірі для розпорядників критичними є три доктринальні орієнтири. Перший – будь-які бюджетні трансакції мають описову і документальну «тінь», яка є публічною за загальним правилом. Другий – навіть якщо один із контрагентів – приватна особа, публічний характер коштів або майна поширює режим відкритості на істотні умови договору та факти його виконання. Третій – рішення про розпорядження державним і комунальним майном мають бути відтворюваними й перевірними за документами (оцінка, конкурсний відбір, ціноутворення, строки, підстави відчуження/користування), що зумовлює їхній відкритий статус.

Для запитувачів аналіз цієї категорії спорів має практичну цінність: він підказує, як формулювати запит так, щоб уникнути звинувачень у вимозі «створити нову інформацію» (просити наявні документи та реєстрові дані),

як наполягати на частковому доступі, як фіксувати строки й доказувати факт несвоєчасної відповіді, як заперечувати узагальнені посилання на комерційну таємницю або персональні дані. Для органів влади систематизація висновків із таких спорів – це дорожня карта для налаштування внутрішніх процесів: шаблони відповідей із частковим доступом, протоколи перевірки підстав обмеження, автоматизація відправлення відповідей у строк, політики щодо машиночитних форматів і відкритих даних.

Загалом, надання відомостей про розпорядження бюджетними коштами та про володіння, користування чи розпорядження державним і комунальним майном ґрунтується на презумпції відкритості [70; 75; 81]. За чинним законодавством така інформація не може бути віднесена до обмеженої у доступі, оскільки йдеться про використання публічних ресурсів і майна, що належать суспільству. Звідси впливає підвищений стандарт підзвітності: дані про суми, підстави та одержувачів платежів, а також про умови прийняття майнових рішень і їх виконання мають бути доступними для перевірки, за винятком вузьких і чітко обґрунтованих випадків, коли розкриття окремих фрагментів здатне завдати доведеної істотної шкоди охоронюваним інтересам.

Власне, судова практика послідовно підтверджує цей підхід. У свій час, Постановою Львівського апеляційного адміністративного суду від 22 вересня 2015 року у справі № 876/10414/14 сформульовано ключову правову позицію: «розпорядження бюджетними коштами» охоплює, зокрема, здійснення видатків із державного чи місцевих бюджетів; заробітна плата та інші виплати посадовим і службовим особам органів місцевого самоврядування є бюджетними видатками, отже інформація про їх фінансування не може вважатися обмеженою у доступі [7]. Практичний наслідок цієї позиції очевидний: відомості про виплати з бюджетів усіх рівнів, у тому числі про оплату праці посадових осіб, підлягають наданню на інформаційні запити в обсязі, достатньому для публічного контролю.

Така ж логіка застосовується й до рішень щодо житла, наданого за рахунок бюджету. В ухвалі Вищого адміністративного суду України в 2015 році підкреслено, що інформація про надання службового житла за бюджетні кошти не може вважатися закритою лише через відсутність згоди конкретної особи на її поширення. Якщо житло надано за рахунок публічних коштів, суспільний інтерес у прозорості переважає, і розпорядник зобов'язаний повідомити щонайменше про факт надання, правову підставу, суб'єкта отримання та істотні умови (вид об'єкта, вартість/оцінка, дата, строк і підстави користування). Водночас обсяг деталізації має визначатися з урахуванням принципу пропорційності: якщо розкриття точного місцезнаходження може створити доведені ризики безпеки (наприклад, у період воєнного стану або щодо категорій осіб із підвищеним ризиком), допускається частковий доступ із приховуванням вузьких ідентифікаційних деталей за умови збереження можливості публічного контролю суті рішення.

Якщо по суті справи, то позивач звернувся до Служби безпеки України із запитом на інформацію, в якому просив поінформувати: чи отримував проректор Національної академії служби безпеки України житло від держави; якщо отримував, то яке саме житло та на яких умовах, а також місцезнаходження такого житла. Національна академія СБУ відмовила у наданні інформації, посилаючись на відсутність згоди проректора на поширення вказаної інформації, а також, у зв'язку з тим, що запитувана інформація не стосується національної безпеки, економічного добробуту та прав людини, підстав для її надання немає. На переконання судів першої та апеляційної інстанцій відмова Національної академії СБУ у наданні запитуваної інформації є неправомірною. Оскільки у своїй діяльності Академія використовує бюджетні кошти, у тому числі для забезпечення працівників житловими приміщеннями, вона виступає належним розпорядником відповідних відомостей і зобов'язана їх надавати на запити. Ідеться не лише про загальні дані, а й про конкретні факти розпорядження ресурсами, що фінансуються з бюджету, адже такі відомості безпосередньо

пов'язані з використанням публічних коштів і перебувають у сфері підвищеного суспільного інтересу.

Того самого підходу слід дотримуватися щодо інформації про виконання умов договорів інвестиційної (пайової) участі у будівництві, коли реалізація відбувається за рахунок земель комунальної власності та бюджетних коштів. Такі відомості за своєю природою не є конфіденційними та не можуть вважатися обмеженими в доступі. Отже, вони підлягають розкриттю у відповідь на належним чином поданий інформаційний запит. Відкритість тут є не факультативною, а імперативною вимогою, оскільки стосується контролю за використанням майна територіальних громад і фінансових ресурсів платників податків.

Показовою у цьому контексті є постанова Одеського апеляційного адміністративного суду від 17.06.2014 у справі № 815/6711/13-а [9]. Суд наголосив, що «розпорядження бюджетними коштами» включає також здійснення видатків державного чи місцевого бюджету на оплату праці та інші виплати (премії, матеріальну допомогу тощо) посадовим і службовим особам державних і комунальних органів. Відповідно конкретні суми та ідентифікаційні відомості про фізичних і юридичних осіб – отримувачів цих коштів мають відкритий характер і не підпадають під обмеження доступу. Такий висновок узгоджується з принципом прозорості публічних фінансів і дає змогу здійснювати суспільний контроль за нарахуванням та виплатою бюджетних коштів.

Встановлені судові підходи підтверджують: доступ до відомостей про розпорядження бюджетними коштами та про операції з державним і комунальним майном не підлягає звуженню. Зокрема, інформація про виплату заробітної плати, премій та інших компенсацій державним службовцям не може бути засекречена, адже відповідні видатки здійснюються з публічних бюджетів. Такий стандарт відкритості не лише забезпечує реалізацію права на доступ до інформації, а й виконує

превентивну функцію щодо зловживань, посилюючи підзвітність публічної адміністрації та довіру до інститутів влади.

Звертаючись до практики прийнятих судових рішень, варто навести наступний приклад, зокрема, Ухвала Вищого адміністративного суду України № К/800/58756/14 від 23 квітня 2015 року, котра демонструє принциповий підхід до прозорості рішень щодо земель комунальної власності. Так, позивач звернувся до міської ради із запитом про надання належним чином засвідчених копій заяв громадян щодо виділення земельних ділянок у приватну власність. Відповідь органу містила відмову надати копії заяв, рішень ради та договорів оренди із посиланням на конфіденційний характер запитуваної інформації [52]. Суд, аналізуючи правову природу таких відомостей, виходив із того, що земля є складовою комунального майна, а рішення про її передачу у власність чи користування безпосередньо стосуються розпорядження публічним ресурсом. Відтак, обмеження доступу до інформації про надані у користування або власність земельні ділянки, а також до ідентифікаційних відомостей про осіб – одержувачів цього майна суперечить законодавству про доступ до публічної інформації.

Суд окремо наголосив на застосуванні механізму часткового доступу. Перед тим як відмовляти в наданні документів, розпорядник має визначити, які саме фрагменти в рішеннях чи договорах дійсно становлять конфіденційну інформацію, обґрунтувати підстави її захисту й приховати лише ці фрагменти. Після такого «редагування» повинні бути надані копії документів у тій частині, де доступ не обмежено [52]. Такий підхід відповідає трискладовому тесту: обмеження можливе лише за наявності законної підстави, реальної та істотної шкоди від розголошення і переваги цієї шкоди над суспільним інтересом знати. Сам по собі факт наявності персональних даних у документі не робить закритою всю інформацію про саме рішення щодо комунального майна.

Питання доступу до даних про місцезнаходження майна, умови його отримання, а також прізвище, ім'я та по батькові фізичної особи –

бенефіціара рішення органу місцевого самоврядування – отримало послідовне закріплення і в ухвалі Вищого адміністративного суду України № К/800/2000/15 теж 2015 року. Позивач просив надати копії висновків про погодження проєктів землеустрою щодо відведення ділянок у власність громадянам із земель комунальної власності. У свою чергу розпорядник відмовив, пославшись на заборону поширення конфіденційної інформації без згоди особи та загальні формули про захист прав людини. Апеляційний суд, позицію якого підтримала касаційна інстанція, виходив із того, що запитувані відомості створені суб'єктом владних повноважень у процесі здійснення його функцій, зберігаються у його володінні та безпосередньо стосуються розпорядження комунальним майном. Тому вони мають публічний статус і підлягають наданню незалежно від згоди окремих осіб. При цьому допустиме приховування лише тих персональних деталей, які не є необхідними для розуміння суті рішення, але не істотних умов самих дій органу влади [66, с. 215].

У матеріальному аспекті обидві справи фіксують ключовий теоретичний висновок: інформація про володіння, користування та розпорядження комунальним майном не може бути віднесена до закритої за загальним правилом. Статус «конфіденційної» не надається інформації автоматично через наявність персональних даних у документі; натомість розпорядник зобов'язаний забезпечити цільову прозорість – відкрити зміст рішення (хто отримав майно, на яких підставах, за яких умов, де розташований об'єкт), мінімізуючи втручання у приватність шляхом технічного редагування другорядних ідентифікаційних полів. Такий баланс реалізує публічний інтерес до контролю за розпорядженням ресурсами громади і водночас зберігає захист приватності там, де це дійсно потрібно.

Процесуально ці висновки означають, що розпорядник має виконати обов'язок належного пошуку документів, надати їх у запитуваній формі та мотивувати будь-які звуження доступу із застосуванням трискладового тесту. Посилання на «конфіденційність» у загальних формулюваннях без

ідентифікації конкретних ризиків та без пропозиції часткового доступу не відповідає стандартам належної адміністративної практики. Належна відповідь у подібних випадках – це надання копій рішень про надання ділянок, висновків погодження, договорів оренди чи сервітутів у відредагованому вигляді з прихованими лише тими реквізитами, які не є необхідними для публічного контролю, але можуть створити непропорційне втручання у приватність. У підсумку, судові підходи переводять презумпцію відкритості з декларативного рівня на операційний. Вони зобов'язують органи місцевого самоврядування налаштовувати внутрішні процедури під частковий доступ, дотримання строків та мотивування рішень із посиленням на конкретні ризики, а не загальні міркування. Для заявників це формує передбачувані правила роботи з запитами у сфері земельних відносин: вимагати наявні документи, отримувати їх у придатній для аналізу формі та розраховувати на прозорість істотних умов розпорядження комунальним майном. Саме так забезпечується реальний суспільний контроль за рішеннями, що безпосередньо впливають на розподіл і використання публічних ресурсів.

Також варто зазначити, що у підсумку, теоретична й практична важливість спорів про доступ до інформації щодо бюджетних коштів і майна полягає в тому, що саме через них відбувається «переклад» конституційної вимоги підзвітності у щоденні управлінські рішення. Надмірні обмеження у цій сфері не лише порушують право на інформацію, а й підривають конкуренцію на публічних ринках, спотворюють стимули добросовісного управління та послаблюють довіру до інституцій. Натомість послідовне застосування презумпції відкритості, трискладового тесту та часткового доступу робить прозорість бюджетних і майнових операцій відчутною для суспільства: воно бачить, хто, коли і за що отримує кошти і майнові права, а публічна влада отримує інструмент зміцнення легітимності та якості управління.

Отже, підсумовуючи варто зазначити, що публічна інформація є вже наявною, зафіксованою, створеною розпорядником під час виконання повноважень, інформацією; вимагати «створення» нових даних не можна. Декларації посадових осіб загалом відкриті, а обмеження допускається лише за законом і з застосуванням часткового доступу до чутливих полів. Відповідь на запит має надаватися у встановлений строк; його пропуск є порушенням права на інформацію. Дані про розпорядження бюджетом і державним чи комунальним майном, зокрема про виплати зарплат і нарахувань, за замовчуванням відкриті; дозволене лише вузьке приховування зайвих персональних даних. За відсутності затверджених тарифів плата за копіювання понад безоплатний мінімум не стягується. Посилання на сайт не замінює надання інформації у запитованій формі. Будь-яка відмова має відповідати трискладовому тесту (законна підстава, доведена істотна шкода, перевага цієї шкоди над суспільним інтересом); інакше вона є неправомірною.

РОЗДІЛ 3. ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ

3.1 Особливості доступу до публічної інформації в період війни

У зв'язку із запровадженням в Україні воєнного стану на період дії цього правового режиму допускається тимчасове обмеження окремих конституційних прав і свобод людини та громадянина, визначених статтями 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України. Також можуть установлюватися тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб – у межах і в обсязі, які є необхідними для реалізації заходів воєнного стану, передбачених частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (2015).

Варто також звернути увагу, що міжнародні та європейські стандарти у сфері доступу до інформації визнають, що навіть за загальної відкритості публічних відомостей право на доступ може бути обмежене за визначених умов. Це відображено, зокрема, у Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в ухваленні рішень і доступ до правосуддя з питань довкілля (Оргуська конвенція), Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R(81)19 щодо доступу до інформації, що перебуває у розпорядженні державних органів, Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів (Тромська конвенція), а також у Йоганнесбурзьких принципах щодо національної безпеки, свободи вираження поглядів і доступу до інформації та у «Принципах законодавства про свободу інформації» [32, с. 144]. Ці акти встановлюють рамки необхідності й пропорційності для винятків, аби обмеження не підміняли собою презумпцію відкритості. Наприклад, Рекомендація Rec(2002)2 Комітету міністрів Ради Європи від 21

лютого 2002 року щодо доступу до офіційних документів виходить із того, що обмеження права доступу можливе лише за дотримання сукупних загальних критеріїв: воно має бути чітко встановлене законом, необхідним у демократичному суспільстві та пропорційним визначеній меті захисту. Серед легітимних цілей прямо названі охорона національної безпеки, оборони та міжнародних відносин, а також забезпечення громадської безпеки. Доступ до документа може бути обмежений або відмовлено у його наданні тоді, коли розкриття відомостей завдасть або з великою ймовірністю може завдати шкоди захищеним інтересам, якщо лише переважний суспільний інтерес у розкритті не обумовлює інше рішення.

Звуження конституційних прав і свобод можливе лише у випадках, прямо передбачених Основним Законом, і виключно з легітимних підстав. Такими підставами є, зокрема: запобігання злочину або його припинення; порятунок життя людей і майна; безпосереднє переслідування осіб, підозрюваних у вчиненні злочину; встановлення істини під час розслідування кримінального провадження; забезпечення національної безпеки, територіальної цілісності та громадського порядку (у тому числі запобігання масовим заворушенням); охорона економічного добробуту; захист здоров'я населення та моралі; охорона репутації, прав і свобод інших осіб; запобігання розголошенню конфіденційної інформації; підтримання авторитету й неупередженості правосуддя тощо [1]. Водночас між конкретним правом і підставою його обмеження має існувати чіткий, змістовний зв'язок. Тому, наприклад, право на свободу світогляду і віросповідання не може обмежуватися з мотивів «встановлення істини» у кримінальному провадженні, так само як право на недоторканність житла не може звужуватися з підстави «запобігання розголошенню конфіденційної інформації». Кожне втручання повинно бути законним, необхідним і пропорційним визначеній меті, з урахуванням специфіки воєнного стану та вимог конституційного порядку.

Особливості доступу до публічної інформації в умовах воєнного стану доцільно розглядати як поєднання правової безперервності та фактичної трансформації механізмів реалізації цього права. Формально конституційна гарантія, закріплена у статті 34 Конституції України, не скасовується: право збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію зберігає силу, а Закон України «Про доступ до публічної інформації» продовжує діяти. Водночас стаття 64 Конституції та Закон «Про правовий режим воєнного стану» допускають тимчасове обмеження окремих прав у межах, необхідних для забезпечення оборони, безпеки та публічного порядку [1]. Це створює особливий режим доступу до інформації, коли базові принципи відкритості формально не змінюються, але їх застосування відбувається в значно жорсткіших безпекових умовах. Ключовою рисою воєнного періоду є зміна контексту застосування так званого «трискладового тесту». Законодавство про доступ до публічної інформації й до війни вимагало, щоб обмеження ґрунтувалися на наявності законної підстави, реальної загрози охоронюваним інтересам та переваги цієї шкоди над суспільним інтересом в отриманні інформації. В умовах війни зростає коло сфер, де така загроза може бути обґрунтованою: відомості про розташування критичної інфраструктури, оборонні об'єкти, деталі роботи систем протиповітряної оборони, маршрути евакуації в режимі реального часу. Однак сам факт запровадження воєнного стану не може вважатися автоматичною підставою для тотальної закритості. Особливість полягає в тому, що кожне обмеження доступу потребує ще більш ретельної аргументації та фіксації, адже ризик «перетворення винятку на правило» в умовах війни особливо високий.

Наступна характеристика пов'язана з трансформацією обсягу та структури інформації з обмеженим доступом. На практиці частина відомостей, які в мирний час були відкритими (наприклад, детальні реєстри об'єктів інфраструктури, окремі набори відкритих даних, повний доступ до реєстрів судових рішень), тимчасово обмежується з міркувань національної безпеки. Водночас зростає значення іншого масиву даних, який набуває

статусу суспільно необхідної інформації: відомості про використання бюджетних коштів на оборону та відбудову, розподіл гуманітарної допомоги, рішення щодо евакуації та розміщення внутрішньо переміщених осіб, якість надання медичних і освітніх послуг у прифронтових і постраждалих регіонах. Війна фактично загострює вимогу до прозорості саме там, де високий ризик зловживань і корупції, тому доступ до фінансової й управлінської інформації про публічні ресурси має розширюватися, а не звужуватися.

Від початку повномасштабного вторгнення, а фактично ще від часу розгортання АТО, перед державою й суспільством постали нові виклики та ризики. Постійно доводиться переосмислювати пріоритети і зважувати: поширення яких саме відомостей може створити загрозу життю і здоров'ю людей, безпеці підрозділів, критичній інфраструктурі чи територіальній цілісності держави. На перших етапах великої війни частина розпорядників пішла шляхом «максимальної обережності» і де-факто перекрила більшість каналів доступу: обмежувалася робота офіційних веб-сайтів, зникали з публічного доступу набори відкритих даних, відповіді на запити відкладали «до перемоги». Водночас закон не встановлює «особливого» режиму для обмеження доступу до публічної інформації у воєнний період: чинні правила лишилися тими самими, змінилися лише фактичні обставини їх застосування. Це означає, що рішення про звуження доступу мають ґрунтуватися на вже відомих критеріях законності, необхідності та пропорційності, а не на загальних міркуваннях про «небезпеку війни» [32, с. 145].

Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 12 березня 2022 р. № 263 на період дії воєнного стану міністерствам, іншим центральним і місцевим органам виконавчої влади, а також державним і комунальним підприємствам, установам та організаціям, що належать до їхньої сфери управління, надано право зупиняти чи обмежувати роботу інформаційних, інформаційно-комунікаційних та електронних комунікаційних систем, а також публічних електронних реєстрів, володільцями (держателями) та/або адміністраторами яких вони є (п. 1.4). Унаслідок цього було тимчасово

закрито єдиний державний вебпортал відкритих даних, реєстр корупціонерів, єдиний державний реєстр відомостей про суб'єктів господарювання та низку інших ресурсів.

У вересні 2022 року Міністерство цифрової трансформації сформувало перелік наборів даних, які планується тимчасово не публікувати в загальному доступі на період воєнного стану. Під час формування списку застосовано два ключові критерії: наявність у наборі інформації про фізичних осіб (зокрема, даних про ФОП на тимчасово окупованих територіях) та наявність відомостей про точне місцезнаходження підприємств, що можуть належати до стратегічних об'єктів, а також інформації про осіб, які займають керівні посади на цих підприємствах. Частину позицій до переліку додано за рекомендаціями силових органів, наприклад дані про розташування дитячо-юнацьких спортивних шкіл та інших дитячих закладів, які потенційно можуть стати цілями для окупаційних військ [60].

Також, у Спільній заяві Міністерства культури та інформаційної політики України, Міністерства оборони України та представників засобів масової інформації від 27.04.2022 підкреслено необхідність дотримання балансу між доступом преси до подій і безпекою держави, а також неухильного виконання Наказу Головнокомандувача Збройних Сил України від 3 березня 2022 року № 73, який визначає порядок допуску журналістів на військові об'єкти в районах бойових дій на час воєнного стану. Досягнуто домовленості, що з метою дотримання вимог безпеки журналісти можуть збирати інформацію на місцях одразу після обстрілів, однак публікація фото- та відеоматеріалів із зон бойових дій допускається лише після закінчення 12 годин для військових об'єктів та 3 годин для цивільних об'єктів. Такий режим покликаний поєднати оперативне інформування суспільства з мінімізацією ризиків для обороноздатності, персоналу і критичної інфраструктури [60].

Оскільки у центрі цих правовідносин перебуває інформація у розумінні Закону України «Про інформацію», доречно окреслити дії, які можуть

вчинятися щодо неї або за її допомогою [4]. Поza базовою функцією – інформування суспільства про події та явища, що відбуваються в державі. Інформація перетворюється на інструмент ведення інформаційної війни: від цілеспрямованих інформаційних операцій до системної пропаганди. Особливої актуальності набуло явище дезінформації. Його природа давно досліджується у психології, політології, безпекознавстві, міжнародних відносинах та журналістиці; у правничій науці інтерес до цієї проблематики різко зріс з початком активної фази агресії. В теорії можна зустріти погляд, що у вузькому значенні дезінформація – це недостовірні відомості, навмисно підготовлені й поширені для досягнення наперед визначеної політичної, економічної чи ідеологічної мети. У ширшому сенсі йдеться про цілеспрямований процес створення, модифікації та поширення як недостовірної, так і достовірної інформації з метою ввести в оману окремих осіб або групи, щоб досягти політичного, економічного чи ідеологічного результату; наслідком такого процесу стає порушення або реальна загроза порушення прав людини, інтересів суспільства та держави. У цьому контексті завдання розпорядників – не «закривати все», а діяти в межах права: кожне рішення про обмеження має бути обґрунтоване конкретною шкодою від розкриття й співмірним поставленій меті, а доступ до нейтральних або агрегованих даних – зберігатися настільки, наскільки це не створює ризиків. Такий підхід одночасно підтримує інформаційну безпеку й не руйнує фундамент прозорості та довіри, які особливо потрібні суспільству в умовах війни [76, с. 109].

Аналізуючи події в Україні, слід констатувати, що російська федерація застосовує весь арсенал доступних засобів, у тому числі такі, що суперечать нормам міжнародного права, задля досягнення своїх експансіоністських цілей, і дезінформація є одним із ключових інструментів цього впливу. Паралельно ведеться інформаційна війна (information warfare) – цілеспрямоване конструювання та поширення повідомлень із використанням каналів і технік, здатних формувати у суспільства загалом або у визначених

груп сприйняття, оцінки та «потрібну» агресору інтерпретацію подій. Йдеться не лише про добір фактів, а про дизайн наративів і логічних зв'язок, що вибудовують скрупульозну систему поглядів на окремі питання на користь організатора інформаційної операції. Наслідком таких дій стає закріплення у масовій свідомості певної картини реальності: окремі події подаються у вигідному для маніпулятора світлі, коригується світогляд і життєва позиція адресатів саме в тих темах, де раніше існували суперечності або інформаційна невизначеність.

У цьому контексті особливої ваги набуває гарантування права на доступ до інформації як базового механізму протидії маніпуляціям і спотворенням. Це право має конституційний характер і закріплене у статті 34 Конституції України; його зміст деталізують і розвивають закони України «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації» та інші нормативно-правові акти, що конкретизують гарантії прозорості та підзвітності влади [1-5]. Відкритий доступ до достовірних даних дозволяє громадянам зіставляти джерела, виявляти суперечності та формувати обґрунтовані судження, тим самим зменшуючи простір для ворожих інформаційних впливів.

Варто наголосити, що право громадян звертатися до суб'єктів владних повноважень і отримувати відповідь не може бути повністю нівельоване навіть в умовах воєнного стану. Обмеження можливі лише у межах, прямо визначених законом, і лише настільки, наскільки це необхідно для захисту легітимних інтересів держави та суспільства. Отже, завдання органів публічної влади – забезпечувати прозорість і своєчасність комунікації, застосовуючи пропорційні заходи безпеки, тоді як завдання громадянського суспільства та медіа – використовувати інструменти доступу для перевірки фактів і підтримання інформованої публічної дискусії, що є невід'ємною умовою стійкості в умовах гібридної війни.

Сьогодні напрацьовано низку практичних рекомендацій щодо надання відповідей на запити в умовах воєнного стану. Громадянам доцільно

оперативно відповідати засобами телефонного зв'язку на питання, що належать до компетенції установи, а також надавати суспільно важливі відомості. Через офіційні вебсайти та соціальні мережі слід забезпечувати доступ до інформації, яка стосується життя, здоров'я, свободи і безпеки, а також своєчасно оприлюднювати інші достовірні й точні матеріали публічного інтересу на сторінках розпорядника. Під час надання інформації у відповідь на запит варто обирати найбільш придатний спосіб комунікації, зокрема електронну пошту. Якщо ж ідеться про надання копій у паперовій формі, рекомендується розглянути можливість звільнення запитувачів від відшкодування фактичних витрат на копіювання та друк, зважаючи на обставини воєнного часу. У випадку об'єктивної неможливості надати відповідь у строк розпорядник має користуватися правовим механізмом відстрочки задоволення запиту, передбаченим частиною шостою статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації», із належним повідомленням заявника про причини і новий строк [3].

Водночас відмова у наданні інформації допускається лише за наявності підстав, установлених чинним законодавством. У листі-відмові обов'язково зазначаються прізвище, ім'я, по батькові та посада відповідальної особи розпорядника, дата ухвалення рішення, мотивована підстава відмови, порядок оскарження та особистий підпис; відмова надається виключно у письмовій формі. Особливої уваги потребує категорія «мотивована підстава відмови». Вона не має вичерпного законодавчого визначення, через що тлумачиться в кожному конкретному випадку і може варіюватися залежно від обставин. Така варіативність не повинна перетворюватися на свавілля: розпорядник зобов'язаний чітко пояснити, на які норми права він спирається, яку легітимну мету переслідує обмеження, у чому полягає істотна і конкретна шкода від розголошення та чому ця шкода переважає суспільний інтерес у доступі. Лише за умови повного, доказового й логічно послідовного обґрунтування відмова може вважатися правомірною, а процедура — такою, що відповідає стандартам прозорості навіть у надзвичайних умовах.

У період дії воєнного стану рішення про відмову в наданні публічної інформації мають ухвалюватися виключно у випадках, прямо передбачених законом, насамперед Законом України «Про доступ до публічної інформації» [3]. Війна не створює «особливого режиму» для безпідставних відмов, але змінює контекст застосування чинних правил: розпорядник повинен ретельно зважувати ризики, однак діяти в межах законності, необхідності та пропорційності [76, с. 110]. Ключовим критерієм лишається фактичне володіння відомостями: не має значення, хто створив документ чи дані, важливо, чи перебувають вони у розпорядника. Практична ситуація з моніторингу: до обласних рад надсилалися запити про надання копій щоквартальних звітів про виконання обласного бюджету. Окремі ради відповідали, що звіти готуються обласними державними адміністраціями і передаються депутатським комісіям або виконавчому апарату, «радячи» звертатися до обласних державних адміністрацій. Така поведінка є неправомірною: якщо орган фактично володіє звітом, він зобов'язаний його надати у межах запиту, навіть якщо не є первинним укладачем документа.

Додатково у воєнний час актуалізується перевірка того, чи повинен розпорядник за своєю компетенцією володіти відповідними відомостями. Приміром, у межах моніторингу запитувалися копії договорів оренди земельних ділянок, укладених на підставі розпоряджень голови обласної державної адміністрації. В одній із областей виявилось, що договори не були вчасно укладені. Формально орган не володів запитуваними документами, але був зобов'язаний їх мати, адже укладення – це його прямий обов'язок. У таких випадках належна відповідь не зводиться до «документа немає», а передбачає пояснення причин відсутності, повідомлення про вжиті заходи щодо усунення порушення та, за можливості, надання пов'язаних матеріалів (розпоряджень, проєктів, листування), які підтверджують перебіг виконання компетенції.

Якщо розпорядник посиляється на обмеження доступу, він повинен не лише назвати категорію інформації (таємна, конфіденційна або службова), а

й застосувати трискладовий тест, передбачений частиною другою статті 6 Закону «Про доступ до публічної інформації». У відповіді необхідно чітко викласти, яку саме легітимну мету переслідує обмеження; яку істотну і конкретну шкоду може спричинити розголошення; чому ця шкода переважає суспільний інтерес знати. У воєнний час обґрунтування може враховувати додаткові безпекові ризики, проте воно не може бути загальним або декларативним. Роз'яснення Уповноваженого Верховної Ради з прав людини щодо віднесення інформації до службової залишаються релевантними: вони допомагають відрізнити справді захищені відомості від тих, що обмежуються лише з міркувань зручності або перестороги [60].

Проблемною практикою під час війни є посилення на гриф «Для службового користування» як на універсальну підставу для відмови. Сам факт наявності грифа не звільняє від обов'язку провести предметний аналіз і забезпечити частковий доступ. Документи часто містять і відкриті дані, і інформацію з обмеженим доступом. Закон вимагає надати документ у відредагованому вигляді: приховати чутливі фрагменти, що реально можуть завдати шкоди, і відкрити решту. Такий підхід особливо важливий у воєнний час, коли баланс між безпекою та підзвітністю має бути досягнутий точковими засобами, а не тотальним закриттям.

Воєнний стан допускає використання механізму відстрочки відповіді у випадках об'єктивної неможливості надати інформацію у строк – наприклад, через пошкодження інформаційних систем або евакуацію архівів. Проте відстрочка – це не відмова. Вона має бути оформлена відповідно до законодавства. З чітким поясненням причин, зазначенням, які дії вживаються для надання інформації, і визначенням нової дати відповіді. Одночасно розпорядник повинен шукати альтернативні формати: надавати електронні копії, використовувати доступні канали комунікації, у разі потреби звільняти від плати за копіювання в паперовій формі, якщо це сприятиме оперативності та не суперечить закону.

Особливу увагу слід звертати на інформацію про бюджетні витрати, закупівлі, управління державним та комунальним майном. Навіть в умовах війни ці дані за загальним правилом залишаються відкритими, окрім вузько окреслених випадків, коли розкриття конкретних тактичних або технічних параметрів може створити доведені ризики [70, с. 75]. У таких ситуаціях застосовується часткове приховування без «вимітання» з документообігу цін на товари, предметів договорів, обсягів фінансування та переліку одержувачів – саме ці відомості забезпечують реальний громадський контроль і запобігають зловживанням.

Підсумовуючи варто пам'ятати, що в умовах воєнного стану реалізація громадянами зазначених можливостей може бути ускладненою через:

- впровадження контролю за змістом і поширенням інформації;
- тимчасове призупинення роботи державних реєстрів та баз даних;
- запровадження особливого режиму роботи та посилення охорони об'єктів державного значення;
- запровадження комендантської години;
- відстрочення в задоволенні запитів на інформацію тощо.

Також в умовах воєнного стану державою можуть бути запроваджені такі заходи інформаційної безпеки:

- впроваджено контроль за змістом і поширенням інформації з метою обмеження або недопущення неправдивої інформації або інформації, оприлюднення якої може завдати шкоду життю та здоров'ю людини, національній безпеці держави;
- обмежено інтернет-провайдерами доступ до інформаційно-пропагандистських ресурсів ворога на території України;
- врегульовано роботу постачальників електронних комунікаційних мереж та/або послуг, поліграфічних підприємств, видавництв, телерадіоорганізацій, телерадіоцентрів та інших підприємств, установ, організацій і закладів культури та засобів масової інформації, а також використання місцевих радіостанцій,

телевізійних центрів та друкарень для військових потреб і проведення роз'яснювальної роботи серед військ і населення;

- заборонено роботу приймально-передавальних радіостанцій особистого і колективного користування та передачу інформації через комп'ютерні мережі.

Даний перелік обмежень не є вичерпним та може бути доповнений окремими законами України. Вказані та інші обмеження можуть істотно ускладнити та впливати на можливість громадян в реалізації свого права на доступ до публічної інформації.

Нарешті, особливість воєнного періоду полягає у зміні ролі судової та інституційної практики у сфері доступу до інформації. Суди, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та інші контролюючі органи змушені шукати баланс між вимогами безпеки й принципом відкритості в нових, безпрецедентних обставинах. На перший план виходять справи, пов'язані з інформацією про використання бюджетних коштів, розпорядження комунальним майном, рішеннями органів влади, що безпосередньо впливають на права громадян під час війни. У цьому контексті судова практика стає важливим джерелом конкретизації критеріїв допустимих обмежень, пояснюючи, в яких випадках посилення на воєнний стан є обґрунтованим, а де – лише прикриттям небажання звітувати.

По-перше, змінюється акцент у предметі спорів. Якщо до повномасштабної агресії значна частина судових справ стосувалася «класичних» проблем – формальних підстав відмови, строків відповіді, зловживання грифом «для службового користування» – то в умовах війни на перший план виходять спори навколо доступу до інформації про використання бюджетних коштів, державне та комунальне майно, закупівлі для оборони й відбудови, рішення органів місцевого самоврядування щодо реорганізації мережі закладів, розподілу гуманітарної допомоги. Це логічно: саме в цих сферах поєднуються високий суспільний інтерес і зростаючі

корупційні ризики, а отже, будь-яке посилення на «воєнний стан» як підставу для закритості потребує особливо ретельної перевірки.

По-друге, в умовах війни підвищується значення інституційного контролю – насамперед діяльності Уповноваженого ВРУ з прав людини. Його роз'яснення й рекомендації щодо віднесення інформації до службової, застосування трискладового тесту, забезпечення часткового доступу стають для розпорядників своєрідною «дорожньою картою», яка дозволяє уникнути як надмірної закритості, так і необачного розголошення. Уповноважений, розглядаючи конкретні скарги, фактично виконує функцію попереднього фільтра, який не лише фіксує порушення, а й формує стандарти належної поведінки органів влади в ситуаціях, не прямо врегульованих законом.

Крім того, зростає роль посилення на практику Європейського суду з прав людини, який розглядає доступ до суспільно значущої інформації як елемент свободи вираження поглядів. Українські суди активніше звертаються до рішень ЄСПЛ, де аналізується допустимість обмеження інформації з міркувань безпеки, публічного порядку, прав інших осіб. У воєнних умовах це дозволяє опиратися не лише на внутрішні акти, а й на більш широкий «коридор» європейських стандартів: наприклад, визнавати, що інформація про використання публічних ресурсів або про дії посадових осіб у сфері оборони та відбудови має підвищений рівень суспільного інтересу, а отже, потребує особливо переконливого обґрунтування для обмеження доступу. Нарешті, практичне значення судових та інституційних рішень у воєнний період виходить далеко за межі окремих справ. Вони стають інструментом «кодифікації» нових де-факто стандартів: окреслюють межі допустимих обмежень, уточнюють обов'язок розпорядника застосовувати частковий доступ, описують належний зміст мотивованої відмови, визначають, які категорії відомостей за замовчуванням мають публічний характер попри воєнні обставини. Для розпорядників така практика виконує превентивну функцію – сигналізує, які аргументи будуть визнані судами прийнятними, а які – трактуватимуться як спроба уникнути

прозорості. Для запитувачів інформації вона створює більш передбачуване середовище, в якому можна не лише формально посилатися на закон, а й апелювати до усталених правових позицій.

Загалом варто зазначити, відкритість та прозорість органів державної влади та суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до інформації є запорукою відповідальності держави за здійснювану діяльність перед своїми громадянами. Саме тому забезпечення права на інформацію людини та громадянина виступає однією з ознак демократичності держави. На сьогодні в період дії воєнного стану питання обмеження права на доступ до публічної інформації і до інформації загалом є не достатньо врегульованим. В 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.

Отже, особливості доступу до публічної інформації у період воєнного стану полягають не у зміні правил, а у більш уважному, доказовому застосуванні наявних стандартів. Розпорядник має діяти за логікою «максимально відкрити – мінімально приховати», аргументуючи кожне звуження доступу та забезпечуючи ефективні альтернативи там, де об'єктивні обставини ускладнюють опрацювання запитів. Такий підхід дозволяє поєднати вимоги безпеки із потребою прозорості та підтримати довіру суспільства до публічної влади в умовах тривалої загрози. З огляду широкомасштабне вторгнення військ російської федерації на територію України основними підставами для обмеження такого права слід вважати «захист інтересів національної безпеки та територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам». Також варто зазначити, що роль судової та інституційної практики в умовах війни можна охарактеризувати як ключову для збереження балансу між

безпекою та відкритістю. Саме через рішення судів, висновки Уповноваженого та інших контролюючих органів право на доступ до публічної інформації «адаптується» до реалій воєнного часу, не втрачаючи свого демократичного змісту. Це не лише мінімізує ризик перетворення воєнного стану на універсальне виправдання закритості, а й закладає підвалини для повоєнного відновлення й подальшого розвитку культури прозорості в публічному управлінні.

3.2 Перспективи удосконалення правового механізму доступу до публічної інформації

Перспективи удосконалення правового механізму доступу до публічної інформації доцільно розглядати як довготривалий процес поглиблення вже задекларованих принципів відкритості, прозорості та підзвітності, а не як одноразове «переписування» закону. Україна фактично має сучасну нормативну базу в цій сфері – Конституцію, Закон «Про інформацію», Закон «Про доступ до публічної інформації» – однак практика їх реалізації засвідчує значну кількість прогалин, суперечностей та зон невизначеності. Вони особливо загострилися в умовах воєнного стану та на тлі євроінтеграційних процесів, що ставлять до держави підвищені вимоги щодо прозорості, захисту прав людини та відповідності європейським стандартам. Удосконалення правового механізму насамперед вимагає більш чіткого врегулювання матеріальних підстав обмеження доступу до інформації. Чинна модель трискладового тесту загалом відповідає міжнародним підходам, однак на практиці залишається надто широке поле для довільного тлумачення [26, с. 32]. Особливо це стосується сфер національної безпеки, оборони, захисту критичної інфраструктури, а також персональних даних

осіб, які обіймають публічні посади. Посилена безпекова риторика, зумовлена війною, часто використовується як універсальне пояснення для відмови в доступі до відомостей, які за своєю природою мають бути відкритими, наприклад, про закупівлі, розпорядження бюджетними коштами, комунальним майном, надання пільг чи преференцій окремим суб'єктам. Перспективним напрямом є прийняття детальніших спеціальних норм, які б чітко визнавали презумпцію відкритості інформації про використання публічних ресурсів, необмеженість доступу до відомостей про заробітну плату, премії, матеріальну допомогу посадовців, про операції з державним і комунальним майном. Водночас для справді чутливих категорій даних варто встановити більш деталізовані критерії, що саме і на який строк може бути віднесено до інформації з обмеженим доступом, із обов'язковим періодичним переглядом таких рішень.

Подальшого розвитку потребують також процедурні гарантії реалізації права на інформацію [36]. Формально закон визначає строки розгляду запитів, вимоги до змісту відповіді та мотивованої відмови, можливість часткового доступу, однак на практиці запитувачі часто стикаються з формалізмом, затягуванням відповідей, ігноруванням запитів або відписками з мінімальною аргументацією. Це свідчить про потребу більш чітко описати в законодавстві стандарт належної поведінки розпорядника. Йдеться про закріплення обов'язку не лише «отримати і зареєструвати» запит, а й активно здійснити пошук інформації в межах компетенції, пояснити, які саме дії були вжиті, за яких причин частина відомостей не може бути знайдена чи надана. Важливо конкретизувати вимоги до структури мотивованої відмови: вона повинна містити не шаблонне посилання на закон, а відображати застосування трискладового тесту – із зазначенням легітимної мети обмеження, описом потенційної шкоди та аргументацією того, чому ця шкода переважає суспільний інтерес у доступі до конкретних відомостей. Такий підхід не лише підвищить прозорість діяльності органів влади, а й

полегшить подальший судовий контроль.

Цифровізація державного управління ставить перед законодавцем додаткові завдання. Доступ до публічної інформації перестає обмежуватися традиційними письмовими запитами й відповідями; дедалі більше значення набувають електронні сервіси, реєстри, портали відкритих даних, автоматизовані системи документообігу. Тому перспективою розвитку є закріплення на рівні закону принципу «відкритих даних за замовчуванням», коли переважна більшість інформації, що створюється органами влади, від початку передбачається як така, що має бути оприлюднена в зручному, машиночитаному форматі. Законодавче закріплення обов'язку вести актуальні набори відкритих даних, встановлення чітких строків їх оновлення, передбачення відповідальності за їх неналежне ведення, визначення мінімальних стандартів доступності й придатності до повторного використання – усе це суттєво розвантажило б систему індивідуальних запитів, змістивши акцент із реактивного на проактивний доступ [60]. Особливої уваги заслуговує питання функціонування державних реєстрів та інформаційних систем у період надзвичайних правових режимів, коли з міркувань безпеки частину реєстрів тимчасово закривають. Перспективним є законодавче визначення «ядерних» наборів інформації, доступ до яких не може бути повністю припинений навіть у таких умовах, наприклад щодо прав власності, реєстрації бізнесу, основних судових рішень.

Важливим елементом удосконалення правового механізму виступає інституційне забезпечення. Наявність сучасних норм не гарантує їх належного застосування, якщо відсутні дієві наглядові механізми й санкції за порушення [26, с. 41]. Тому перспективним напрямом є посилення ролі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який уже зараз відіграє ключову роль у сфері доступу до інформації. Доцільно розширити його повноваження щодо проведення системних перевірок розпорядників, надання обов'язкових для розгляду приписів, ініціювання притягнення до

відповідальності посадових осіб, що систематично порушують право на інформацію. Паралельно потребує розвитку інститут внутрішніх відповідальних осіб або структурних підрозділів з питань доступу до інформації в органах державної влади та місцевого самоврядування. Варто нормативно закріпити їх статус, гарантії незалежності від політичного та адміністративного тиску, а також персональну відповідальність за організацію належних процедур у відповідному органі.

Проблематика відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації заслуговує на окремий коментар. Чинні адміністративні санкції часто залишаються декларативними, оскільки протоколи про правопорушення складаються нечасто, а судова практика застосування таких санкцій є фрагментарною [31, с. 320]. Дискусійним є питання, чи достатньо просто підвищити розміри штрафів; радше йдеться про необхідність забезпечити невідворотність реакції на порушення. Перспективним є комплексний підхід, що поєднував би дисциплінарну відповідальність (з відображенням у службових характеристиках та впливом на кар'єрне зростання), адміністративні санкції в разі систематичності або грубості порушень, а також можливість компенсації завданої шкоди, включно з моральною, у випадках очевидно необґрунтованої відмови чи умисного приховування інформації. Важливо при цьому зберігати баланс, аби інструмент відповідальності не перетворився на засіб політичного переслідування небажаних посадовців.

Окремим напрямом удосконалення правового механізму є посилення ролі самих запитувачів інформації. Законодавство має враховувати нерівність у ресурсах, знаннях та можливостях між органами влади і пересічними громадянами, журналістами чи громадськими організаціями [89]. Тому доцільно спростити вимоги до форми запиту, мінімізувати перелік обов'язкових даних про особу, заборонити вимагати інформацію, яка не є необхідною для розгляду запиту. Важливим кроком може стати

запровадження відкритих реєстрів запитів і відповідей (за умови належного захисту персональних даних), які дозволять громадськості бачити, як саме працюють органи влади, і паралельно зменшать кількість повторних запитів завдяки доступу до вже підготовлених відповідей. Стимулювання повторного використання оприлюдненої інформації, у тому числі через журналістські розслідування, аналітичні дослідження, проєкти громадського моніторингу, також має бути відображене як у політиці держави, так і в конкретних нормативних актах.

Не можна оминути і міжнародний вимір удосконалення правового механізму. Україна поступово інтегрується в європейський правовий простір, де право на доступ до публічної інформації розглядається в тісному зв'язку зі свободою вираження поглядів і правом суспільства знати. Це означає потребу більш чітко імплементувати в національне законодавство підходи, розроблені Радою Європи, Європейським судом з прав людини, іншими міжнародними інституціями [36]. Особливого значення набуває концепція суспільно необхідної інформації, щодо якої інтерес суспільства в отриманні відомостей переважає потенційну шкоду від їх оприлюднення. Закріплення такої концепції в законах і підзаконних актах дозволить легше обґрунтовувати необхідність надання інформації про діяльність публічних осіб, використання бюджетних коштів, корупційні ризики, порушення прав людини, навіть якщо окремі аспекти можуть бути чутливими чи незручними для влади [32, с. 146].

Війна й надзвичайні обставини загалом створюють особливий контекст, у якому перспективи удосконалення правового механізму виглядають по-особливому гострими. З одного боку, об'єктивно зростає потреба у захисті інформації, розголошення якої може завдати шкоди обороноздатності, безпеці громадян, стабільності критичної інфраструктури. З іншого боку, саме в умовах війни виникає високий ризик концентрації влади, зловживань у сфері оборонних закупівель, розподілу гуманітарної

допомоги, використання міжнародної фінансової підтримки. Тому в перспективній моделі необхідно чітко окреслити тимчасовий характер особливих інформаційних режимів, пов'язаних із воєнним станом, встановити обов'язок їх регулярного перегляду, забезпечити автоматичне повернення до більш високих стандартів відкритості після припинення загрози. Законодавство не повинно дозволяти, щоб тимчасові виключення поступово перетворювалися на нову «норму», яка зберігатиметься й у мирний час.

Перспективи удосконалення правового механізму доступу до публічної інформації доцільно формулювати у вигляді комплексу взаємопов'язаних юридичних заходів, спрямованих як на зміну нормативного регулювання, так і на зміну практики його застосування. Передусім, на законодавчому рівні доцільно уточнити та конкретизувати матеріальні підстави обмеження доступу до інформації. У Законі України «Про доступ до публічної інформації» та спеціальних актах у сферах національної безпеки, оборони, захисту критичної інфраструктури, персональних даних варто детально розмежувати категорії відомостей, щодо яких обмеження є об'єктивно необхідним, і ті, що мають залишатися відкритими за замовчуванням. Законодавець може прямо закріпити, що інформація про розпорядження бюджетними коштами, управління державним і комунальним майном, оплату праці та інші виплати публічним службовцям, умови публічних закупівель не може відноситися до інформації з обмеженим доступом, за винятком чітко визначених законом випадків. Одночасно необхідно встановити більш деталізовані критерії для віднесення відомостей до конфіденційної, таємної чи службової інформації із зазначенням строків дії відповідних обмежень та обов'язку їх періодичного перегляду.

Наступним кроком має стати посилення процедурних гарантій реалізації права на доступ до публічної інформації. У законодавстві варто прямо передбачити стандарт «належного розгляду запиту», який включатиме

обов'язок розпорядника здійснити реальний, а не формальний пошук запитуваної інформації в межах своєї компетенції, зафіксувати в рішенні дії, вжиті для такого пошуку, а також чітко мотивувати відмову у випадку її ненадання. Доцільно врегулювати вимоги до змісту мотивованої відмови на рівні закону або типового положення: така відмова повинна містити посилання на конкретні норми права, опис легітимної мети обмеження, характеристику можливої шкоди від розголошення та оцінку співвідношення цієї шкоди з суспільним інтересом у доступі до інформації. Механізм відстрочки в задоволенні запиту доцільно доповнити вимогою вказувати конкретні обставини, які перешкоджають своєчасному наданню відповіді, та визначати реалістичний строк її надання.

З огляду на розвиток електронного урядування та відкритих даних, правове регулювання має бути адаптоване до цифрового формату. Законодавець може закріпити принцип «відкритих даних за замовчуванням», за яким вся інформація, не віднесена до категорій з обмеженим доступом, підлягає проактивному оприлюдненню у вигляді відкритих даних у машиночитаних форматах. Доцільно визначити в законі мінімальний перелік обов'язкових наборів даних центральних і місцевих органів влади та встановити строки й періодичність їх оновлення. Окремо має бути врегульовано порядок функціонування публічних реєстрів і інформаційних систем у період надзвичайних правових режимів: необхідно законодавчо визначити, які категорії даних можуть тимчасово обмежуватися, а які мають залишатися доступними навіть за умов воєнного стану, а також установити обов'язок органів влади переглядати такі обмеження й відновлювати доступ у найкоротший строк після зникнення загрози [32, с. 147].

Важливим напрямом удосконалення є посилення інституційних гарантій. Доцільно розширити повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо здійснення парламентського контролю за дотриманням законодавства про доступ до публічної інформації. На рівні

закону можна передбачити право Уповноваженого проводити планові й позапланові перевірки розпорядників, вносити обов'язкові до розгляду подання, вимагати усунення виявлених порушень, ініціювати притягнення винних посадових осіб до дисциплінарної та адміністративної відповідальності. Усередині органів державної влади та органів місцевого самоврядування доцільно нормативно закріпити статус відповідальних за доступ до публічної інформації посадових осіб або структурних підрозділів, наділивши їх чіткими повноваженнями й визначивши персональну відповідальність за організацію належної роботи із запитами. Не менш важливим кроком є перегляд і вдосконалення механізмів юридичної відповідальності за порушення права на доступ до публічної інформації. Законодавець може уточнити склади адміністративних правопорушень, пов'язаних із безпідставною відмовою, ненаданням відповіді, наданням завідомо неправдивої чи неповної інформації, систематичним порушенням строків її надання, а також переглянути розміри санкцій, забезпечивши їх співмірність і превентивний ефект. Доцільним є запровадження механізму, який дозволить судам у разі задоволення позову про доступ до інформації одночасно вирішувати питання про відшкодування моральної шкоди або інших негативних наслідків, завданих заявнику неправомірними діями розпорядника. Це стимулюватиме органи влади більш відповідально ставитися до виконання своїх обов'язків.

У перспективі правовий механізм має бути посилений за рахунок прямої імплементації міжнародних стандартів у законодавство України. Доцільно більш чітко закріпити в національних актах поняття інформації, що становить суспільний інтерес, а також критерії, за якими визначається переважання такого інтересу над потенційною шкодою від розголошення. Це дозволить у випадках сумніву на користь відкритості посилатися не лише на внутрішні норми, а й на практику Європейського суду з прав людини та документи Ради Європи, що розглядають право на доступ до інформації як

складову свободи вираження поглядів і демократичного контролю над публічною владою.

Окремої уваги потребує адаптація законодавства про доступ до публічної інформації до умов воєнного стану та майбутнього повоєнного періоду. На рівні закону доцільно передбачити особливі правила, що визначатимуть допустимі межі обмеження доступу до інформації в умовах збройної агресії, водночас забороняючи використовувати воєнний стан як універсальну підставу для відмови у наданні даних про публічні фінанси, використання гуманітарної та міжнародної допомоги, рішення щодо відбудови, реорганізації мережі закладів освіти, охорони здоров'я тощо. Важливо законодавчо закріпити, що будь-які додаткові обмеження доступу, запроваджені на період воєнного стану, мають бути чітко формалізовані, регулярно переглядатися та автоматично втрачати чинність із припиненням відповідного правового режиму.

У підсумку, удосконалення правового механізму доступу до публічної інформації не зводиться до внесення кількох технічних змін до профільного закону. Йдеться про комплексний процес, що охоплює уточнення матеріальних критеріїв відкритості й обмеження, посилення процедурних гарантій, розвиток цифрових інструментів відкритого врядування, укріплення інституційних механізмів нагляду й відповідальності, підвищення ролі громадянського суспільства й інтеграцію міжнародних стандартів. Лише в такій сукупності можна досягти ситуації, коли право на доступ до публічної інформації в Україні перестане бути переважно декларативним і перетвориться на реальний, повсякденний інструмент демократичного контролю та участі громадян у публічному управлінні – як у повоєнній відбудові, так і в довгостроковій перспективі розвитку держави.

Реалізація описаних кроків у сукупності здатна перевести правовий механізм доступу до публічної інформації з рівня декларативних гарантій на рівень дієвого інструменту забезпечення прозорості й підзвітності публічної

влади. Юридична мова й механізми у цьому випадку покликані не просто фіксувати право на інформацію, а забезпечувати його практичну реалізацію й ефективний захист у кожному конкретному випадку, включно з найбільш конфліктними та чутливими сферами публічного управління.

ВИСНОВКИ

У магістерському дослідженні проведено комплексне вивчення та систематизацію теоретичних, правових та практичних питань доступу до публічної інформації в умовах воєнного стану. У висновках сформульовано найбільш суттєві результати та положення проведеного дослідження. Серед таких результатів варто зазначити наступні:

1. Встановлено, що публічна інформація розглядається не ізольовано, а в межах ширшого контексту формування інформаційного суспільства та становлення інформаційного права як комплексної галузі. Інформація постає особливим нематеріальним об'єктом, який має власну специфіку обігу, не зводиться до матеріального носія й може багаторазово відтворюватися без втрати сутнісних властивостей. Саме ці характеристики зумовлюють потребу в спеціальному правовому режимі, який поєднує свободу доступу з належним захистом прав та інтересів учасників правовідносин. Доступ до публічної інформації в цьому контексті виступає не лише елементом інформаційної політики, а й чинником національної безпеки, демократичного врядування та довіри до інститутів влади.

2. Визначено, що законодавче визначення публічної інформації фіксує її як заздалегідь підготовлений і зафіксований інформаційний продукт, створений або отриманий суб'єктами владних повноважень у процесі виконання їхніх обов'язків або такий, що перебуває у їх володінні. Вирішальними є не форма чи канал оприлюднення, а зв'язок інформації з діяльністю органів публічної влади та належна документальна фіксація. Звідси впливають ключові ознаки: походження з владної діяльності, попередня фіксація, перебування у володінні розпорядника. Водночас практика свідчить про стійкі труднощі з тлумаченням поняття «публічної інформації» – як з боку розпорядників, так і судів, що інколи призводить до необґрунтованих відмов у доступі або підміни публічного статусу інформації

посиланнями на її «службовий» чи «внутрішній» характер. Це підсилює значення науково-практичних коментарів і роз'яснень вищих судових інстанцій, які конкретизують зміст і межі публічності.

3. Констатовано, що міжнародно-правові стандарти доповнюють і поглиблюють національну модель, інтегруючи право на доступ до інформації в орбіту свободи вираження поглядів і демократичного контролю над владою. Документи ООН, Ради Європи, ОБСЄ та практика ЄСПЛ задають орієнтири презумпції відкритості, вичерпного й вузького переліку винятків, вимог законності, необхідності та пропорційності. Для української системи це не лише зовнішні зобов'язання, а практичний інструментарій: міжнародні стандарти допомагають кодифікувати підходи до суспільно необхідної інформації, уніфікувати мотивування відмов, розвивати проактивну політику оприлюднення. Їх врахування зменшує простір для довільних тлумачень і посилює узгодженість національного механізму доступу із загальноєвропейськими правилами.

4. Визначено, що судова практика в Україні виконує важливу роль у сфері доступу до публічної інформації: саме через рішення національних судів конкретизуються абстрактні законодавчі приписи, уточнюється зміст поняття «публічна інформація», закріплюється підхід, за яким розпорядник зобов'язаний надавати лише вже існуючі, задокументовані відомості, створені в межах його повноважень, а не формувати нові аналітичні дані «під запит». Це забезпечує чіткі орієнтири для розмежування публічної інформації з іншими масивами даних і окреслює межі відповідальності розпорядника.

5. Спори щодо формальних аспектів подання та розгляду запитів показують, що процедура є не технічним елементом, а сутнісною частиною реалізації права на доступ. Суди послідовно зменшують простір для надмірного формалізму, наголошуючи на необхідності приймати запити у

різних формах, дотримуватися строків, фактично, а не формально надсилати відповіді, мотивувати відмови та застосовувати частковий доступ. У результаті виробляються операційні стандарти поведінки для органів влади, які можна безпосередньо імплементувати у внутрішні регламенти, ІТ-процеси та навчання персоналу. Спори про доступ до інформації щодо бюджетних коштів і державного чи комунального майна закріплюють посилену презумпцію відкритості цієї категорії даних. Судові рішення підтверджують, що відомості про розпорядження бюджетом, виплати посадовим особам, надання житла за рахунок публічних коштів, передачу земельних ділянок та інше майно громади не можуть вважатися конфіденційними за загальним правилом, а посилання на «конфіденційність», «службовість» або відсутність згоди особи мають оцінюватися крізь призму трискладового тесту й компенсуватися частковим доступом із приховуванням лише дійсно чутливих фрагментів.

6. Зроблено висновки, що у сукупності проаналізована судова практика демонструє еволюцію від декларативного розуміння права на доступ до публічної інформації до формування реального, передбачуваного механізму його здійснення. Національні суди, спираючись також на європейські стандарти, формують збалансовану модель, у якій прозорість, підзвітність і суспільний контроль за використанням публічних ресурсів поєднуються з охороною легітимно захищених інтересів, а право на інформацію перетворюється на дієвий інструмент демократичного врядування.

7. Встановлено, що в умовах воєнного стану право на доступ до публічної інформації формально не скасовано, однак механізм його реалізації суттєво ускладнюється: розширюється коло даних, які можуть обґрунтовано обмежуватися з міркувань безпеки, посилюється контроль за інформаційними потоками, тимчасово зупиняється робота окремих реєстрів і систем. Водночас це не означає «бланкового» дозволу на закритість: кожне обмеження має відповідати чинним критеріям законності, необхідності й

пропорційності, а розпорядники зобов'язані діяти за принципом «максимально відкрити – мінімально приховати», застосовувати частковий доступ, належно обґрунтовувати відмови й використовувати відстрочку лише як тимчасовий, а не замінюючий інструмент. У цих умовах особливо зростає роль судів, Уповноваженого ВРУ з прав людини та інших контролюючих органів, які через практику й роз'яснення фактично задають межі допустимих обмежень, не дозволяючи воєнному стану перетворитися на універсальне виправдання непрозорості.

8. З'ясовано, що перспективи удосконалення правового механізму доступу до публічної інформації пов'язані не стільки з формальним оновленням законів, скільки з їх поглибленою конкретизацією та наближенням до європейських стандартів: потрібне чіткіше розмежування категорій відкритої й обмеженої інформації (особливо щодо бюджетних коштів, майна, діяльності публічних осіб), посилення процедурних гарантій (стандарт належного розгляду запиту, вимоги до мотивованої відмови, ефективний механізм відстрочки), закріплення принципу «відкритих даних за замовчуванням» та визначення «ядерних» наборів даних, доступ до яких не може бути повністю припинений навіть під час надзвичайних режимів. Удосконалення також передбачає зміцнення інституційних гарантій (розширення повноважень Уповноваженого, відповідальних підрозділів, реальної відповідальності посадових осіб) та імплементацію концепції суспільно необхідної інформації, що разом дозволить перетворити право на доступ до інформації на дієвий інструмент демократичного контролю й повоєнної відбудови, а не лише на декларацію

Отже, враховуючи викладені висновки варто зазначити, що воєнний стан істотно змінює контекст реалізації права на доступ до публічної інформації, але не змінює його природи й базових принципів. З одного боку, об'єктивно розширюється сфера відомостей, які можуть бути тимчасово обмежені з міркувань національної безпеки, оборони, захисту критичної

інфраструктури та життя людей; частина реєстрів і відкритих даних тимчасово закривається або обмежується. З іншого боку, саме війна загострює потребу у прозорості там, де особливо високі ризики зловживань – у сфері оборонних і гуманітарних закупівель, розподілу міжнародної допомоги, управління майном, відбудови. Це вимагає від розпорядників застосовувати чинні стандарти обмежень ще більш ретельно, аргументовано й адресно, діяти за принципом «максимально відкрити – мінімально приховати», системно використовувати механізми часткового доступу та відстрочки замість «бланкових» відмов із формальним посиленням на воєнний стан. Перспективи удосконалення правового механізму доступу до публічної інформації полягають у комплексному поєднанні змін змістовних і процедурних. На рівні матеріальних норм доцільно чіткіше закріпити безумовну відкритість інформації про розпорядження бюджетними коштами та майном, умови публічних закупівель, оплату праці публічних службовців, а також детальніше регламентувати критерії й строки віднесення даних до категорій обмеженого доступу з обов’язковим періодичним переглядом. На процедурному рівні необхідно підсилити стандарти належного розгляду запитів (реальний пошук, прозоре мотивування, ефективне використання часткового доступу й відстрочки), адаптувати регулювання до цифрової реальності (принцип відкритих даних за замовчуванням, усталені набори даних, що не можуть бути повністю закритими навіть у надзвичайних режимах), а також зміцнити інституційні гарантії (роль Уповноваженого, відповідальних підрозділів, дієва відповідальність за порушення). Лише в сукупності ці кроки здатні перевести право на доступ до публічної інформації з рівня декларативної норми на рівень щоденного інструменту демократичного контролю, особливо важливого в умовах воєнної агресії та майбутньої повоєнної відбудови України.

Розвиток цифрових інструментів, посилення інституційного контролю, підвищення правової культури розпорядників і громадян поступово трансформуватимуть право на інформацію з формальної гарантії на дієвий

щоденний механізм участі суспільства в ухваленні рішень. Саме від того, наскільки послідовно Україна вибудує цю систему прозорості, значною мірою залежатиме якість повоєнної відбудови, рівень довіри до влади та успішність її демократичної модернізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 18.10.2025 р.)
2. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. № 995_015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 20.10.2025 р.)
3. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2939-17> (дата звернення: 20.10.2025 р.)
4. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2657-12> (дата звернення: 20.10.2025 р.)
5. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/389-19>
6. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 26.06.2018 у справі № 800/369/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75241956> (дата звернення: 20.10.2025 р.)
7. Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 22.09.2015 у справі № 876/10414/14. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52256157> (дата звернення: 20.10.2025 р.)
8. Постанова Запорізького окружного адміністративного суду від 18.04.2016 у справі № 808/1093/16. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57455586> (дата звернення: 20.10.2025 р.)

9. Постанова Одеського апеляційного адміністративного суду від 17.06.2014 у справі № 815/6711/13-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39462904> (дата звернення: 20.10.2025 р.)
10. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 24.01.2019 у справі № 9901/510/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79439808> (дата звернення: 20.10.2025 р.)
11. Про доступ до інформації, що знаходиться у розпорядженні державних органів: Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи № R(81)19 (1987). URL: <https://cedem.org.ua/library/rekomendatsiya-r-81-19-pro-dostup-do-informatsiyi-shho-znahodytsya-u-rozporyadzhenni-derzhavnyh-organiv/> (дата звернення: 20.10.2025 р.)
12. Про доступ до офіційних документів: Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи від 21.02.2002 № R(2002)2. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/994_a33 (дата звернення: 20.10.2025 р.)
13. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 № 10. URL: http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA009761 (дата звернення: 20.10.2025 р.)
14. Рішення у справі Roche v. the United Kingdom від 19.10.2005 за заявою № 32555/96. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=002-3662&filename=002-3662.pdf> (дата звернення: 20.10.2025 р.)
15. Рішення у справі Sîrbu and Others v. Moldova від 15.06.2004 за заявою № 39748/98. URL: <http://echr.ketse.com/doc/73562.01-73565.01-73712.01-73744.01-etc-en-20040615/> (дата звернення: 20.10.2025 р.)
16. Рішення у справі Sdružení Jihočeské Matky v. Czech Republic від 10.07.2006 за заявою № 57325/00. URL:

- <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/9/article1.en.html> (дата звернення: 20.10.2025 р.)
17. Рішення у справі Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary від 14.07.2009 за заявою № 37374/05. URL: <https://www.right2info.org/cases/r2i-tarsasag-a-szabadsagjogokert-hungarian-civil-liberties-union-v-hungary> (дата звернення: 20.10.2025 р.)
 18. Рішення у справі «Угорський Гельсінський комітет проти Угорщини» від 08.11.2016 за заявою № 18030/11. URL: <https://cedem.org.ua/library/13522/> (дата звернення: 20.10.2025 р.)
 19. Рішення у справі «Центр демократії та верховенства права проти України» від 26.03.2020 за заявою № 10090/16. URL: <https://cedem.org.ua/library/13782> (дата звернення: 20.10.2025 р.)
 20. Рішення у справі «Токарев проти України» від 21.01.2020 за заявою № 44252/13. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng> (дата звернення: 20.10.2025 р.)
 21. Рішення Великої Палати Верховного Суду № 9901/478/18 від 12 липня 2018 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75332194> (дата звернення: 20.10.2025 р.)
 22. Рішення Великої Палати Верховного Суду України № 9901/622/18 від 17 січня 2019 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79313524> (дата звернення: 20.10.2025 р.)
 23. Рішення Великої Палати Верховного Суду України № 9901/510/18 від 24 січня 2019 р. URL: https://reyestr.court.gov.ua/?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 20.10.2025 р.)
 24. Рішення Ради суддів України від 03.02.2023 № 8 «Щодо забезпечення права на доступ до публічної інформації». 03.02.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0008414-23> (дата звернення: 20.10.2025 р.)
 25. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану : колективна монографія. За заг. ред. В. Галунька, В.

- Фелика, В. Курила. Київ: «Видавництво Людмила», 2023. 704 с. URL: <https://www.ssaals.com.ua/pravo/administratyvne-pravo-ta-administra/9174/> (дата звернення: 20.10.2025 р.)
26. Андрусів В. Доступ до публічної інформації: найчастіші запитання та відповіді. Київ : Агентство «Україна», 2012. 64 с. URL: <https://cedem.org.ua/library/dostup-do-publichnoyi-informatsiyi-najchastishizapytannyata-vidpovidy/> (дата звернення: 20.10.2025 р.).
27. Аналітичні матеріали офіційного сайту Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. URL: <http://www.center.gov.ua> (дата звернення 18.10.2025 р.)
28. Битяк Ю. П. Проблеми нормативно-правового регулювання оцінки діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. *Вісник академії правових наук України: зб. наук. праць*. Харків. 2005. № 4. С. 116-123.
29. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні : монографія. Одеса : Фенікс, 2011. 540 с.
30. Вольфганг Б. Свобода вираження поглядів та Інтернет. F-67075. : Strasbourg Cedex, 2013. 208 с. URL: <https://rm.coe.int/168059936> (дата звернення: 20.10.2025 р.).
31. Галай В. О. Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України: дис. ... д-ра юрид. наук. Ірпінь, Університет державної фіскальної служби України. 2020. 581 с.
32. Голубенко І. І. Правові питання реалізації права на доступ до публічної інформації в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 3. С. 144–147. URL: https://lsej.org.ua/3_2023/32.pdf (дата звернення 18.10.2025 р.)
33. Горецька Т. О. Використання інструментів міжнародної технічної допомоги Європейського Союзу як передумова ефективної модернізації державного управління в Україні. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 32. С. 346-353.

34. Деякі питання підготовки та виконання програми Всеохоплюючої інституційної розбудови у рамках ініціативи Європейського Союзу «Східне партнерство». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2078-2010-%D1%80> (дата звернення 18.10.2025 р.)
35. Доступ до публічної інформації: найчастіші запитання та відповіді / за заг. ред. В. Андрусіва, Д. Котляра. Київ : «Освіторія» , 2013. 68 с.
36. Доступ до публічної інформації під час війни: про що говорять суди. Аналітика ЦЕДЕМ. 27.09.2022. URL: <https://cedem.org.ua/analytics/dostup-pid-chas-viyny/> (дата звернення 18.10.2025 р.)
37. Дрешпак В. М. Комунікації в публічному управлінні : навч. посіб. В. : Нова книга, 2015. 168 с. URL: <http://biblio.umsf.dp.ua/jspui/bitstream/pdf> (дата звернення 18.10.2025 р.)
38. Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в ACQUIS COMMUNAUTAIRE. Законодавство України. Науково-практичні коментарі. 2006. № 10. С. 74-77.
39. Зарубіжний досвід підготовки державних службовців як умова ефективної реалізації їх економічних і соціальних функцій. Заохочення самоосвіти. URL: <http://skyglobe.ru/referat/referat/59066> (дата звернення 18.10.2025 р.)
40. Захист свободи інформації у практиці Європейського суду з прав людини. URL: <http://legascom.ru/notes/813-zachita-svobodi-informacii-v-praktike-esph> (дата звернення: 20.10.2025 р.)
41. Звіт про результати моніторингу стану дотримання права на доступ до публічної інформації в 2022–2024 роках. Платформа прав людини. Київ, 2025. URL: <https://ppl.org.ua/wp-content/uploads/2025/05/zvit-pro-rezultaty-monitoryngu-stanu-dotrymannya-prava-na-dostup-do-publichnoyi-informacziyi-v-2022-2024-rokah.pdf> (дата звернення: 20.10.2025 р.)

42. Карабін Т.О. Проблеми визначення суб'єктного складу публічної адміністрації. Прикарпатський юридичний вісник. 2015. Вип. 3. С. 164–169.
43. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні : підручник. Одеса : Фенікс, 2009. 688 с.
44. Кодекс адміністративного судочинства : науково-практичний коментар / за заг. ред. Р. С. Мельника. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 1030 с.
45. Кондик О. П. Особливості реалізації дипломатичними представництвами інформаційної функції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2015. Вип. 5. С. 359-365.
46. Котляр Д. Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Київ : СПД Гончарук А.Б., 2012. 335 с.
URL: https://www.president.gov.ua/storage/j-filesstorage/00/01/28/7efd195590f891f51d636939b9dd0ca9_1432818344.
(дата звернення: 18.10.2025 р.)
47. Кочубей Ю. М. Імідж дипломата – імідж країни. *Дипломатична акад. України. Науковий вісник*. Київ. 2001. Вип. 5: Українська зовнішня політика та дипломатія: десять років незалежності. С. 30-33.
48. Кравченко Т. Публічна інформація: критерій «суспільний інтерес». *Місьцеве самоврядування*. 2019. № 12/1. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2019/december/issue-12/1/article-105860.html> (дата звернення: 18.10.2025 р.)
49. Кроленко В. О. Державні цільові програми у вітчизняному механізмі правового регулювання: еволюція концепції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 213-220.
50. Линник Г. Адміністративно-правові відносини в інформаційній сфері. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 8. С. 73–75.

51. Литвин В. Україна й Європейський суд з прав людини: витоки та проблеми взаємодії (виступ на міжнародній конференції). Право України, 2011. № 7. С. 6–10. URL: <http://liber.onu.edu.ua/opacunicode/index.phpurl=/notices/index/IdNotice415679/Source:default> (дата звернення 18.10.2025 р.)
52. Лозовська Л. І. Механізми взаємодії місцевого самоврядування країн Європейського Союзу з наднаціональними структурами URL: http://www.rusnauka.com/26_NII_2009/Gosupravlenie/52135.doc.htm (дата звернення 18.10.2025 р.)
53. Максименко Ю. Нормативно-правове регулювання інформаційних відносин в Україні: стан та перспективи. Юридичний вісник, 2014. № 3. С. 142-146. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urid_2014_3_27 (дата звернення 18.10.2025 р.)
54. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління: 2-ге вид., доповн. і виправл. Київ : Центр сприяння інституц. розвитку держ. Служби. 2005. 254 с.
55. Матвієнко А. Публічна інформація: загальний доступ. *Uteka*. URL: <https://uteka.ua/ua/publication/budget-13-byudzheth-buxgalterskij-uchet-otchetnost-i-kaznachejskoe-obsluzhivanie-52-publichnaya-informaciya-obshhij-dostup> (дата звернення 18.10.2025 р.)
56. Мордас Д. П., Бабанли Р. Ш. Огляд практики Європейського суду з прав людини у справах, які стосуються втручання у право на свободу вираження поглядів, закріплене у статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. / Відпов.ща вип.: Д.П. Мордас, Р.Ш. Бабанли. Київ, 2020. 67 с. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Oglyad_st_10.pdf (дата звернення 18.10.2025 р.)
57. Науково-практичний коментар до Закону України «Про доступ до публічної інформації» : за заг. ред. Д. Котляра. Київ: ГО «Фундація “Центр суспільних медіа”», 2012. 336 с.

58. Нікончук А. М. Теоретичні засади децентралізації влади в процесі розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Право і безпека*. 2011. № 5 (42). С. 30-34.
59. Нові шляхи розв'язання регіональних проблем у країнах центральної та східної Європи. URL: http://www.logincee.org/remote_libraryitem/8283?lang=mk (дата звернення 18.10.2025 р.)
60. Обмеження доступу до публічної інформації під час війни: судова практика і нові виклики. Аналітика ЦЕДЕМ. 21.03.2023. URL: <https://cedem.org.ua/analytics/dostupu-sudova-praktyka/> (дата звернення 18.10.2025 р.)
61. Опанасюк Г. Тенденції підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи : монографія. Київ : УАДУ. 2019. 284 с.
62. Офіційний сайт Центру адаптації державної служби до стандартів ЄС. URL: <https://www.center.gov.ua/> (дата звернення 18.10.2025 р.)
63. Офіційний сайт Європейсько го союзу «Europe». Consolidated version of the Treaty Establishing the European Community. URL: http://europa.eu/eur-lex/en/treaties/dat/C_2002325EN.003301.html (дата звернення 18.10.2025 р.)
64. Паліюк В. П. Стаття 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: українське законодавство та судова практика: практ. посіб. Миколаїв: ТОВ фірма «Іліон», 2010. 556 с.
65. Піляєв І.С. Рада Європи в сучасному євроінтеграційному процесі: Монографія. Київ : Юрид. кн. 2013. 436 с.
66. Політанський В. С. Обмеження права на доступ до інформації. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2013. № 26. С. 215–227. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7593/1/Politansky215.pdf> (дата звернення 18.10.2025 р.)

67. Рекомендації Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців URL: <http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article/> (дата звернення: 18.10.2025 р.)
68. Рудник Л. І. Правові засади обмеження права на доступ до інформації в умовах воєнного стану. Вісник КПП. Право. 2023. URL: <https://visnyk-ppsp.kpi.ua/article/view/296975> (дата звернення: 18.10.2025 р.)
69. Сичова В. Стан законодавчого забезпечення політичної опозиції та державного управління в Україні. *Вісник НАДУ*. Київ : НАДУ. 2006. № 2. С. 360-368.
70. Сідор М. І. Структура бюджетного процесу в Україні. *Правове життя сучасної України* : у 2 т. : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 трав. 2019 р.) / відп. ред. Г. О. Ульянова. Одеса : ВД «Гельветика», 2019. Т. 2. С. 75–78. URL: <https://hdl.handle.net/11300/21370> (дата звернення 18.10.2025 р.)
71. Смокович М. Про забезпечення права на доступ до публічної інформації в умовах правового режиму воєнного стану. Новина Верховного Суду. 05.11.2024. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1696751/> (дата звернення 18.10.2025 р.)
72. Смолян Г. Л., Черешкін Д. С. Від принципу свободи інформації до права універсального доступу. URL: <http://www.dzyalosh.ru/dostup-statii.shtml> (дата звернення 18.10.2025 р.)
73. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду від 26.06.1945. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010 (дата звернення 18.10.2025 р.)
74. Титаренко М. В. Службове право у системі національного права України: питання виокремлення. *Вісник Запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2018. № 2. С. 87-98.

75. Трайті В. Ю. Державні цільові програми як об'єкт аудиту ефективності. *Вісник Університету банківської справи Національного банку України*. 2016. № 1. С. 203-207.
76. Турченко О. Г. Обмеження права на доступ до публічної інформації в умовах воєнного стану. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. № 4. С. 109–114. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2022/12/22.pdf> (дата звернення 18.10.2025 р.)
77. Федець А. Сучасні моделі державної служби. *Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. Одеса : ОРІДУ НАДУ*. 2005. № 2. С. 235-253.
78. Хамходера О. П.; Снісарчук Т. М. Право викривача на винагороду: зміст, критерії, порядок реалізації. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2020. № 1. С. 183–190. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2020/46.pdf (дата звернення 18.10.2025 р.)
79. Харитонов О. Порівняльне право Європи: Основи порівняльного правознавства. *Європейські традиції*. Харків : Одісей. 2002. 592 с.
80. Хачатурян Х. Сутність та напрями інноваційного розвитку державної служби в Україні. *Менеджер*. 2016. № 1(35). С. 16-21.
81. Чуприна О. Право на інформацію: адміністративно-правовий аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 1. С. 127–130.
82. Янюк Н. В. «Посадова» і «службова» особи публічної адміністрації: проблема понятійного апарату в законодавстві України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2014. Вип. 10-2 (1). С. 91-94.
83. ARTICLE 19. Protecting Freedom of Expression in Armed Conflict: Policy Brief. 01.12.2024. URL: <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2021/07/Clearing-the-Fog-of-War-3-December-2024.pdf> (last accessed: 18.10.2025)
84. Ethics in the public service: Current issues and practice. Paris: OECD, 1996. p. 14 (Series «Public Management Occasional Papers», no. 14).

85. Council of Europe. Strengthening Access to Information in Ukraine: Training for Administrative Judges on Providing Information During Wartime. 28.02.2024. URL: <https://www.coe.int/en/web/kyiv/-/strengthening-access-to-information-in-ukraine> (last accessed: 18.10.2025)
86. United Nations Development Programme in Ukraine. Access to Information in the War-Setting and Pandemic: An Ongoing Stress Test. 28.09.2022. URL: <https://www.undp.org/ukraine/news/access-information-war-setting-and-pandemic-ongoing-stress-test> (last accessed: 18.10.2025)
87. Kivalov S. V. Anti-corruption mechanism in Ukraine: content actualization under the conditions of normative innovations. *Cuestiones Políticas*. 2021. Vol. 39. No. 71. P. 972–985. URL: <https://hdl.handle.net/11300/16056> (last accessed: 18.10.2025)
88. Kivalov S. V. Ukrainian Maritime Policy: Stranded in a Transit. *Lex Portus*. 2021. Vol. 7. Iss. 6. P. 7–36. URL: <https://hdl.handle.net/11300/17838> (last accessed: 18.10.2025)
89. OSCE Representative on Freedom of the Media. Joint Statement on the Invasion of Ukraine and the Impact on Freedom of Expression and Media Freedom. 02.05.2022. URL: <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/517107> (last accessed: 18.10.2025)
90. The Principles of Public Administration / SIGMA, 2014 (Chapter 3 «Public service and Human Resource Management»). URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm> (last accessed: 18.10.2025)
91. The Prospects for Civil Service Reform: Ready, Willing and Able? Research of Georgian Institute for Public Administration (GIPA) for the UK Government Department for International Development. URL: https://www.geowel.org/files/the_prospects_for_civil_service_reform.pdf (last accessed: 22.10.2025).
92. Fedchyshyn S., Matyukhina N. Legal Regulation of Political Impartiality of the Civil Service in Ukraine. The institutionalisation of public relations in

the fight against corruption: the experience of countries of Eastern and Western legal traditions (universal theoretical framework for relevant anti-corruption law of Ukraine): collective monograph. Volume 2. Tallinn: Baltija Publishing. 2019. P. 25-45.

ДОДАТКИ:

Форма письмового запиту на інформацію (для фізичних осіб)

Національний університет «Одеська
Юридична академія»
вул. Фонтанська дорога, 23, Одеса

_____,
(прізвище, ім'я, по батькові запитувача інформації)

який(яка) мешкає за адресою:

тел.: _____; e-mail: _____

ЗАПИТ НА ІНФОРМАЦІЮ

Відповідно до статті 34 Конституції України та Закону України «Про доступ до публічної інформації» прошу надати:

(Вид, назва, реквізити чи короткий зміст документа, щодо якого зроблено запит)

Відповідь на запит на інформацію прошу надсилати за адресою:

Ознайомлений(а) з вимогами Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо відшкодування фактичних витрат на копіювання та друк копій документів обсягом більше 10 сторінок. _____

(підпис)

_____ 20__ року
(дата)

(підпис)

(ініціали та прізвище)

* При подачі відповідальній особі з питань запитів на інформацію у письмовій формі на конверті обов'язково вкажіть «Публічна інформація».

Форма письмового запиту на інформацію (для об'єднання громадян)

Національний університет «Одеська
Юридична академія»
вул. Фонтанська дорога, 23, Одеса

(назва об'єднання громадян)

(місцезнаходження)

тел.: _____; e-mail: _____

ЗАПИТ НА ІНФОРМАЦІЮ

Відповідно до статті 34 Конституції України та Закону України «Про доступ до публічної інформації» прошу надати:

(Вид, назва, реквізити чи короткий зміст документа, щодо якого зроблено запит)

Відповідь на запит на інформацію прошу надсилати за адресою:

Ознайомлений(а) з вимогами Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо відшкодування фактичних витрат на копіювання та друк копій документів обсягом більше 10 сторінок. _____

(підпис)

_____ 20__ року

(дата)

(підпис)

(ініціали та прізвище)

* При подачі **відповідальній особі з питань запитів на інформацію** у письмовій формі на конверті обов'язково вкажіть **«Публічна інформація»**.

Форма письмового запиту на інформацію (для юридичних осіб)

Національний університет «Одеська
Юридична академія»
вул. Фонтанська дорога, 23, Одеса

(назва юридичної особи)

(місцезнаходження)

тел.: _____; e-mail: _____

ЗАПИТ НА ІНФОРМАЦІЮ

Відповідно до статті 34 Конституції України та Закону України «Про доступ до публічної інформації» прошу надати:

(Вид, назва, реквізити чи короткий зміст документа, щодо якого зроблено запит) _____

Відповідь на запит на інформацію прошу надсилати за адресою:

Ознайомлений(а) з вимогами Закону України «Про доступ до публічної інформації» щодо відшкодування фактичних витрат на копіювання та друк копій документів обсягом більше 10 сторінок. _____

(підпис)

_____ 20__ року
(дата)

(підпис)

(ініціали та прізвище)

* При подачі **відповідальній особі з питань запитів на інформацію** у письмовій формі на конверті обов'язково вкажіть **«Публічна інформація»**.

Форма електронного запиту на інформацію

Прізвище фізичної особи /
найменування
юридичної особи, об'єднання
громадян

Ім'я / відомості про юридичну особу

По батькові / керівництво, код ЄДРПОУ

Номер телефону

Поштова адреса

вулиця, проспект
будинки, корпус
квартира
населений пункт
область
район
індекс

Зміст запиту

*Вид, назва, реквізити чи короткий
зміст документа, щодо якого
зроблено запит*

Відповідь на запит на інформацію
прошу надіслати на електронну
адресу