

Чи підлягає обмеженню право на доступ до засідань колегіальних органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану?

Відповідно до статті 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації» (далі - Закон № 2939-VI) право на доступ до публічної інформації гарантується, зокрема доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством.

З метою належного забезпечення вказаного права, статтею 15 цього Закону передбачено обов'язок розпорядників оприлюднювати плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань.

Водночас з початку широкомасштабного вторгнення в Україну російських військ правовий режим забезпечення та реалізації зазначеного права зазнав істотних змін.

Перш за все, це пов'язано із запровадженням обмежень прав та свобод людини та громадянина для відвернення військової загрози, а також захисту життя та здоров'я громадян, які забезпечують та реалізують зазначене право.

Негативний досвід війни свідчить, що для ворога немає значення наскільки далеко від лінії фронту знаходиться той чи інший орган чи установа. В особливо небезпечній зоні ураження знаходяться наближені до ліній бойових дій приміщення органів державної влади та місцевого самоврядування, адже зменшується кількість часу для евакуації людей до сховищ, чим підвищується ризик загрози життю та здоров'ю працівників та присутніх громадян.

Складні обставини функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану вимагають вжиття належних та законних заходів для мінімізації усіх ризиків та загроз, у тому числі обмеження окремих конституційних прав та свобод громадян.

Відповідно до пункту 3 Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» №64/2022 (затверджено Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» реєстр. № 2102-IX від 24.02.2022) у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, зокрема передбачені у ст. 34 Конституції України (право на інформацію).

Усі обмеження, які застосовуються щодо конституційних прав та свобод, здійснюються шляхом запровадження заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (далі - Закон № 389-VIII).

Основними підставами обмеження права на доступ до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень може бути застосування таких заходів правового режиму воєнного стану, як: *встановлення посилення охорони та особливого режиму роботи* органу влади, установи (п. 1 ч. 1 ст. 8 Закону № 389-VIII); *запровадження на певній території комендантської години* (п. 5 ч. 1 ст. 8 Закону № 389-VIII); *встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування*, а також руху транспортних засобів (п. 6 ч. 1 ст. 8 Закону № 389-VIII), вживання додаткових заходів щодо посилення охорони державної таємниці (п. 22 ч. 1 ст. 8 Закону № 389-VIII) тощо.

Таким чином, право на доступ до засідань не є абсолютним, а запровадження одного або декількох заходів правового режиму воєнного стану може обмежити (ускладнити) можливість реалізації такого права. Наприклад, встановлення особливого режиму роботи органу влади може бути підставою обмеження доступу до відповідного приміщення всіх сторонніх осіб, у тому числі й тих, які бажають бути присутніми на засіданні.

Навіть, якщо військовим командуванням або іншими уповноваженими суб'єктами не запроваджено окремих заходів відповідно Закону № 389-VIII, які встановлюють обмеження права на доступ до засідань колегіальних органів, Закон № 2939-VI передбачає й інші, інструменти тимчасового обмеження вказаного права.

Так, в окремих виняткових випадках колегіальний суб'єкт владних повноважень може обмежити доступ до засідання шляхом віднесення такої інформації, до інформації з обмеженим доступом відповідно до вимог, передбачених ч. 2 ст. 6 Закону № 2939-VI (“трискладовий тест”). Прикладом такого обмеження доступу можуть бути засідання, під час яких обговорюються заходи у сфері оборони країни, інформація Служби зовнішньої розвідки України щодо загрози ракетних ударів ворога по відповідному населеному пункті в запланований день проведення засідання тощо.

При застосуванні такого обмеження відповідальній посадовій особі насамперед потрібно встановити, чи забезпечення вказаного права можливе без загрози завдання істотної шкоди захищуваному інтересу. Далі перевірити чи переважатимуть ймовірні негативні наслідки від завдання такої шкоди інтересу суспільства мати безпосередній доступ до відповідного засідання. В такому разі важливо враховувати специфіку та режим роботи установи, безпекову ситуацію в населеному пункті та віддаленість від місць проведення бойових дій.

Таким чином, під час вирішення питання щодо обмеження зазначеного права слід враховувати наявність сховища в приміщенні (або поблизу) колегіального органу влади, безпекову ситуацію, географічну віддаленість від джерел загрози.

Детальніше щодо особливостей обмеження доступу до інформації в умовах воєнного стану в роз'ясненні “[Які особливості відмови в задоволенні запитів у зв'язку з обмеженням доступу до інформації в умовах воєнного стану?](#)”

Також, необхідно враховувати, що у зв'язку зі створенням відповідно до указів Президента України (напр. Указ Президента України “Про утворення військових адміністрацій” від 24.02.2022 № 68/2022) військових адміністрацій повноваження окремих органів місцевого самоврядування може бути припинено. Це зокрема стосується усіх обласних та районних рад. Водночас частково продовжують свою діяльність більшість міських, селищних та сільських рад (крім тих де утворені військові адміністрації у населених пунктах).

Таким чином, ті органи, які не припинили свою діяльність продовжують проводити засідання та виконувати завдання в межах своєї компетенції.

Водночас, такі органи за наявності підстав можуть обмежувати доступ до засідань та інформації про їх проведення (напр. про місце проведення) шляхом застосування “[трискладового тесту](#)”

Виникає питання яким чином можна забезпечити реалізацію права на доступ до засідань в умовах війни, не ставлячи під загрозу як працівників колегіального органу так присутніх громадян?

Рекомендації для колегіальних суб'єктів владних повноважень щодо забезпечення права на доступ до засідань в умовах війни:

- кожного разу, вирішуючи питання про проведення засідання із забезпеченням права безпосереднього доступу до засідання в умовах війни, необхідно застосовувати “[трискладовий тест](#)”. Це, зокрема потрібно для ідентифікації усіх ймовірних загроз для життя та здоров'я як присутніх громадян, так і членів колегіального органу та працівників. У разі неможливості гарантування безпеки та існування загрози завдання істотної шкоди (напр. інтересам національної безпеки) безпосередній доступ до засідання колегіального органу може бути обмежено;
- також, в окремих виняткових випадках, відповідний орган влади може не оприлюднювати детальну інформацію про плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань (п. 7 ч. 1 ст. 15 Закону № 2939-VI) шляхом віднесення її до службової відповідно до вказаних вище вимог “[трискладового тесту](#)”. При цьому, таке обмеження в доступі може стосуватися лише питань порядку денного, які стосуються сфери оборони країни;

- з метою належного забезпечення доступу до засідань в умовах військових загроз, а також неможливості забезпечення безпеки присутніх, доцільно налагодити та забезпечити доступ до засідання шляхом трансляцію в режимі відеоконференції або аудіоконференції;
- у разі забезпечення доступу здійснення трансляції в режимі відеоконференції або аудіоконференції, за можливості, визначити відповідальну особу, яка модеруватиме трансляцію та, за необхідності, забезпечить можливість комунікації з членами колегіального органу;
- в умовах воєнного стану, з метою забезпечення належного рівня безпеки у приміщенні органу, де заплановано проведення відповідного засідання, допустиме запровадження попередньої реєстрації присутніх на заплановані засідання, при цьому обробка відповідних персональних даних присутніх вимагає дотримання вимог щодо обробки персональних даних відповідно до Закону України “Про захист персональних даних” (детальніше у роз’ясненнях “[На яких основних підставах здійснюється обробка персональних даних у період запровадження воєнного стану?](#)” та “[Яким вимогам повинно відповідати правомірне збирання персональних даних в період воєнного стану?](#)”).

Отже, в пошуках пріоритетів між правом суспільства мати безпосередній доступ до того чи іншого засідання колегіального органу в умовах війни та обов'язком держави захищати суспільство від військових загроз перш за все потрібно виходити із обстановки та стану безпекової ситуації. В складний для країни час рекомендовано вживати заходів щодо забезпечення доступу до відповідного засідання шляхом онлайн-трансляції та уникати планованих масових скупчень людей, чим легко може скористатись ворог.