

УДК 342.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.91.3.42>

## ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ У ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

**Шопіна І.М.,**  
*доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Львівського державного університету внутрішніх справ  
ORCID: 0000-0003-3334-7548  
e-mail: shopina.i.m@gmail.com*

**Шопіна І.М. Діяльність органів виконавчої влади в інформаційній сфері у період воєнного стану: проблеми і перспективи.**

Мета статті – визначити проблеми, які виникають у діяльності органів виконавчої влади в інформаційній сфері під час воєнного стану та окреслити шляхи їх подолання.

Визначено проблеми правового, організаційного та методологічного характеру, які характеризують діяльність органів виконавчої влади в інформаційній сфері після початку повномасштабної російської збройної агресії. З метою оптимізації діяльності органів виконавчої влади в інформаційній сфері у період воєнного стану запропоновано закріплення на законодавчому рівні критеріїв та вичерпного переліку інформаційних прав і свобод, що можуть бути обмежені під час воєнного стану, з урахуванням балансу між потребами національної безпеки та вимогами до прозорості та відкритості публічної інформації. З'ясовано, що потребує посилення системності інформаційної політики, її послідовності та цілеспрямованості, зокрема шляхом оновлення та адаптації Стратегії інформаційної безпеки до реалій тривалого збройного конфлікту високої інтенсивності. Нова редакція Стратегії має включати розробку цільових програм інформаційної підтримки українських громадян за кордоном з метою підтримання їх зв'язку з Україною та майбутнього повернення.

Аргументовано, що особлива увага має бути приділена інформаційній підтримці громадян України на тимчасово окупованих територіях. Потребує правового врегулювання питання про безпечні і взаємозамінні канали комунікації з ними, має бути визначений орган виконавчої влади, на який буде покладено функцію систематичного інформування українських громадян на тимчасово окупованих територіях про найбільш безпечні шляхи їх евакуації. Особлива увага має приділятися діяльності, спрямованій на протидію індоктринації українських дітей та молоді.

Зроблено висновок, що збереження демократичних здобутків нашої держави в умовах правового режиму воєнного стану потребує виконання органами виконавчої влади вимог щодо оприлюднення публічної інформації про свою діяльність (якщо це не суперечить вимогам національної безпеки), оскільки регулярне оновлення такої інформації є ключовим джерелом для забезпечення суспільного контролю та підвищення довіри до системи публічного управління.

**Ключові слова:** органи виконавчої влади, інформаційна сфера, публічне управління, інформаційні відносини, інформаційна безпека, інформаційні права, інформаційна політика, стратегічні комунікації, доступ до публічної інформації, персональні дані.

**Shopina I.M. Activity of executive authorities in the information sphere during the period of martial law: problems and prospects.**

The purpose of the article is to identify the problems arising in the activities of executive authorities in the information sphere during martial law and to outline ways for their resolution.

The study identifies legal, organizational, and methodological problems characterizing the activity of executive authorities in the information sphere following the start of Russia's full-scale armed aggression. To optimize the work of executive authorities in the information sphere during martial

law, it is proposed to establish, at the legislative level, criteria and an exhaustive list of information rights and freedoms that may be restricted, taking into account the balance between national security needs and the requirements for transparency and openness of public information. It is ascertained that the information policy requires strengthened consistency, continuity, and focus, particularly through the renewal and adaptation of the Information Security Strategy to the realities of a prolonged, high-intensity armed conflict. The new edition of the Strategy should include the development of targeted programs for the informational support of Ukrainian citizens abroad with the aim of maintaining their connection with Ukraine and facilitating future return.

It is argued that special attention must be paid to the informational support of Ukrainian citizens in the temporarily occupied territories. The issue of safe and interchangeable communication channels with them requires legal regulation, and an executive body must be designated to systematically inform Ukrainian citizens in the temporarily occupied territories about the safest evacuation routes. Special attention should also be given to activities aimed at counteracting the indoctrination of Ukrainian children and youth.

The conclusion is drawn that preserving the democratic achievements of our state under the legal regime of martial law necessitates the compliance of executive authorities with the requirements for the disclosure of public information about their activities (provided it does not contradict national security requirements), as the regular updating of such information is a key source for ensuring public scrutiny and enhancing trust in the system of public administration.

**Key words:** executive authorities, information sphere, public administration, information relations, information security, information rights, information policy, strategic communications, access to public information, personal data.

**Постановка проблеми.** Повномасштабна російська збройна агресія та запровадження правового режиму воєнного стану в Україні спричинили суттєві зміни в системі діяльності органів виконавчої влади, зокрема в інформаційній сфері. В умовах, коли Конституція України та Закон України «Про правовий режим воєнного стану» дозволяють тимчасово обмежувати низку прав і свобод громадян, уявляється важливим дотримання балансу між потребами національної безпеки та демократичними принципами. В інформаційній сфері під час воєнного стану виникає комплекс проблем, що стосуються реалізації громадського контролю за виконавчою владою, послідовності державної інформаційної політики та ефективності комунікації з населенням. Вирішення цих проблем є необхідною умовою для збереження демократії та протидії деструктивному інформаційному впливу держави-агресора.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** І. Арістова, дослідивши еволюцію категорії «інформаційна сфера», дійшла висновку, що національна інформаційна сфера – це єдиний інформаційний простір України, який формується суспільством та державою і інтегрується до єдиного Європейського інформаційного простору з урахуванням національної інформаційної безпеки. Саме єдиний інформаційний простір, на думку науковиці, є не тільки необхідною умовою плідної співпраці інформаційного суспільства та інформаційної держави, але й достатньою. На її думку, слід розглядати інформаційну сферу як самостійний феномен, розвиток якого підкоряється, з одного боку, певним закономірностям, але, з іншого, потребує відповідної державної уваги [1]. Потужні теоретико-методологічні напрацювання вченої заклали підвалини для подальшого дослідження і розвитку категорії «інформаційна сфера» в науці інформаційного та адміністративного права.

Сутність інформаційної сфери розглянув у своїх працях О. Баранов, який здійснив розмежування між двома її складовими. Інформаційна складова інформаційної сфери, на думку вченого, – це повна сукупність інформаційних правовідносин, об'єктом яких є інформація, тобто сфера обороту інформації: її створення, передача, використання, зберігання та утилізація. Натомість, інфраструктурна складова інформаційної сфери – це повна сукупність правовідносин, об'єктом яких є створення, функціонування, регулювання діяльності суб'єктів інформаційної інфраструктури, тобто суб'єктів, які забезпечують оборот інформації [2]. О. Баранов зробив великий внесок у теоретичне осмислення низки складових інформаційної сфери, зокрема, Інтернету речей, а його напрацювання плідно використовуються представниками науки інформаційного права.

Проблеми, пов'язані з функціонуванням органів виконавчої влади в інформаційній сфері, досліджувала у своїх роботах М. Кузнецова, яка на підставі аналізу доктринальних підходів до

визначення поняття «орган виконавчої влади» з'ясувала сутнісні, загальні та особливі ознаки, притаманні цим органам. Авторка встановила, що в умовах інформаційного суспільства розвивається інформаційна функція органів виконавчої влади та перетворюється на самостійну функцію, яка взаємодіє з управлінською та публічно-сервісною функціями зазначених органів [3]. Р. Стадник запропонувала модель формування правового статусу органів виконавчої влади України як розпорядників публічної інформації в умовах публічно-сервісної держави та розбудови інформаційного суспільства. Модель враховує теоретико-правові засади формування правового статусу розпорядників, який є найбільш впливовим фактором забезпечення ефективної діяльності цієї системи органів виконавчої влади України [4]. Роботи М. Кузнецової та Р. Стадник, в яких міцна теоретична складова поєднується із практичною спрямованістю, значним чином розширили уявлення про органи виконавчої влади як суб'єкти інформаційних правовідносин.

Разом з тим, проблематика, пов'язана з визначенням актуальних проблем функціонування органів виконавчої влади в інформаційній сфері в умовах правового режиму воєнного стану, ще недостатньо висвітлена на теоретико-методологічному рівні.

**Мета статті** – визначити проблеми, які виникають у діяльності органів виконавчої влади в інформаційній сфері під час воєнного стану і окреслити шляхи їх подолання.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Повномасштабна російська збройна агресія проти України створила умови, за яких необхідною є ефективна адаптація всіх інститутів до роботи в умовах правового режиму воєнного стану. За умов суттєвих змін у системі публічного управління демократичної правової держави критична роль належить прозорому правовому регулюванню всіх означених процесів. Це необхідно, оскільки кожен учасник правовідносин, будь-яка фізична та юридична особа, повинен мати доступну і зрозумілу інформацію про зміни, які відбуваються у його правовому статусі та обсязі гарантованих прав. Базовими для розуміння трансформацій, що відбулися в інформаційній сфері в умовах кризи, виступають Конституція України та Закон України «Про правовий режим воєнного стану». Саме ці документи визначають межі можливих обмежень конституційних прав і свобод, встановлюючи запобіжники проти зловживань. Таким чином, чіткість і публічність правових норм є гарантом довіри суспільства до влади та її дій під час надзвичайних ситуацій. Недосконалість регулювання в цій сфері спричиняє правову невизначеність та створює ризики для демократичних механізмів.

Відповідно до ч.2 ст.64 Основного Закону в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Конституції [5]. Відповідно до ст.6 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в указі Президента України про введення воєнного стану зазначаються вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану із зазначенням строку дії цих обмежень, а також тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [6]. В Указі Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року було визначено, що у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30-34, 38, 39, 41-44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Крім того, вказаним Указом на Міністерство закордонних справ України покладається обов'язок забезпечити інформування в установленому порядку Генерального секретаря ООН та офіційних осіб іноземних держав про введення в Україні воєнного стану, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, та про межу цих відхилень і причини прийняття такого рішення [7]. Заслужує на увагу, що правом формувати і затверджувати перелік прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану володіє виключно Президент України і виключно в указі про введення воєнного стану, який затверджується Верховною Радою України. Таким чином, забезпечується парламентський контроль за сферою прав і свобод людини та громадянина.

Слід також сказати, що, безумовно, не всі положення Міжнародного пакту про громадянські та політичні права повністю ідентичні правам і свободам, визначеним у Конституції України. Однак

зауважимо, що заявлені нашою державою відступи від зобов'язань України стосуються як норм гарантій учасників кримінального процесу (за пунктом 3 статті 2, статтями 9, 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та статтями 5, 6 і 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод) [8], так і статей 8, 10, 11, 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, деякі з яких пов'язані з інформаційними правами людини і громадянина [9]. Зокрема, це стосується ст.10 Конвенції, відповідно до якої кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів [10]. Однак на національному рівні відсутній перелік інформаційних прав і свобод людини, які можуть бути обмежені під час воєнного стану, що узгоджувався б з нормами інформаційного законодавства України. Це викликає необхідність у постійних тлумаченнях правових норм з боку профільних органів публічної влади [11; 12]. Однак, як відомо, єдиний орган в Україні, який мав право офіційно тлумачити закони України – Конституційний Суд України – після проведення частини судової реформи (щодо правосуддя) позбувся таких повноважень. Отже, нині жодна публічна інституція не має права на таке офіційне тлумачення, а центральні органи виконавчої влади та інші публічні інституції не мають права заповнювати прогалини у законах шляхом їх тлумачення.

Вказане обумовлює велику кількість надзвичайно актуальних і поки не вирішених проблем, які виникають в публічному управлінні інформаційною сферою під час воєнного стану. До них належать наступні.

По-перше, це відсутність законодавчих підвалин забезпечення балансу між безпекою фізичних та юридичних осіб і законодавчими вимогами до відкритості певних відомостей та даних. Спроби удосконалити правове підґрунтя в цій галузі робляться, як правило, точково, і, частіше після певних надзвичайних подій, пов'язаних з витоком інформації або використанням противником даних з відкритих джерел для своїх терористичних атак.

По-друге, це проблеми реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами, реалізація ними заходів громадського нагляду над сектором безпеки і оборони, у тому числі шляхом отримання відомостей та даних про діяльність державних інституцій в цій сфері. Надзвичайно фрагментарний характер положень ст.10 Закону України «Про національну безпеку» не дозволяє забезпечити дію інформаційної складової механізму громадського контролю (нагляду) під час правового режиму воєнного стану. Повномасштабна збройна російська агресія проти України триває вже четвертий рік, і розраховувати на її закінчення протягом найближчого періоду було б нереалістично. Тому надзвичайно важливим є збереження інформаційно-правового підґрунтя функціонування системи громадського контролю (нагляду) у секторі безпеки і оборони, що постає як один з найважливіших факторів збереження демократії, а також слугує запобіжником можливих зловживань посадових осіб. Втім, безумовно, збирання та поширення певних відомостей та даних про функціонування сектора безпеки і оборони має здійснюватися так, щоб держава-агресор не отримала переваг у збройному та інформаційному протистоянні.

По-третє, це проблема суперечливості та фрагментарності стратегічних напрямів інформаційної політики держави в умовах збройного конфлікту високої інтенсивності. Стратегія інформаційної безпеки, яка була затверджена Указом Президента України від 28 грудня 2021 року № 685/2021, не відображає всіх особливостей інформаційної політики після початку російського повномасштабного вторгнення. Виїзд за кордон після 24 лютого 2022 року декількох мільйонів громадян України не супроводжувався належною інформаційною підтримкою з боку держави, а ліквідація у 2025 році Міністерства національної єдності остаточно засвідчила відсутність системності, послідовності та цілеспрямованості в інформаційному забезпеченні повернення в Україну її громадян.

По-четверте, це проблема звітності органів виконавчої влади як джерела отримання суспільством достовірної інформації про систему публічного управління. На жаль, звіти щодо діяльності важливих суб'єктів інформаційної політики тривалий час не оновлюються. Так, наприклад, Міністерство культури та стратегічних комунікацій України станом на 9 жовтня 2025 року не оновлювало щомісячну звітність про свою діяльність у вигляді відкритих наборів даних протягом року (за виключенням звітів про публічну інформацію, які регулярно публікуються на офіційному вебсайті міністерства) [13].

По-п'яте, це проблема безпечної та достовірної комунікації з населенням на окупованих або прифронтових територіях, що вимагає розробки нових адаптивних каналів передачі інформації

про безпеку, евакуацію та гуманітарну допомогу, а також розробки заходів щодо попередження індоктринації українських дітей, які знаходяться на окупованих територіях або на території держави-агресора. Російська інформаційна політика насадження ідей і цінностей «руського міру» характеризується системністю, цілеспрямованістю, професійністю, масштабністю та наявністю достатнього бюджетного фінансування. Протистояння її деструктивному впливу вимагає підтримання функціонування низки альтернативних інформаційних каналів зв'язку між Україною та її громадянами, які мешкають на окупованих територіях.

**Висновки.** З метою оптимізації діяльності органів виконавчої влади в інформаційній сфері у період воєнного стану уявляється необхідним закріплення на законодавчому рівні критеріїв та вичерпного переліку інформаційних прав і свобод, що можуть бути обмежені під час воєнного стану, з урахуванням балансу між потребами національної безпеки та вимогами до прозорості та відкритості публічної інформації. Потребує посилення системності інформаційної політики, її послідовності та цілеспрямованості, зокрема шляхом оновлення та адаптації Стратегії інформаційної безпеки до реалій тривалого збройного конфлікту високої інтенсивності. Нова редакція Стратегії має включати розробку цільових програм інформаційної підтримки українських громадян за кордоном з метою підтримання їх зв'язку з Україною та майбутнього повернення.

Особлива увага має бути приділена інформаційній підтримці громадян України на тимчасово окупованих територіях. Потребує правового регулювання питання про безпечні і взаємозамінні канали комунікації з ними, має бути визначений орган виконавчої влади, на який буде покладено функцію систематичного інформування українських громадян на тимчасово окупованих територіях про найбільш безпечні шляхи їх евакуації. Крім того, вкрай необхідною є активізація діяльності, спрямованої на протидію індоктринації українських дітей та молоді.

Збереження демократичних здобутків нашої держави в умовах правового режиму воєнного стану потребує виконання органами виконавчої влади вимог щодо оприлюднення публічної інформації про свою діяльність (якщо це не суперечить вимогам національної безпеки), оскільки регулярне оновлення такої інформації є ключовим джерелом для забезпечення суспільного контролю та підвищення довіри до системи публічного управління.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Арістова І.В. Еволюційний розвиток поняття «інформаційна сфера». *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2005. Вип. 31. С. 239–245.
2. Баранов О. Інформаційна сфера: реформування інституційної системи публічної влади. *Право України*. 2018. № 11. С. 65.
3. Кузнецова М.Ю. Реалізація інформаційно-правового статусу органів виконавчої влади України під час обробки персональних даних. *Право і суспільство*. 2014. № 6-1. С. 131–139.
4. Стадник Р.І. Правовий статус органів виконавчої влади України як розпорядників публічної інформації: теоретико-правові та нормативно-правові засади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2017. Вип. 46. Ч. 2. С. 33–38.
5. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.
7. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022. *Офіційний вісник України*. 2022. № 46. Ст. 2497.
8. Derogation measures according to the Law of Ukraine No. 2111-IX. URL: <https://rm.coe.int/1680a5ef57> (дата звернення 13.10.2025).
9. Communication contained in Note verbale No. 31011/32-119-16460 from the Permanent Representation of Ukraine, dated 12 February 2025, registered at the Secretariat General on 14 February 2025. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/by-non-member-states-of-the-coe-or-the-european-union?module=declarations-by-treaty&numSte=005&codeNature=10&codePays=U> (дата звернення 13.10.2025).
10. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини). *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. С. 270.

11. Актуальні запитання щодо розгляду запитів на публічну інформацію в умовах воєнного стану. URL: <https://nads.gov.ua/dostup-do-publichnoyi-informaciyi/piat-aktualnykh-zapytan-shchodo-rozghliadu-zapytiv-na-publichnu-informatsiiu-v-umovakh-voiennoho-stanu> (дата звернення 13.10.2025).
12. Особливості відмови в задоволенні запитів у зв'язку з обмеженням доступу до інформації в умовах воєнного стану. URL: <https://ombudsman.gov.ua/>
13. Міністерство культури та стратегічних комунікацій України. Звіти, у тому числі щодо задоволення запитів на інформацію. URL: <https://data.gov.ua/dataset/921d4618-57e3-4fbc-bb20-c02bd2495c73> (дата звернення 13.10.2025).