

во щодо внутрішнього лобіювання, оскільки кожен з них є представником відповідної політичної партії або блоку партій.

З нашої точки зору, неприпустимим було б створення на території України іноземних (у тому числі міжнародних) лобістських організацій, оскільки лобістами можуть бути тільки її громадяни. Це можна аргументувати тим, що тільки вони згідно ч. 1 ст. 38 Конституції можуть брати участь в управлінні державними справами. Разом із тим з розвитком глобалізаційних процесів, з посиленням відкритості і прозорості економіки [8] така небажана тенденція може отримати розвиток.

Суб'єктами лобізму можуть бути фізичні, так і юридичні особи, зареєстровані відповідним чином. Так, у проекті Закону Казахстану „Про лобіювання законодавчих актів” говориться, що „лобіст” (лобістська організація) – це громадяни або юридичні особи, які здійснюють у передбаченому законодавством порядку лобіювання від імені клієнта і в його інтересах, а також від свого імені й у своїх власних інтересах у випадку, якщо вони відповідають вимогам, передбаченим для лобістів (лобістських організацій). Вважасмо таке визначення суб'єкта лобістської діяльності оптимальним. Водночас слід підкреслити, що йдеться про вітчизняні, а не іноземні юридичні особи. Хоча зауважимо, що автори законопроекту в Польщі не передбачили обмежень щодо іноземців та осіб без громадянства, виходячи з того, що лобіювання – це позитивне явище і демократичний шлях обстоювання інтересів певних прошарків суспільства (на відміну від корупції) [1]. Відповідно до зазначеного проекту Закону Казахстану лобістами не можуть бути іноземні громадяни, юридичні особи, особи без громадянства, а також громадяни Республіки Казахстан, які представляють інтереси названих осіб.

Підсумовуючи викладене, можемо констатувати, що в Україні існують усі підстави прийняти Закон про лобістську діяльність. Але для цього необхідна політична воля. Народний депутат України Б. Беспалий зазначає: „У нашому парламенті дуже багато лобістів, але вони не хочуть ухвалювати такий закон, тому що нинішнім нашим лобістам більше подобається неврегульована, нецивілізована лобістська діяльність [2, с. 38]. Вважасмо, що парламентарій має рацію. Неврегульованість лобістської діяльності негативно впливає на здійснення влади народу, особливо в законотворчому процесі, коли у прийнятих законах матеріалізуються не загальнонародні, а приватні або групові інтереси відповідних олігархічних угруповань.

Список літератури: 1. Автономов А.С. Лоббизм и политические партии // Представительная власть. – 1995. – №3. – С.68-72. 2. Беспалий Б. У парламенті багато лобістів, але вони не хочуть ухвалювати такий закон. // Парламент. – 2004. – №1. – С.38. 3. Вишняков Г. Проблемы государственного регулирования лоббизма в РФ // Представительная

діяльність // Парламент. – 2004. – №1. – С. 32-38. 5. Кошльський В. Парламентські лобісти немає закону про нього [Лобістські групи у Верховній Раді України] // Юрид. віст. України. – 1998. – 1-7 жов. – С. 1, 2. 6. Лобимов А.П. Формирование лоббистских правоотношений в российском обществе: конституционно-правовое исследование. Автореф. дис. д-ра юрид. наук. – М., 2002. – 43 с. 7. Сіренко В.Ф. Інтереси і влада. – К.: Оріон, 2006. – 514 с. 8. Тодика О.Ю. Пародовластие в условиях глобализации. – Х.: Право, 2005. – 336 с.

Надійшла до редакції 06.11.2006 р.

УДК 342.727

О.В. Нестеренко, аспірантка
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Невід'ємною складовою частиною вчення про права людини є інститут обмежень її прав. Як вважають учені-конституціоналісти, „функціонування суспільства неминує породжувати ситуації, які потребують від держави обмежити громадянські права та свободи” [13, с. 214], оскільки певні обмеження конституційних прав одних осіб одночасно є гарантією їх реалізації для інших. Не є абсолютним і право на доступ до інформації. Природно, виникає запитання щодо підстав, цілей та умов, за яких можливі такі обмеження, щоб вони не перетворилися на порушення прав особи.

Загальні питання цієї проблеми порушували такі науковці, як А.В. Должиков, Б.С. Ебзєєв, О.В. Малько, І.М. Панкєвич, Н.М. Рабінович, М.Ф. Сєліван, Ю.М. Тодика. Проблеми обмеження інформаційних прав розглядають: С.Ю. Захаров, В.Б. Ісаков, Б.А. Кормич, А.В. Пазюк, А. Климчик, Н.В. Кушакова, А.І. Марущак, Т. Мендел, В.О. Сєрьогін [Див.: 2; 6; 9; 10; 12; 13] та ін..

Незважаючи на те, що існує багато наукових праць, присвячених означеній проблемі, певні теоретичні питання обмеження права на доступ до інформації все ж потребують подальшого вивчення. Крім того, практика необґрунтованих обмежень права на доступ до інформації, що склалася в Україні, змушує повертатися до цієї теми знову.

Мета даної статті – дослідити теоретичні і практичні питання щодо обмежень цього фундаментального права на доступ до інформації, установити, за яких умов вони є обґрунтованими (правомірними) і проаналізувати, чи відповідають обмеження, передбачені Конституцією й законами України, міжнародно-правовим стандартам у сфері свободи інформації.

Також право на доступ до інформації не є абсолютним і в світі не

існує країни, яка не встановлювала б певних обмежень стосовно такого доступу, підтверджує зарубіжне законодавство. Так, Законом Великобританії „Про свободу інформації” передбачено 23 винятки щодо інформації, яка може бути надана. Ці обмеження стосуються пасамперед інтересів і безпеки держави, інформації про кримінальні злочини, комерційної таємниці та ін. [17].

У Швеції, яка перша у світі на законодавчому рівні закріпила право на доступ до інформації, це право може бути обмежено лише з міркувань (а) безпеки держави або її міжнародних відносин, (б) централізованої фінансової, валютної політики держави, (в) діяльності влади по інспектуванню та іншій перевірці, (г) заінтересованості в розкритті кримінального злочину, (д) загальних економічних інтересів, (е) приватного життя та фінансового стану громадян, (є) збереження тварин і рослин [15, с. 82-84].

Законом Японії „Про доступ до інформації, яка знаходиться у адміністративних органів” встановлено шість винятків. Так, у наданні документів може бути відмовлено, якщо це інформація: (а) персональна або корпоративна, розкриття якої може завдати шкоду безпеці держави, міжнародним відносинам чи ведінню міжнародних переговорів; (б) розкриття якої може завдати шкоду здійсненню кримінального розслідування або правосуддю; (в) про внутрішні справи держави або консультації, поширення якої може нанести шкоду вільному й чесному обміну поглядами або нейтральності рішень, що приймаються; (г) є винятком, спрямованим на попередження шкоди ведінню бізнесу державними органами [15, с. 51-53].

В Австралії згідно із Законом „Про свободу інформації” право на доступ до неї може бути обмежено в інтересах (а) національної безпеки, міжнародних відносин, оборони, (б) забезпечення законності, громадянського порядку, національної економіки, (в) захисту права на приватне життя особи й комерційну таємницю, а також (г) щодо документів уряду та його внутрішнє робоче листування [18].

Щодо міжнародних стандартів можливих винятків із приводу надання інформації, то необхідно звернутися до Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Хоча до недавнього часу і вважалося, що ст. 10 цього міжнародного документа й не гарантує права на доступ до інформації, рішення Європейського суду з прав людини від 10 липня 2006 р. по справі *Sdružení Jihočeské Matky v. Czech Republic* [16] (у даній справі не було визнано порушення ч. 2 ст. 10 Конвенції, оскільки право на доступ може бути обмежено з метою захисту національної безпеки та здоров'я населення) змінило цю ситуацію, і Судом було визнано, що держава зобов'язана надавати

інформацію або документи за інформаційними запитами. Отже, відповідно до цього рішення право на доступ до інформації також може бути обмежено у випадках, передбачених ч. 2 ст. 10 Конвенції [16].

Аналіз законодавства різних країн світу, а також міжнародних стандартів у цій царині дозволяє зробити висновок, що загалом спостерігається однакова тенденція щодо обмежень права на доступ до інформації. Поприблене вивчення наукової літератури дає можливість зробити висновок, що науковці теж одностайні в питанні необхідності такого обмеження.

Якщо існують певні загальновизнані стандарти стосовно можливих обмежень права на доступ до інформації, то чому постійно виникають запитання з приводу їх правомірності. Для цього існує декілька причин. По-перше, розбіжності виникають щодо розуміння сутності цих підстав, оскільки вони в більшості випадків є оціночними категоріями. Так, не викликає заперечення теза, що право на доступ до інформації може бути обмежено в інтересах інформаційної безпеки (вона складається з 3-х сегментів: інформаційна безпека людини, інформаційної безпеки суспільства, інформаційна безпека держави). Але виникають запитання (а) щодо визначення цього поняття і (б) якому із цих сегментів віддати перевагу. А оскільки досить складно знайти баланс між забезпеченням інформаційної безпеки людини й інформаційної безпеки держави, погляди науковців на цю проблему різняться. Так, якщо на переконання Б.А. Кормича необхідно забезпечувати інформаційну безпеку людини, що полягає саме у „збереженні інформаційних прав і свобод” [4, с. 201], то більшість російських дослідників й окремі українські політики і вчені, навпаки, вважають, що передусім слід забезпечити інформаційну безпеку держави, що дуже часто ототожнюється з необхідністю значного обмеження інформаційних прав особи і перш за все право на доступ до інформації. Застереження з приводу того, що орієнтація на інформаційну безпеку й інформаційний суверенітет може призвести до неправомірного обмеження права на інформацію, висловлювала Н.В. Кушакіна [5, с. 70].

По-друге, у багатьох країнах нерідко конкретизація відомостей, які не можуть бути оприлюднені, регулюється не законом, а підзаконними нормативно-правовими актами, що також сприяє численним зловживанням з боку державних службовців.

По-третє, досить часто законодавством не враховується, що право громадян знати інформацію, публікація якої представляє суспільний інтерес, може мати більше значення, ніж наданий їй державними органами гриф секретності (принцип обмежень у сфері винятків). Цей дуже важливий міжнародно-правовий принцип вимагає, щоб відомості, доступ до яких закривається, мають бути ясними, описуватися вузь-

ко й відповідати контролю згідно з трискладовим тестом, а саме: а) інформація повинна стосуватися легітимної мети, визначеної законом; б) її розголошення може завдати суттєвої шкоди цій меті; в) шкода від розголошення цієї інформації має бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в її отриманні [11, с. 46].

Проаналізуємо підстави обмеження, встановлені українським законодавством, і з'ясуємо, чи відповідають вони міжнародним стандартам у цій сфері відносин. Відповідно до ч. 3 ст. 34 Конституції України право на доступ до інформації може бути обмежено законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності чи громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або підтримки авторитету й неупередженості правосуддя. Згідно зі ст. 32 Основного Закону країни не допускається збирання, зберігання, використання й поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. За ст. 64 Конституції, конституційні права та свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Основним Законом (хоча на практиці ця норма постійно порушується органами державної влади й управління). Право на доступ до інформації (ч. 3 ст. 32, ч. 2 ст. 34, ч. 2 ст. 50) на підставі ст. 64 Конституції України може бути обмежено, однак особа має право знати свої права й обов'язки. Закони та інші нормативно-правові акти, що їх визначають, не можуть бути обмежені навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану (ст. 57).

Деталізація конституційних обмежень і порядок їх застосування закріплені в Законах України „Про інформацію” [1; 1992. – № 48. – Ст. 650] і „Про державну таємницю” [1; 1994. – № 16. – Ст. 93]. Відповідно до ст. 28 Закону „Про інформацію” за режимом доступу інформація поділяється на відкриту і з обмеженим доступом. Остання за своїм правовим режимом поділяється на конфіденційну і таємну.

Що ж до згаданого раніше трискладового тесту, то, на жаль, в українському законодавстві його реалізовано лише частково. Підстави для обмеження інформації (про що вже йшлося) перелічені в ст. 34 Конституції та в ст. 37 Закону України „Про інформацію”. А от вимога визначення, чи буде завдати її розголошення суттєвої шкоди відповідній меті обмеження доступу, не передбачено. На практиці, як правило, такої перевірки не існує: інформація засекречується, як тільки вона стосується однієї з підстав для засекречування, і до третьої частини трискладового тесту справа просто не доходить. Тому спроба реалі-

зувати трискладовий тест у ч. 11 ст. 30 цього Закону („Інформація з обмеженим доступом може бути поширена без згоди її власника, якщо ця інформація є суспільно значимою, тобто якщо вона є предметом громадського інтересу і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає право власника на її захист”) виявилася невдалою: на практиці це положення фактично не застосовується. Крім того, ч. 3 ст. 47¹ цього ж Закону передбачає звільнення громадянина від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд установить, що вона є суспільно значимою. Однак внесення змін до Закону „Про правові засоби масової інформації (преса) в Україні” від 11 травня [1; 1991. – № 32. – Ст. 394], згідно з якими журналіст має право на вільне отримання, використання, поширення та зберігання тільки відкритої за режимом доступу інформації (п. 1 ч. 2 ст. 26) фактично нівелювало дію ч. 11 ст. 30 та ч. 3 ст. 47¹ Закону України „Про інформацію”, оскільки застосовувати трискладовий тест просто неможливо.

Необхідне зазначити, що однією з причин безпідставного обмеження (тобто порушення) права на доступ до інформації є недосконале законодавство в даній царині. Наприклад, Державна податкова адміністрація у Одеській області (далі – ДПА), обґрунтовуючи відмову в наданні інформації про кількість проведених перевірок суб'єктів підприємницької діяльності й інформації про те, чи існує внутрішня процедура притягнення до відповідальності працівників податкових органів, податкової міліції за порушення закону, посилалася саме на ч. 7 ст. 37 цього Закону, за якою не підлягають обов'язковому наданню для ознайомлення за інформаційними запитами офіційні документи, що містять інформацію, яка не підлягає розголошенню згідно з іншими законодавчими або нормативними актами, і, спираючись на норму Закону, зробила посилання і на Положення, затверджене наказом ДПА України від 2 квітня 1999 р., № 175 „Про затвердження Положення про податкову інформацію в державній податковій службі України”, відповідно до якого дана інформація не може бути надана. Але слід зауважити, що за ст. 34 Основного Закону України обмеження права на інформацію може встановлюватися лише законами України, а не підзаконними актами. Крім того, ця норма Закону «Про інформацію» не відповідає міжнародним стандартам.

Досить ґрунтовне дослідження, результатом якого стало виявлення значної кількості колізій і недоліків вітчизняного законодавства в питаннях обмеження права на доступ до інформації, було проведено Є. Ю. Захаровим [11, с. 95]. Найбільше вад законодавчого характеру, що призводять до безпідставного обмеження права на доступ до інформації, переконує правник, пов'язано з правовим регулюванням останньої,

яка за своїм режимом є конфіденційною. Так, однією з причин необґрунтованого такого обмеження, на його думку, є положення, про конфіденційну інформацію, яка є власністю держави. А наведене в Законі України „Про інформацію” „негативне” визначення конфіденційної інформації, що є власністю держави, могло б працювати, якщо б було передбачено створення „Зводу відомостей, які становлять конфіденційну інформацію, що є власністю держави”. Тоді було б подолано вказану суперечність, коли одні й ті ж відомості „за бажанням” одного відомства можуть поширюватися, а іншого – засекречуватися. Проте прийнятий Закон створення такого Зводу не передбачає” [11, с. 97].

Усе вищевикладене дозволяє зробити наступні висновки:

- а) треба розрізняти поняття обмеження права на доступ до інформації від його порушення;
- б) право на доступ до інформації не є абсолютним, але обмеження доступу до інформації можливе лише на підставі закону і з певною метою;
- в) передбачені підстави обмеження права на доступ до інформації за українським законодавством не відповідають європейським стандартам у цій сфері;
- г) безпідставному обмеженню цього права на в Україні сприяє недосконале законодавство, його колізії, суперечності;
- д) службовці державного апарату, як правило, не заінтересовані видавати особам інформацію.

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Должиков А.В. Конституционные критерии допустимости ограничения основных прав человека и гражданина в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 2003. - 20 с. 3. Климчик Л. Свобода информации и право на частную жизнь в международном праве: Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2003. - 184 с. 4. Кормич Б.А. Информационная беззастенчивость: организационно-правовые основы: Навч. посіб.- К.: Кондор, 2004. - 384 с. 5. Кушакова Н.В. Конституційне право на інформацію: правомірні та неправомірні обмеження // Вісн. КС України - 2002. - № 3. - С. 66-70. 6. Малько А.В. Стимули и ограничения в праве.-2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2005 - 250 с. 7. Марущак А.І. Свобода слова та інформації з обмеженим доступом: співвідношення понять // Біюл. Мін. юст. України. - 2005. - № 6. - С. 44-49. 8. Павук А.В. Міжнародно-правовий захист прав людини на приватність персоналізованої інформації: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - К., 2004. - 19 с. 9. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву: «Круглый стол» журнала «Государство и право» // Гос-во и право. - 1998. - № 7. - С. 20-42. 10. Рабинович П.М., Папкевич І.М. Обмежування прав людини: загально теоретична характеристика // Юридична Україна. - 2003. - № 8. - С. 9-14. 11. Свобода інформації та право на приватність в Україні. Т. 1. Доступ до інформації: hic et nunc! / Упоряд. С.Ю. Захаров. - Х.: Фолио, 2004. - 212 с. 12. Селіван М.Ф. Критерії обмеження прав людини у практиці конституційного правосуддя // Вісн. КС України. - 2005. - №3. - 2005. - С. 35-53. 13. Тодика Ю.П., Тодика О.Ю. Конституційно-правовий статус человека и гражданина в Украине. - К.: Вид. дім "Ін Юре", 2004. - 368 с. 14. Тодика Ю.М., Сергін В.О. Вдосконалення законодавства про інформацію з обмеженим доступом вимога сьогодення // Вісн. Акад.

прав. наук України. - 1999. - № 4. - С. 42-49. 15. Toby Mendel: Freedom on Information: A Comparative Legal Survey. - UNESCO: New Delhi, 2003. - 162 p. 16. Case of Sdružení Jihočeské Matky v. Czech Republic 10 July 2006 // <http://www.echr.coe.int>. 17. Freedom of Information Act 2000 // <http://www.foi.org.uk/rtf/foia2000.rtf>. 18. Freedom of Information Act 1982 // http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/foia1982222/s4.html

Надійшла до редакції 31.10.2006 р.

№ ПК 342.8

Т.В. Степенко, канд. юрид. наук, доцент
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

СКЛАДАННЯ Й УТОЧНЕННЯ СПИСКІВ ВИБОРЦІВ ЯК ОДНА З НАЙВАЖЛИВІШИХ СТАДІЙ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Складання списків виборців є важливою стадією виборчого процесу. Виборча система України передбачає загальне, рівне і пряме виборче право. Право голосу є конституційним правом громадян України, а забезпечення їх конституційних прав згідно з Основним Законом країни – це головний обов’язок держави. Саме вона повинна створити такі умови для проведення виборів, щоб процес голосування відобразив справжнє волевиявлення народу [6, с. 37-39].

Організаційно-правовим проблемам, пов’язаним зі складанням списків виборців, присвячені праці таких вітчизняних учених, юристів, народних депутатів, як Ю.Б. Ключковський, Г.М. Старовойтова та ін. [Див.: 4; 6]. Однак багато питань щодо удосконалення процедури складання й використання списків виборців в Україні залишаються малодослідженими, немає спеціальних монографій чи окремих робіт з цього питання.

Мета даної статті – розкрити організаційно-правові аспекти складання списків виборців та по можливості вирішити проблемні питання, що виникають у процесі застосування відповідних норм виборчого законодавства України.

Списки виборців складаються для гарантування державою кожному виборцеві права й реальних можливостей виявити свою волю шляхом голосування. Це забезпечує реалізацію конституційного принципу загального виборчого права, а також виключає участь у виборах осіб, які відповідно до законодавства не мають права голосу. При складанні списків забезпечується реалізація також конституційного принципу рівного виборчого права, за яким один виборець включається до спис-