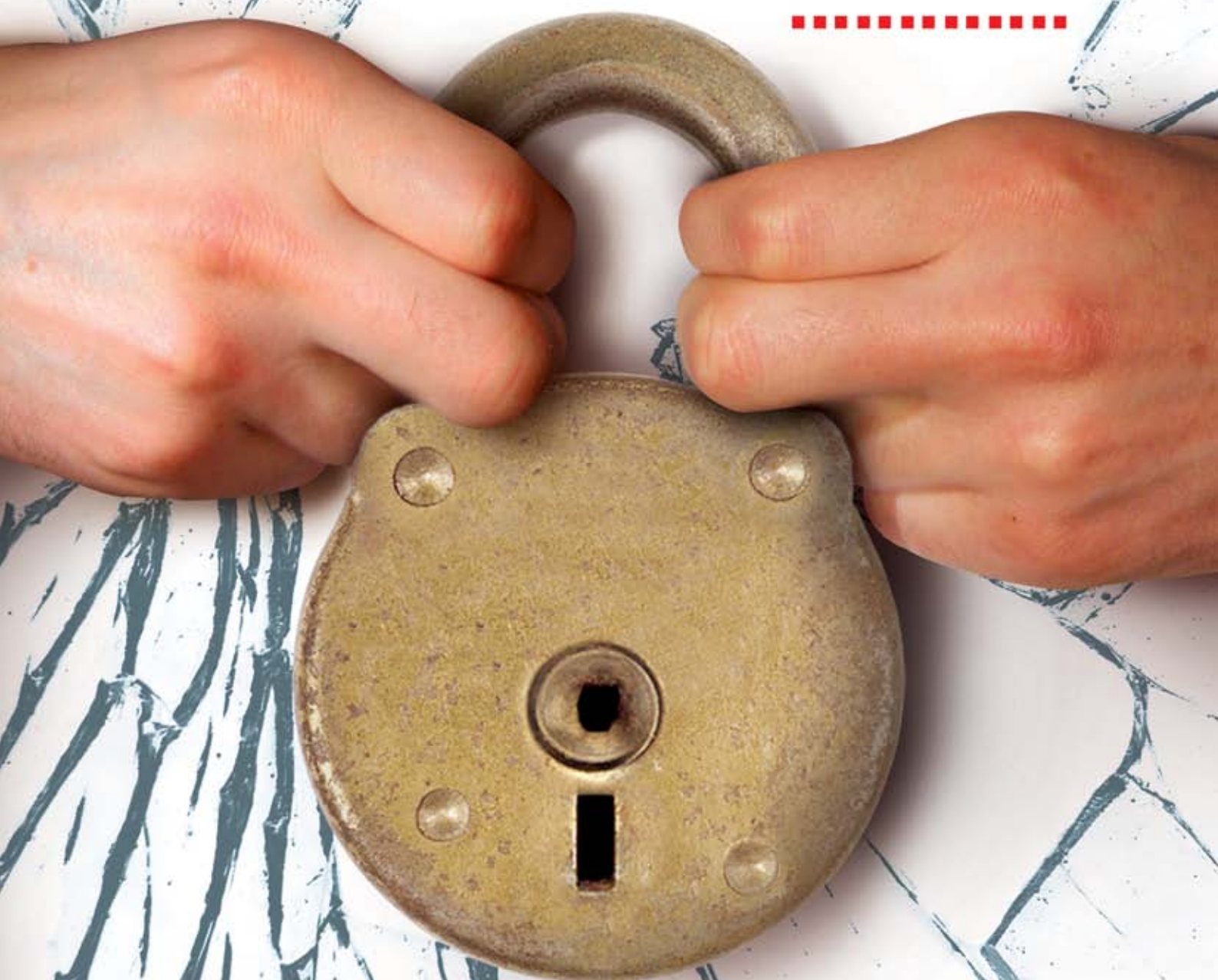


ЯК ВТАЄМНИЧУЮТЬСЯ ГЕНЕРАЛЬНІ ПЛАНИ МІСТ І ЯКІ НАСЛІДКИ ЦЕ МАЄ ДЛЯ СУСПІЛЬСТВА:

МАТЕРІАЛИ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ
ДІЯЛЬНОСТІ МІНРЕГІОНУ УКРАЇНИ



СХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ГРОМАДСЬКИХ ІНІЦІАТИВ

**ЯК ВТАЄМНИЧУЮТЬСЯ ГЕНЕРАЛЬНІ
ПЛАНИ МІСТ І ЯКІ НАСЛІДКИ
ЦЕ МАЄ ДЛЯ СУСПІЛЬСТВА:**

**МАТЕРІАЛИ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ
ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА РЕГІОНАЛЬНОГО
РОЗВИТКУ, БУДІВНИЦТВА ТА
ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА
УКРАЇНИ У СФЕРІ ФОРМУВАННЯ ПЕРЕЛІКУ
ВІДОМОСТЕЙ, ЩО СТАНОВЛЯТЬ
СЛУЖБОВУ ІНФОРМАЦІЮ**

Луганськ
Янтар
2013

УДК 711.4(477):342.72/73+352.07+342.518
ББК 85.118.2(Укр)+67.9(4Укр)301.123+67.9 (4Укр) 300.3

Як втаємничуються генеральні плани міст і які наслідки це має для суспільства: матеріали громадської експертизи діяльності Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України у сфері формування Переліку відомостей, що становлять службову інформацію / Східноукраїнський центр громадських ініціатив. Укладач: В. В. Щербаченко. – Луганськ: Янтар, 2013. – 216 с.

Shcherbachenko, V. (Eds.) (2013).

How Comprehensive City Plans in Ukraine are Classified for “Limited Official Use” and What Consequences this has for Society: A collection of materials accessed through public examination and an analysis of how and why items are included on the list and classified for “Limited Official Use” by the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine. Luhansk: Eastern-Ukrainian Center for Civic Initiatives.

Видання присвячене проблемі обмеження доступу громадськості до генеральних планів населених пунктів України і складається з двох основних частин. Перша частина – це експертні пропозиції за результатами проведення громадської експертизи діяльності Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України у сфері формування Переліку відомостей, що становлять службову інформацію. Друга частина книги – це добірка статей, створених у рамках громадської експертизи, які висвітлюють вплив втаємничення генпланів міст на дотримання прав та свобод громадян, економіку, державне управління, національну безпеку, екологію, збереження культурної та історичної спадщини.

Книга буде цікавою представникам органів державної влади та місцевого самоврядування, профільних громадських організацій, науковцям, спеціалістам у сфері планування розвитку територій, журналістам і всім тим, хто цікавиться проблематикою містобудування та доступу до публічної інформації.

This publication is devoted to the problem in Ukraine of limited public access to the comprehensive city plans of municipalities. It consists of two main parts. The first part deals with how the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine compiled the list of documents and classified items using the proprietary designation of “Limited Official Use.” The second part of the book is a compilation of articles about the impacts of making comprehensive city plans inaccessible to citizens and the effects this has on the rights and freedoms of citizens, the economy, public administration, national security, the environment, and the preservation of cultural and historical heritage.

Representatives of state and local governments, NGOs, mass media, scientists, urban planners, architects, and anyone interested in the problems of city planning and public access to critical information contained in comprehensive city plans will benefit from reading this publication.

ISBN 978-966-678-442-4 УДК 711.4(477):342.72/73+352.07+342.518
ББК 85.118.2(Укр)+67.9(4Укр)301.123+67.9 (4Укр) 300.3

© Східноукраїнський центр громадських ініціатив, 2013

© Автори, 2013

© Видавництво «Янтар», 2013



Вихід у світ цього видання став можливим завдяки фінансовій підтримці Міжнародного Фонду «Відродження»

ЗМІСТ

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ	5
ПЕРЕДНЄ СЛОВО: ПРО ЩО ЦЯ КНИГА І ЧОМУ ВОНА ВИХОДИТЬ У СВІТ	6
ЕКСПЕРТНІ ПРОПОЗИЦІЇ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ, БУДІВНИЦТВА ТА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ПЕРЕЛІКУ ВІДОМОСТЕЙ, ЩО СТАНОВЛЯТЬ СЛУЖБОВУ ІНФОРМАЦІЮ	14
<i>РЕЗЮМЕ</i>	15
<i>СПИСОК СКОРОЧЕНЬ</i>	20
<i>ЗАГАЛЬНІ ВІДОМОСТІ ПРО ГРОМАДСЬКУ ЕКСПЕРТИЗУ</i>	21
<i>РЕЗУЛЬТАТИ</i>	28
<i>ВИСНОВКИ</i>	49
<i>РЕКОМЕНДАЦІЇ</i>	52
<i>ПЕРЕЛІК ДОКУМЕНТІВ ТА МАТЕРІАЛІВ, ЩО БУЛИ ВИКОРИСТАНІ В ХОДІ ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ</i>	54
РЕАКЦІЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА ЕКСПЕРТНІ ПРОПОЗИЦІЇ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ	60
<i>ВІДПОВІДЬ ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ (МІНРЕГІОНУ УКРАЇНИ) ІНІЦІАТОРУ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ</i>	60
<i>ЗАХОДИ ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ (МІНРЕГІОНУ УКРАЇНИ) З РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКСПЕРТНИХ ПРОПОЗИЦІЙ</i>	62
<i>ДОРУЧЕННЯ ПЕРШОГО ВІЦЕ-ПРЕМ'ЄР МІНІСТРА УКРАЇНИ ВАЛЕРІЯ ХОРОШКОВСЬКОГО ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ</i>	64
<i>ЛИСТ НАЧАЛЬНИКА ГОЛОВНОГО УПРАВЛІННЯ ОПЕРАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ ПОЛКОВНИКА М.І.КРАВЧУКА ВІД 14 ЛИСТОПАДА 2012 РОКУ ДО В.О. НАЧАЛЬНИКА НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ОБОРОНИ УКРАЇНИ ТЕЛЕЛИМА В.М.</i>	65
<i>ЛИСТ НАЧАЛЬНИКА ГОЛОВНОГО УПРАВЛІННЯ ОПЕРАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ ПОЛКОВНИКА М.І.КРАВЧУКА ВІД 17 СІЧНЯ 2013 РОКУ ДО СХІДНОУКРАЇНСЬКОГО ЦЕНТРУ ГРОМАДСЬКИХ ІНІЦІАТИВ</i>	66
<i>КОМЕНТАР СХІДНОУКРАЇНСЬКОГО ЦЕНТРУ ГРОМАДСЬКИХ ІНІЦІАТИВ ЩОДО РЕАКЦІЇ МІНРЕГІОНУ УКРАЇНИ НА ЕКСПЕРТНІ ПРОПОЗИЦІЇ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ</i>	67
ВПЛИВ ВТАЄМНИЧЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ МІСТ НА РІЗНІ СФЕРИ СУСПІЛЬНОГО ЖИТТЯ: ЕКСПЕРТНІ СТАТТІ	72
ОЛЕКСАНДРА МАТВІЙЧУК	
<i>ВІДПОВІДНІСТЬ ПРАКТИКИ ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ МІСТ УКРАЇНИ ОСНОВНИМ ПРАВАМ ТА СВОБОДАМ ЛЮДИНИ</i>	72

ВОЛОДИМИР ЩЕРБАЧЕНКО

*ЧИ ВІДПОВІДАЄ ПРАКТИКА ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ГРОМАДЯН
ДО ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ УКРАЇНИ
ПРИНЦИПАМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ?..... 86*

СЕРГІЙ ГОРДІЄНКО

*ДЕЯКІ АСПЕКТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДОСТУПУ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ МІСТ
ТА НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ УКРАЇНИ 127*

ЮЛІЯ РАЩУПКІНА

*ВПЛИВ ОБМЕЖЕНОГО ДОСТУПУ ДО ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ
НА РЕАЛІЗАЦІЮ ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ МІСЦЕВИХ
ГРОМАД, А ТАКОЖ РИНОК ЗЕМЛІ ТА НЕРУХОМОСТІ 137*

ВАДИМ ШТЕФАН

*ДО ПИТАННЯ ВІДКРИТОСТІ ІНФОРМАЦІЇ ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ
В КОНТЕКСТІ ПРОЦЕСІВ ІНВЕСТУВАННЯ НА РІВНІ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД 146*

**ВОЛОДИМИР ЩЕРБАЧЕНКО, ЮЛІЯ РАЩУПКІНА, ВАДИМ САБІНІН, БОГДАН
БОНДАРЕНКО**

*ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ
У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ 161*

ДМИТРО СКРИЛЬНІКОВ

*ПРАКТИКА ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ МІСТ
УКРАЇНИ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА РЕАЛІЗАЦІЮ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ
ТА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДСЬКОСТІ 189*

ОЛЕКСІЙ БРИТЮК

*ВПЛИВ ОБМЕЖЕНОГО ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ НА ОХОРОНУ
ІСТОРИКО-КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ 202*

ПІСЛЯСЛОВО: ЯКЩО ВИ НЕ БАЙДУЖІ ДО ПРОБЛЕМИ 212

ІНФОРМАЦІЯ ПРО СХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР

ГРОМАДСЬКИХ ІНІЦІАТИВ 214

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

ВРУ – Верховна Рада України

ДБН – державно-будівельні норми

ДСК – для службового користування

ЗВДТ – Звід відомостей, що становлять державну таємницю

ЗСУ – Збройні Сили України

ЗУ – закон України

Мінрегіон – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України

Міноборони – Міністерство оборони України

МНС – Міністерство надзвичайних ситуацій України

НПА – нормативно-правовий акт

ОГС – організації громадянського суспільства

ОМС – органи місцевого самоврядування

Перелік – Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Мінрегіоні України

СЦГІ, Центр – Східноукраїнський центр громадських ініціатив

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

Чому втаємничені генплани - це проблема наша, громадян?

Генеральні плани міст створюються для того, щоб робити життя мільйонів українських містян, діяльність безлічі компаній та організацій більш прогнозованими, комфортними та стабільними. Саме цей документ має визначати стратегічні напрямки розвитку міста, вказуючи чиновникам муніципалітетів, куди вони повинні спрямовувати свої зусилля та публічні фінанси для покращення життя у громадах. У свою чергу громадяни, маючи доступ до генпланів, можуть контролювати відповідність дій посадовців стратегічному містобудівному документу, а також усвідомлено планувати придбання нерухомості в більш комфортабельних районах, бути поінформованими про реконструкцію старих районів, відтак – будувати стратегії збереження власного майна від примусової конфіскації для суспільних потреб. Беручи до уваги генплан, приватні компанії мали б планувати власний розвиток, оцінювати фінансову доцільність майбутніх інвестицій в окремі громади та визначати найкраще місце для просторової локалізації капіталовкладень.

Так має бути, але так не відбувається. Чиновники роздають за хабарі публічні земельні ресурси. Бізнесмени змушені нелегально купувати інформацію генпланів та дозволи на будівництво. Органи місцевого самоврядування невідконтрольні громадам і намагаються проводити фіктивні громадські слухання, приховують від громадян інформацію про землевідведення та плани будівництва. Як наслідок – зникають зелені зони та традиційні ландшафти, обмежується доступ громадян до прибережних зон, забудовуються прибудинкові та внутрішньоквартальні території, з карт міст стираються історичні місця. Міста стають все більше безликими, сегрегованими та все менше зручними для більшості їх мешканців.

Проте власність міських громад і комфортність міст не зникає в нікуди. Вони стають частиною майна та особистого комфорту окремих чиновників, депутатів, бізнесменів, залучених у злочинні схеми працівників правоохоронних та судових органів – всіх тих, хто щоденно руйнує просторову справедливість наших міст.


Як з'явилась ідея створення цього видання?

Просторова несправедливість і беззаконня – це вже не просто слова. Ці явища стали частиною життя багатьох людей. Порушені норми інсоляції, забудовані протипожежні проїзди між будинками, знищені зелені прибудинкові території, дитячі та спортивні майданчики, зруйновані зливні стоки, затоплені підвали та тротуари, гамір та вихлопи машин від побудованих впритул до житлових будинків автостоянок і доріг – всі ці та багато інших щоденних негараздів внесли в життя наших співгромадян продажні чиновники та жадібні бізнесмени.

Громадяни, що опиняються у подібних ситуаціях, звертаються до Східноукраїнського центру громадських ініціатив (СЦГІ) за безкоштовною правовою допомогою. Вже багато років поспіль допомагаючи громадянам захищати право на безпечне жилає середовище, ми зрозуміли, що не можемо робити це результативно без доступу до офіційної містобудівної документації, зокрема до генеральних планів міст. Але отримати доступ до цих документів ані ми, ані інші звичайні громадяни не можуть, бо вони втаємничені грифами «Для службового користування» і «Таємно».

Чому недоступні генеральні плани і хто дає дозвіл на втаємничення?

Провівши у 2009-2011 роках усеукраїнський моніторинг доступності генпланів,



СЦПГ з'ясував, що проблема має всеукраїнський характер. Із близько 200 міст України, яким були адресовані запити із проханням надати доступ до картографічних складових генеральних планів, лише чотири надіслали копії основних креслень. Для відмов у доступі до основного містобудівного документа у чиновників було безліч пояснень: офіційні накази та рішення державних органів різного рівня, відсутність оргтехніки, великий обсяг матеріалів для копіювання, неухвалення міського бюджету та багато інших причин.

Якщо, аналізуючи отримані відповіді, відкинути випадки грубого ігнорування законодавства про доступ до публічної інформації, такі як: банальне ненадання відповіді, надання беззмстовних відповідей, посилення на відсутність оргтехніки для копіювання і т.п., – то з'ясується цікава тенденція. В якості найбільш частого правового обґрунтування правомірності обмеження доступу до генпланів чиновники називали «Інструкцію про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави», затверджену Постановою Кабінету Міністрів України від 27.11.1998 р. № 1893. Як помітно із назви цього документа, він пояснює, як необхідно поводитись із документами, що містять службову інформацію із обмеженим доступом, проте не дає відповіді на питання: «Чому саме втаємничені генплани?», «Яка саме інформація міститься в генпланах, що зумовлює необхідність втаємничення документів?».

Для того аби отримати відповідь на згадані питання, ми звернулися до інших документів, які рідше, але все-таки згадувалися у відповідях міських рад. Це були переліки конфіденційної інформації, що є власністю держави, ухвалені різними органами державної влади та місцевого самоврядування (починаючи від окремих міських рад і районних державних адміністрацій та закінчуючи центральними органами виконавчої влади). Аналіз цих переліків показав, що вони містили часом однакову, а часом досить відмінну інформацію. Втім такі відмінності не завадили міським радам у різних частинах України відмовити в доступі до генеральних планів міст, обґрунтовуючи свої дії абсолютно різними переліками відомостей конфіденційної інформації, що є власністю держави.

Порівняльний аналіз змісту Державних будівельних норм ДБН Б.1-3-97 «Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів» і переліків конфіденційної інформації, що є власністю держави, дозволив з'ясувати, що підставою для втаємничення генпланів є кілька видів інформації. Насамперед це великомасштабні карти із геопросторовими даними, з використанням яких зобов'язував виготовляти генплани вищезгаданий ДБН Б.1-3-97. Це також інша інформація, що міститься у генпланах, – насамперед дані про міські комунікації (магістральні водогони, газопроводи, лінії електропостачання тощо). Згодом те, що саме ця інформація є підставою для втаємничення генпланів, підтвердили і працівники відповідних державних організацій. Таким чином, ми дізнались, яку саме інформацію, що міститься в генпланах, органи державної влади вважають за доцільне приховувати від громадян, проте лишалось питання «чому?».

Чому органи державної влади продовжують вважати обмеженою в доступі ту інформацію, яка значною мірою вже давно є загальнодоступною?

Вільні у використанні карти Google, на яких можна ідентифікувати окремі будинки, визначити місцезнаходження об'єкта із точністю до метра із використанням GPS-навігатора звичайного мобільного телефону, доступність у вільному продажу

в Інтернет високоточних карт українських міст та багато інших реалій сучасного життя суперечать офіційнопроголошеним «таємницям» держорганів.

Мало хто із державних службовців наважується пояснити вголос вказані невідповідності. Пошепки проголошуються слова «теракт» і «небезпека», трохи голосніше вимовляється: «ми ж не хочемо, аби сталось щось погане» і «звичайним людям це непотрібно». А от фрази: «жодної корупції в цій ситуації немає» та «незрозуміло, чому громадські організації проявляють до цього інтерес» – звучать із вуст окремих чиновників і працівників проектних інститутів голосно і впевнено.

Ця необґрунтованість віднесення певних відомостей до службової інформації викликала у членів робочої команди проекту ще більші сумніви в доцільності такого втаємничення. Саме тому й виникла ідея провести громадську експертизу того, як формуються переліки відомостей, що становлять службову інформацію, в центральних органах виконавчої влади. Оскільки провести таке дослідження в кожному із міністерств і державних комітетів, на переліки відомостей яких посилались міські ради, обмежуючи доступ до генпланів, було неможливо – ми обрали профільне Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Що ми хотіли дізнатися в ході громадської експертизи?

Головні питання, відповідь на які ми хотіли отримати в ході дослідження, були такі:

- Якою є процедура формування Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Мінрегіоні України, та якими є нормативно – правові акти, що регулюють його створення?
 - Якими є первинні дані, на основі яких формується зазначений перелік?
 - Чи здійснюється при формуванні Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Мінрегіоні України, комплексний аналіз впливу обмежень, які виникають внаслідок затвердження Переліку, на доступ до публічної інформації, на розвиток інших сфер державного управління?
 - Якщо відповідний аналіз здійснюється, то якою є процедура його здійснення та результати?
 - Якщо відповідний аналіз не здійснюється, то чим обґрунтовуються правомочність, доцільність та виправданість віднесення певних видів інформації до Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Мінрегіоні України?
 - Хто входить у робочу групу, яка розробляє Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Мінрегіоні України?
 - Чи залучаються представники громадськості до формування Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Мінрегіоні України?
 - Якщо представники громадськості залучаються до формування Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Мінрегіоні України, то:
 - яка процедура такого залучення?
 - якими нормативно-правовими актами вона врегульована?
 - яку кваліфікацію мають залучені громадські експерти?
 - Яка кількість та який зміст внесених пропозицій з боку громадськості?

Які відповіді ми отримали на поставлені питання?

Про те, які відповіді ми отримали на поставлені питання, розповідає збірник, який Ви тримаєте в руках. Основні матеріали дослідження та опис ходу його проведення доступні у виданні. Ласкаво просимо знайомитися, робити відгуки та пропонувати власні ідеї.

Головний висновок із проведення громадської експертизи, про який необхідно сказати вже в передньому слові, – це відсутність в 46-мільйонній країні чітко визначених процедур віднесення інформації до службової. З'ясувалося, що питання: обмежувати доступ громадян до публічної інформації чи не обмежувати – вирішує вузьке коло людей, які разом працюють в одному і тому ж органі державної влади. Зовнішній контроль над такими діями державних службовців при формуванні переліків практично відсутній. Вирішуючи питання, чи слід ставити на певну інформацію гриф «Для службового користування», посадовці керуються насамперед власними уявленнями про таку необхідність, а не чітко визначеними процедурами та критеріями.

Результати дослідження також свідчать, що представники різних міністерств по-різному трактують статус переліків відомостей, що становлять службову інформацію. Так, станом на кінець липня 2012 року в Міністерстві юстиції України не було зареєстровано жодного переліку службової інформації центрального органу виконавчої влади. Це означає, що відповідні переліки є документами виключно для службового користування в межах конкретного центрального органу виконавчої влади. Водночас в Мінрегіоні України при створенні власного переліку службової інформації вважають своїм обов'язком враховувати зміст Переліку відомостей, що становлять службову інформацію в Міністерстві оборони України. Наслідки такої ситуації у сфері доступу до містобудівної документації – загальновідомі та сумні: генеральні плани з їх життєво-важливою інформацією громадянам недоступні.

Який результат експертизи?

Підготовлені СЦГІ експертні пропозиції були передані всім центральним органам виконавчої влади, що були причетними до тематики дослідження. В Мінрегіоні України до експертних пропозицій поставилися критично та зазначили, що «запропоноване проведення консультацій, із залученням громадськості, для пошуку шляхів доступу громадян до графічної частини генеральних планів, які розробляються на картографічній основі, що має гриф «Для службового користування», вбачається недоцільним».

У Кабінеті Міністрів України, очевидно, таку позицію Міністерства не поділяли, і тому тодішній Перший Віце-прем'єр міністр України Валерій Хорошковський дав доручення Мінрегіону України «провести консультації з громадськістю щодо процедури доступу до містобудівної документації», а також завершити процедуру громадської експертизи.

І хоча доручення Першого Віце-прем'єр міністра України щодо повноцінного завершення проведення громадської експертизи в Мінрегіоні України значною мірою проігнорували, водночас восени 2012 року було проведено ряд тематичних нарад представників профільних ЦОБВ та громадських організацій. В результаті цих консультацій було ухвалене рішення про те, що Центр воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України повинен в першій половині 2013 року провести спеціальне дослідження. Його метою має стати вивчення та обґрунтування критеріїв, які можуть визначати ступінь обмеження доступу до відомостей, що містяться в картографо-геодезичних матеріалах. Очікується, що за наслідками цього дослідження будуть ухвалені рішення, які нарешті дозволять вирішити проблему недоступності генеральних планів для громадян.

Найбільш імовірним шляхом вирішення проблеми стане зняття грифів обмеження доступу із великомасштабних карт та планів. Водночас картографо-геодезичні

матеріали, описова частина яких містить відомості, що можуть бути використані для детального вивчення та оцінки місцевості при веденні військових дій і здійсненні терористичних операцій¹, і надалі лишатимуться службовою інформацією. Проте на початок 2013 року таке рішення не прийняте, і, оцінюючи перспективи його ухвалення, треба брати до уваги той факт, що у середовищі військових існують різні погляди на забезпечення більшої доступності картографо-геодезичної інформації для громадян.

Недоступність генпланів – проблема багатогранна.

Однак забезпечення доступності генпланів залежить не лише від відкритості їх графічної складової. Є ще цілий ряд факторів, які суттєво стримують імплементацію прогресивних норм інформаційного та містобудівного законодавства в означеній сфері. Насамперед це інерція в поведінці державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, відповідальних за забезпечення доступності містобудівної документації. У багатьох посадовців досі відсутнє розуміння публічного характеру містобудівної документації та свого обов'язку забезпечити доступність такої документації для громадян.

Яскравим прикладом саме такого підходу стала історія ухвалення Мінрегіоном України ДБН Б.1.1-15:2012 «Склад та зміст генерального плану населеного пункту». Саме ці державні будівельні норми покликані на практиці допомогти реалізувати положення ст.17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», які вимагають розмежувати матеріали генпланів на частину, відкриту для громадян, та частину, обмежену у доступі. Проте у грудні 2011 року на сайті Мінрегіону було оприлюднено проект ДБН Б.1.1-XX-201X «Склад і зміст генерального плану населеного пункту», який ігнорував норми українського законодавства про доступ до публічної інформації та не давав чіткого роз'яснення проектним інститутам-розробникам генпланів, як реалізувати на практиці зазначені положення ст.17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Незважаючи на численні листи та пропозиції від громадських організацій з вимогами провести обговорення вказаного ДБН та порушуючи Постанову Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», профільне Міністерство так і не провело відповідних консультацій.

Водночас слід відзначити, що Міністерство прислухалось до критичних зауважень і оприлюднений в листопаді 2012 року ДБН був кардинально скорегований: його зміст було приведено у відповідність до норм інформаційного та містобудівного законодавства. Тепер ми маємо підстави сподіватися, що у подальшому генплани розроблятимуться із розмежуванням інформації з обмеженим доступом та відкритої інформації.

В той же час лишається невирішеним питання доступу до генеральних планів, що були розроблені раніше, без використання ГІС-технологій. Доступ до більшості із них обмежений грифом «ДСК», який надавався ще за старим інформаційним законодавством. Після вступу у дію закону «Про доступ до публічної інформації» слід було б переглянути доцільність збереження зазначеного грифу на всіх генпла-

¹ Наприклад, висоти заводських, фабричних та інших труб, споруд баштового типу, пояснювальні підписи про рід промислових об'єктів, електростанцій, гідроелектростанцій, електростанцій, характеристики ліній електропередач та ліній зв'язку, газопроводів, станцій перекачування нафтопродуктів і компресорних станцій газопроводів тощо



нах без винятку. На жаль, ані Мінрегіон України, ані розробники генпланів – проектні інститути не ініціюють цю процедуру. Окремі винятки із цього правила – це перегляд грифів обмеження доступу, що відбуваються за ініціативою міських рад.

Також проблемою залишається неволодіння представниками органів місцевого самоврядування навичками розмежування матеріалів генпланів на відкриту інформацію та інформацію із обмеженим доступом. Необхідні методичні рекомендації та навчання, які допоможуть уповноваженим працівникам міських рад та райдержадміністрацій опанувати цю нову для них процедуру.

Провідну роль у вирішенні вказаних проблем та імплементації прогресивних норм інформаційного та містобудівного законодавства мало б відігравати профільне Міністерство регіонального розвитку будівництва та ЖКГ. Ми із приємністю відзначаємо активізацію ролі Мінрегіону України у вказаному напрямку в другій половині 2012 року, проте роль Міністерства у пропагуванні форм та методів забезпечення доступності містобудівної документації може та повинна бути більшою. Хотілося б, щоб Міністерство нарешті побачило в громадських організаціях свого союзника та стало активніше практикувати форми діалогу з організаціями громадянського суспільства, які вже визначені українським законодавством.

Важливою у вирішенні проблеми відкритості генпланів є роль міських рад. Незважаючи на те, що оприлюднення відкритих частин генеральних планів на сайтах органів місцевого самоврядування є найбільш дешевим та простим способом донесення інформації до громадян, абсолютна більшість міських рад досі вперто не виконує відповідний припис національного законодавства.

Міські ради та райдержадміністрації мають створити необхідні умови для ознайомлення громадян із публічною інформацією (зокрема містобудівною документацією) у приміщеннях міських рад, оскільки в більшості з них таких умов так і не створено. Зрештою, неволодіння базовими нормами Закону України «Про доступ до публічної інформації» є ще однією із причин, через яку державні службовці продовжують перешкоджати громадянам отримувати доступ до генпланів.

Для реагування на випадки грубого ігнорування законодавства була б дуже доречною роль прокуратури, проте працівники цього державного органу, як правило, не переймаються такими «дрібницями» – як недоступність генпланів для громадян.

У таких умовах саме на активній громадськості лежить відповідальність за ініціювання змін. З огляду на це ми і випускаємо цю книгу, аби проблеми, що існують у державній політиці забезпечення доступу до містобудівної документації, стали більш відомими та зрозумілими багатьом. Зі свого боку ми й надалі домагатимемося врахування розроблених у ході дослідження пропозицій та змін відповідної державної політики. Закликаємо всіх небайдужих приєднуватися до цієї діяльності.

Команда проекту

«Через доступ до генеральних планів – до містобудування без корупції»

Слова подяки

Як керівник проекту «Через доступ до генеральних планів – до містобудування без корупції» щиро дякую всім тим, хто причетний до створення матеріалів, розміщених у цій книзі, та до проведення громадської експертизи. Ваша участь у створенні цього видання і реалізації цілого проекту – це не лише науково-публіцистичні твори, слушні поради, участь у заходах, слова підтримки та готовність допомогти. Це, насамперед, прояв громадської позиції й голос на підтримку вимоги вирішення гострої суспільної проблеми.

Перш за все хочу звернутися зі словами вдячності до свої колег і друзів, чия наполеглива робота уможливила успішне виконання проекту. Ідея здійснення громадської експертизи процесу формування переліків службової інформації органами центральної виконавчої влади належить Юлії Рашупкіній. Хоча пані Юлія не змогла брати участь у здійсненні дослідження впродовж більшої частини його проведення, її внесок у формування ідеї дослідження та оформлення його результатів був дуже важливим. Правовий супровід експертизи, гідне представлення її результатів перед органами державної влади та громадськістю були б неможливі без участі Олександри Матвійчук, Голови Правління Центру Громадянських Свобод (м. Київ), чия підтримка у всіх царинах проекту завжди була надзвичайно важливою. Вадим Сабінін, юрист СЦПІ, забезпечив належне ведення листування з численними установами та організаціями, що стали об'єктом дослідження.

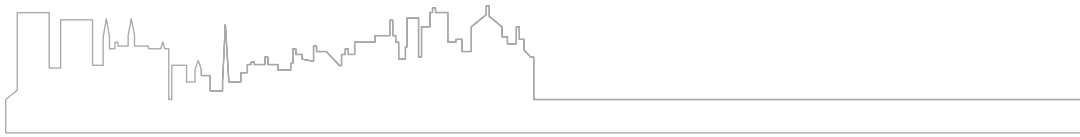
Істотною складовою успішного проведення громадської експертизи стали висновки залучених експертів проекту – Богдана Бондаренка, Олексія Бритюка, Сергія Гордієнка, Дмитра Скрильнікова, Вадима Штефана. Консультації цих експертів дозволили належним чином оцінити вплив обмеження доступу громадськості до генеральних планів на різні сфери життя українського суспільства.

Щирі слова вдячності присвячуються людям, чиї слушні зауваження та рекомендації дозволили зробити текст експертних висновків громадської експертизи більш продуманим та якісним, – Олексію Бритюку (Луганська археологічна спілка), Оксані Нестеренко (Харківська правозахисна група), Дмитру Скрильнікову (Бюро екологічних розслідувань), Віктору Філіпповському (Східноукраїнський центр громадських ініціатив). Ми окремо вдячні юристу Інституту медіа-права Ользі Сушко за поради у формуванні запиту на проведення громадської експертизи та висновків за її результатами.

Дякуємо за важливу участь у технічній підготовці тексту цього видання до друку Дорі Тимошевській та Аліні Бондар, за допомогу в перекладі англійських матеріалів моніторингового звіту – Ейлін Келлі, волонтеру Корпусу Миру США.

Медійний супровід значної частини проекту відбувався завдяки талановитій роботі Анни Прейс, що допомагало якісно інформувати громадськість про хід та результати громадської експертизи. Ми також висловлюємо подяку колегам із Центру інформації про права людини – Тетяні Печончик та Ірині Виртосу, а також журналістці «Громадського простору» Ірині Салій за інформаційну підтримку проекту в його фінальній стадії.

Задля успіху проекту надзвичайно важливою була моральна підтримка з боку керівника Програми «Верховенство права» Міжнародного Фонду «Відродження» Романа Романова та менеджера Програми Ліани Мороз.



Реалізація проекту «Від доступних генеральних планів – до містобудування без корупції» й вихід у світ цього видання стали можливими завдяки фінансовій підтримці Міжнародного Фонду «Відродження».

*З повагою та вдячністю до друзів та колег,
Володимир Щербаченко,
керівник проекту «Через доступ до генеральних планів – до містобудування
без корупції»*

СХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ГРОМАДСЬКИХ ІНІЦІАТИВ

**ЕКСПЕРТНІ ПРОПОЗИЦІЇ
ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ
ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ,
БУДІВНИЦТВА ТА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА
УКРАЇНИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ПЕРЕЛІКУ ВІДОМОСТЕЙ,
ЩО СТАНОВЛЯТЬ СЛУЖБОВУ ІНФОРМАЦІЮ**



РЕЗЮМЕ

За результатами проведення громадської експертизи діяльності Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України у сфері формування Переліку відомостей, що становлять службову інформацію, було виявлено низку системних проблем у сфері реалізації державної політики щодо забезпечення доступу громадян до публічної інформації. Вирішення значної частини цих проблем не є сферою виключної компетенції Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України. З огляду на зазначене, висновки та рекомендації за результатами проведення громадської експертизи подаються окремо для центральних органів виконавчої влади в цілому, окремо – для Мінрегіону України, окремо – для Генеральної Прокуратури.

Висновки

ВИСНОВКИ щодо формування переліків відомостей, що становлять службову інформацію в системі ЦОВВ

1. Існуюча процедура формування переліків відомостей, що становлять службову інформацію в системі ЦОВВ, є методологічно слабкою, слабоконтрольованою, непрозорою, неузгодженою між окремими ЦОВВ. Це призводить до ухвалення ЦОВВ рішень, які суперечать одне одному, й зумовлює порушення прав та інтересів громадян.

Зокрема

1.1. Встановлюючи обмеження доступу до службової інформації, ЦОВВ не дотримуються ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Зокрема, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України при віднесенні публічної інформації до службової не перевіряє, чи дозволяє Закон України «Про доступ до публічної інформації» відносити такі категорії інформації до службової взагалі. Відповідно до закону до службової інформації може бути віднесена лише внутрішньоміська, службова кореспонденція, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; інформація, що зібрана у процесі оперативного-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці. Закон також вимагає публічну інформацію, що підпадає під одну із названих категорій, відносити до службової лише при дотриманні сукупності таких вимог: 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

1.2. У системі ЦОВВ України чітка методологія віднесення тих чи інших даних до категорії службової інформації не розроблена, а методологія оцінки потенційної шкоди, що може виникнути в разі витоку тієї чи іншої службової інформації, відсутня.

1.3. Внаслідок відсутності вказаної методології, ЦОВВ, формуючи переліки службової інформації, не проводять ані комплексний аналіз впливу включення/не включення тієї чи іншої категорії відомостей до службової інформації на інші сфери державної політики, ані аналіз вигід та витрат від включення/не включення тієї чи іншої категорії відомостей до службової інформації. Включення до переліків відомостей, що становлять службову інформацію, без належного аналізу наслідків такого включення для інших сфер державної політики зумовлює цілий рід негативних суспільних явищ. Наприклад, обмеження доступу громадян до картографо-геодезичних матеріалів та даних призводить до поширення корупції, порушення законних прав та інтересів громадян.

1.4. Відсутній механізм дієвого контролю з боку органів державної влади та громадськості щодо включення тих чи інших відомостей до переліків службової інформації.

1.5. Наслідком такої ситуації є формування ЦОВВ переліків відомостей, що становлять службову інформацію, які суперечать вимогам чинних законів України та не узгоджуються один з одним (зокрема щодо режиму обмежень доступу до картографо-геодезичних матеріалів та даних).

1.6. ЦОВВ навіть в узагальненому вигляді не оприлюднюють підстав віднесення тих чи інших відомостей до категорії «службова інформація», що робить процедури формування переліків в очах громадськості малозрозумілими, а результати відповідних процедур – необґрунтованими.

1.7. Широке повноваження ЦОВВ у сфері формування переліків інформації із обмеженим доступом супроводжуються відсутністю дієвих механізмів відповідальності за надмірне обмеження доступу до інформації.

ВИСНОВКИ щодо формування переліку відомостей, що становлять службову інформацію в Мінрегіоні України

2. СЦПГ вважає, що основна відповідальність за відсутність повноцінного доступу громадян до генеральних планів України лежить на Мінрегіоні України, як на провідному органі у системі ЦОВВ України з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва, архітектури та містобудування.

2.1. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, є основним підзаконним НПА, яким керуються проектні інститути та органи місцевого самоврядування, протиправно обмежуючи доступ громадян до містобудівної документації.

2.2. Процедура формування переліку відомостей, що становить службову інформацію в Мінрегіоні України, має ті ж самі вади, які характерні для процедури формування переліків відомостей, що становить службову інформацію в системі інших ЦОВВ. Така процедура є методологічно слабкою, слабоконтрольованою, непрозорою, неузгодженою між окремими ЦОВВ. Недосконалі процедури формування переліку призводять до ухвалення ЦОВВ рішень, які суперечать вимогам чинних законів України, не узгоджуються один з одним і зумовлюють порушення прав та інтересів громадян.

2.3. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію в Мінрегіоні України, суперечить Переліку службової інформації Збройних Сил України (ПСІ-2011) та Переліку конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування» в Державній службі геодезії, картографії та кадастру, зокрема



в частині обмеження доступу громадськості до картографо-геодезичних матеріалів та даних.

2.4. Включення певних категорій картографо-геодезичних матеріалів та даних до Переліку відомостей, що становлять службову інформацію в Мінрегіоні України, без належного аналізу наслідків такого включення для інших сфер державної політики зумовлює цілий ряд негативних суспільних явищ. Зокрема, це призводить до обмеження доступу громадян до генеральних планів міст. У свою чергу, це має наслідком порушення законних прав та інтересів громадян, поширення корупції, погіршує інвестиційний клімат міст, екологічну ситуацію в громадах, призводить до поширення бідності. Обмеження доступу громадян до генпланів негативно впливає на реалізацію завдань державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері економіки, екології, соціальної політики, охорони пам'яток історії та культури тощо.

2.5. Продовження політики обмеження доступу громадян до матеріалів генеральних планів є недоцільним, суперечить чинному законодавству та взятим на себе міжнародним зобов'язанням України й не відповідає сучасним реаліям суспільних відносин.

2.6. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію в Мінрегіоні України, є не єдиним фактором, що зумовлює протиправне обмеження повноцінного доступу громадян до генеральних планів населених пунктів.

2.7. Мінрегіон затверджує державні будівельні норми, в т.ч. й ті, що регулюють склад, зміст, порядок розробки містобудівної документації. Міністерство також має необхідні повноваження для пошуку шляхів забезпечення доступності містобудівної документації для громадян.

2.8. Ухвалення нових ДБН, які б відповідали нормам Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», Закону України «Про доступ до публічної інформації», а також кращим світовим практикам та стандартам, могло б вирішити проблему недоступності містобудівної документації для громадян. Однак відмова Мінрегіону України від проведення консультацій із громадськістю у формі публічного громадського обговорення проекту ДБН Б.1.1-XX-201X «Склад і зміст генерального плану населеного пункту» перешкоджає пошуку шляхів практичного забезпечення повноцінного доступу громадськості до містобудівної документації, зокрема, до генеральних планів, і неминує призводити до позбавлення конституційного права громадян на доступ до інформації та на участь в управлінні державними справами.

2.9. Попри те, що новий проект ДБН Б.1.1-XX-201X «Склад і зміст генерального плану населеного пункту» на даний час перебуває в розробці та досі не вирішене питання зняття грифу «ДСК» з картографо-геодезичних матеріалів, це не має бути перешкодою для виконання зобов'язуючих норм ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності». Нові генеральні плани населених пунктів, які перебувають в розробці, мають затверджуватися у суворій відповідності до вимог містобудівного ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» та ЗУ «Про доступ до публічної інформації».

3. СЦГІ розцінює як позитивні, але не достатні для вирішення проблеми, кроки, вжиті Мінрегіоном України для стимулювання дискусії в системі ЦОВВ щодо зміни режиму доступу громадськості до картографо-геодезичних матеріалів та даних.

4. СЦГІ вітає залучення Мінрегіоном України представників громадськості до дискусії в системі ЦОВВ щодо зміни режиму доступу громадськості до картографо-геодезичних матеріалів та даних.

Рекомендації

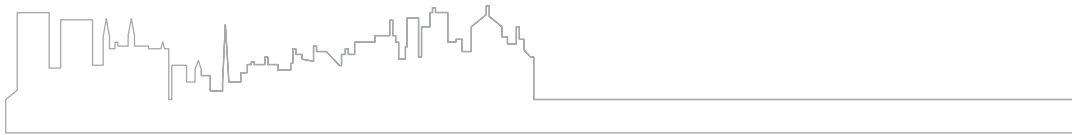
Процедура віднесення інформації, що міститься у генеральних планах населених пунктів, до інформації із грифом «Для службового користування» має бути змінена.

Кабінету Міністрів України:

Для покращення ситуації уряд України має переглянути економічну, політичну, соціальну та етичну доцільність продовження відповідної політики з широким залученням громадськості.

Східноукраїнський центр громадських ініціатив звертається до Кабінету Міністрів України з пропозиціями:

1. відповідно до вимог чинних законів та загальновизнаних міжнародних стандартів сформуванню чіткі процедури для віднесення відомостей до категорії «службова інформація», забезпечити публічність вказаних процедур;
2. розробити методологію оцінки потенційної шкоди, що може виникнути в разі витоку тієї чи іншої службової інформації, забезпечити публічність вказаної методології;
3. розробити методологію здійснення комплексного аналізу вигід та витрат від включення/не включення тієї чи іншої категорії відомостей до службової інформації на інші сфери державної політики, забезпечити публічність вказаної методології;
4. зобов'язати ЦОВВ інформувати громадськість про причини віднесення тих чи інших відомостей до переліків відомостей, що становлять службову інформацію в ЦОВВ;
5. сформуванню чіткі вимоги до освітньо-кваліфікаційних характеристик представників експертних груп, до повноважень яких належить вирішення питань про віднесення відомостей до категорії «службова інформація», та забезпечити публічність вказаних вимог;
6. розробити механізм дієвого контролю з боку органів державної влади та з залученням експертної громадськості над формуванням ЦОВВ переліків відомостей, що становлять службову інформацію;
7. зобов'язати ЦОВВ здійснювати координацію створення переліків відомостей, що становлять службову інформацію, з метою уникнення суперечностей та здійснення належної оцінки віднесення тих чи інших відомостей до переліків відомостей, що становлять службову інформацію, на інші сфери державної політики та суспільного життя;
8. ЦОВВ, у переліках службової інформації яких знаходяться відомості, що обмежують доступ громадськості до генеральних планів населених пунктів, із широким залученням громадськості обговорити та визначити зміни в режимах доступу громадян до картографо-геодезичних матеріалів та даних відповідно до сучасних тенденцій розвитку геоінформаційних технологій;
9. передбачити у проекті Державного бюджету України фінансову підтримку робіт органів місцевого самоврядування, спрямованих на виконання вимог п.11 ст. 17 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо забезпечення загальної доступності генеральних планів населених пунктів для громадян; вказані роботи мають включати насамперед відокремлення відкритої інформації від інформації з обмеженим доступом у текстовій частині генеральних планів, вилучення з карто-



графічної складової генпланів інформації із обмеженим доступом або повне зняття грифу «ДСК» з картографічних матеріалів, забезпечення розміщення генеральних планів на веб-сайтах органів місцевого самоврядування.

Мінрегіону України:

1. встановити чіткі критерії розмежування інформації генеральних планів на інформацію із обмеженим доступом та дані, відкриті для громадськості, відповідно до вимог чинних законів та загальновизнаних міжнародних стандартів доступу до інформації;

2. забезпечити вільний доступ громадськості до інформації про категорії службової інформації, що міститься у генеральних планах населених пунктів, та обґрунтовані причини обмеження доступу громадськості до зазначених відомостей;

3. провести широкі експертні консультації із залученням громадськості для пошуку шляхів забезпечення доступу громадян до генеральних планів населених пунктів в умовах, коли питання виключення певних категорій картографо-геодезичних матеріалів із переліків відомостей, що становлять службову інформацію в системі ЦОВВ, залишається невирішеним;

4. інтенсифікувати кроки, спрямовані на стимулювання дискусії в системі ЦОВВ щодо зміни режиму доступу громадськості до картографо-геодезичних матеріалів та даних;

5. провести широкі експертні консультації із громадськістю у формі публічного громадського обговорення проекту ДБН Б.1.1-XX-201X «Склад і зміст генерального плану населеного пункту» та ухвалити нові державні будівельні норми у суворій відповідності до норм ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», ЗУ «Про доступ до публічної інформації», кращих світових практик та стандартів забезпечення доступу громадськості до містобудівної документації.

Генеральній прокуратурі України:

1. забезпечити здійснення постійного нагляду над ЦОВВ у сфері формування ними переліків інформації із обмеженим доступом з метою упередження неправомірного обмеження доступу громадян до публічної інформації;

2. забезпечити здійснення постійного нагляду над органами місцевого самоврядування щодо неправомірного віднесення генеральних планів до інформації з обмеженим доступом та неправомірного обмеження доступу громадян до матеріалів генеральних планів населених пунктів.



СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

ВРУ – Верховна Рада України

ДБН – державно-будівельні норми

ДСК – для службового користування

ЗВДТ – Звід відомостей, що становлять державну таємницю

ЗСУ – Збройні Сили України

ЗУ – закон України

Мінрегіон – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України

Міноборони – Міністерство оборони України

МНС – Міністерство надзвичайних ситуацій України

НПА – нормативно-правовий акт

ОГС – організації громадянського суспільства

ОМС – органи місцевого самоврядування

Перелік – Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Мінрегіоні України

СЦГІ, Центр – Східноукраїнський центр громадських ініціатив

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

ЗАГАЛЬНІ ВІДОМОСТІ ПРО ГРОМАДСЬКУ ЕКСПЕРТИЗУ

Ініціатор проведення: Луганська обласна організація «Східноукраїнський центр громадських ініціатив (Тотальна акція на підтримку прав людини та демократії)».

Поштова адреса СЦГІ: 30-й квартал, 2, оф. 14,

м. Луганськ, 91005,

веб-сайти: <http://totalaction.org.ua/>, <http://cityplan.in.ua/>

електронна адреса: zahyst@gmail.com

Обґрунтування необхідності проведення громадської експертизи

Генеральний план, виходячи із змісту ст. 1 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», є головним документом у містобудівній документації. Він визначає принципи питання вирішення розвитку, планування, забудови й іншого використання території населеного пункту. Відповідно до напрямків, окреслених у цьому документі, місцева влада має здійснювати соціально-економічний розвиток міста. Контролювати дії місцевої влади мають жителі міста, за чий рахунок документацію й було замовлено та розроблено.

З огляду на призначення генплану, він має бути доступним для всіх зацікавлених осіб: перш за все, для жителів міста, а також для потенційних інвесторів, представників громадських організацій, журналістів. У всіх країнах із демократичними формами правління генплани є відкритими для громадськості. Україні ж у спадок від СРСР лишилася традиція максимального втаємничення інформації, що знаходиться в розпорядженні органів державної влади й місцевого самоврядування. Зокрема, генеральні плани українських міст з часу отримання Україною незалежності перебували під грифами «Для службового користування» і «Таємно». У 2009-2010 рр. гриф «Таємно» був у більшості випадків замінений на генпланах грифом «ДСК», але це не змінило ситуацію із доступом громадян до основного містобудівного документа. Генеральні плани так і залишились документами, закритими для доступу громадськості. Така ситуація унеможливорює громадський контроль за реалізацією напрямків, окреслених генпланами, й створює поле для зловживань посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Підставою для накладання на генплани обмежувального грифу «ДСК» є переліки службової інформації та переліки конфіденційної інформації, що є власністю держави, ухвалені в 2008–2011 роках центральними органами виконавчої влади. До інформації, що слугує підставою для обмеження доступу до генпланів, належать дані про мережі комунікацій у містах, лінії урядового зв'язку, схеми та джерела водозабезпечення, заходи з їх охорони в містах із населенням понад 100 тис. осіб тощо¹. Крім того, в переліках такої інформації визначено, що низка видів великомасштабних карт і планів, створених із використанням геодезичної мережі, також належить до конфіденційної інформації, що є власністю держави². Видається логіч-

¹ Пункти 1-3 Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого Наказом Міністра Мінрегіону України від 06.06.2011р. №68.

² Пункт 4 Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого Наказом Міністра Мінрегіону України від 06.06.2011р. №68; Підпункти 8.1.-8.7. Переліку службової інформації Збройних Сил України (ПСІ-2011), затвердженого наказом Генерального штабу

ним, що частина зазначеної інформації справді може бути визнана такою, доступ до якої має бути обмежений в інтересах національної безпеки і громадського порядку.

Однак ЦОВВ та ОМС публічно не обґрунтовують свої рішення, які пояснювали б необхідність обмеження доступу до інформації генеральних планів. Обмежуючи доступ до генпланів, органи влади часто втаємничують доступ до всього документа та не керуються принципом «обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ» (ч. 7 ст. 6 Закону України «Про публічну інформацію»). Також попередній аналіз політики обмеження доступу до інформації генеральних планів показав, що обмежений доступ до інформації генеральних планів як опосередковано, так і безпосередньо впливає на формування цін на ринку землі та нерухомості, погіршує загальний інвестиційний клімат країни, створює високий ризик корупційних дій та погіршує якість життя у громадах.

Попри значний вплив політики обмеженого доступу до інформації генпланів на економічну, екологічну та соціальну складові суспільного життя, інституційне підґрунтя проблеми, а також її довготривалі наслідки не вивчались ані представниками ОГС, ані державними службовцями. Подальше ігнорування проблеми обмеженого доступу до інформації генпланів призводитиме до поглиблення конфліктів навколо хаотичного, неконтрольованого розвитку міських територій. Це також негативно позначатиметься на іміджі органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що заохочують збереження політики обмеження доступу до генпланів. З огляду на важливість вказаної проблеми Східноукраїнським центром громадських ініціатив було ініційовано проведення громадської експертизи проблеми обмеженого доступу громадян до інформації генеральних планів.

Предмет експертизи

Діяльність Мінрегіону у сфері формування Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Мінрегіоні України

Мета громадської експертизи

- проведення громадської оцінки діяльності Мінрегіону України щодо формування Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Мінрегіоні України, яка призводить до обмеження доступу громадськості до генеральних планів населених пунктів України;
- оцінка наявності негативного впливу Переліку відомостей, що становлять службову інформацію в Мінрегіоні України, на поінформованість громадян про зміст генеральних планів населених пунктів України;
- розроблення на основі отриманих результатів громадської експертизи пропозицій щодо покращення діяльності Мінрегіону у сфері формування Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Мінрегіоні України, яка призводить до обмеження доступу громадськості до генеральних планів населених пунктів України.

Збройних Сил України від 20.09.2011р. № 180; Пункти 3-7 Переліку конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування» в Державній службі геодезії, картографії та кадастру, затвердженого Наказом Держслужби геодезії, картографії та кадастру 21.04.2008 р. №67; Пункти 4,5 Переліку відомостей, які містять службову інформацію і яким надається гриф обмеження доступу «Для службового користування» в системі Держземагентства України. Додаток до наказу Держземагентства України від 15.08.2011 № 77.

Правова основа проведення громадської експертизи

Громадська експертиза здійснювалась у відповідності до:

- Конституції України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р.;
- Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікованої Україною 17.07.1997 р.;
- Закону України «Про інформацію» № 2657-12 від 09.05.2011 р.;
- Закону України «Про доступ до публічної інформації» №2939-17 від 13.01.2011р.;
- Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» № 976 від 05.11.2008 р.

Терміни проведення громадської експертизи

Громадська експертиза проводилась у період: 24.10.2011 р.– 15.07.2012 р.

Типи даних, що використовувалися для проведення громадської експертизи

Громадська експертиза діяльності Мінрегіону України здійснювалась на основі аналізу таких типів даних:

- інформація про процедуру формування Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Мінрегіоні України, яка була надана Міністерством у відповідь на запит про проведення громадської експертизи;
- інформація про процедури формування переліків відомостей, що становлять службову інформацію в системі ЦОБВ, яка була надана Генеральною прокуратурою України, Державним агентством земельних ресурсів України, Державною архівною службою України, Державною службою геодезії, картографії та кадастру України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством екології та природних ресурсів України, Міністерством надзвичайних ситуацій України, Міністерством оборони України, СБУ у відповідь на інформаційні запити;
- НПА, які регулюють створення переліків відомостей, що становлять службову інформацію в системі ЦОБВ, та НПА, які регулюють віднесення інформації до державної таємниці;
- наукова література, присвячена теоретико-методичним засадам оцінювання шкоди, обумовленої розголошенням інформації з обмеженим доступом;
- висновки, отримані залученими експертами СЦГІ для проведення комплексного аналізу впливу обмежень у доступі до генеральних планів населених пунктів України на різні сфери соціально-економічного, суспільно-політичного та культурного життя;
- інші дані, отримані у відповідь на інформаційні запити до ЦООБ, Генеральної прокуратури, органів місцевого самоврядування, проектних інститутів.

Хід проведення громадської експертизи

З метою ініціювання громадської експертизи 20.10.2011 року Центром до Мінрегіону України був надісланий запит про проведення громадської експертизи із зазначенням предмета та мети експертизи, переліку документів та відомостей, необхідних для проведення експертизи. Запит був одержаний Мінрегіоном України 24.10.2011 року.

У відповідь Мінрегіоном України 01 грудня 2011 року (дата поштового штемпеля на конверті) СЦГІ було надіслано лист № 7/29-15916, датований 23 листопада 2011

року. У листі були відповіді щодо запитуваної інформації та документів або їх копій лише по двох із дев'яти пунктів, що містилися у запиті на проведення громадської експертизи. Зокрема, Мінрегіон повідомив про процедуру формування Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві, та подав інформацію про первинні дані, на підставі яких було сформовано зазначений перелік. Про видання наказу про проведення громадської експертизи та заходи, пов'язані із підготовкою матеріалів, СЦГІ повідомлено не було.

У зв'язку із цим СЦГІ 05 грудня 2011 року направив повторний запит про проведення громадської експертизи.

19 грудня 2011 року Мінрегіоном було видано наказ № 356 «Про проведення громадської експертизи», який разом із запитом на проведення експертизи розміщено на сайті Міністерства³. Однак протягом місяця з дня видання наказу Центру не було надано інформації та документів або їх копій по решті семи пунктах, вказаних у запиті на проведення громадської експертизи.

З огляду на це 30 січня 2012 року Центром було втретє направлено запит щодо стану виконання наказу Мінрегіону № 356 «Про проведення громадської експертизи» та надання переліку документів і відомостей, необхідних для проведення експертизи.

Станом на 15 липня 2012 року СЦГІ відповіді по суті запиту щодо необхідних документів та інформації від Мінрегіону України не отримав.

Водночас 13 січня 2012 року в рамках виконання наказу Мінрегіону України №356 від 19.12.2011 р. «Про проведення громадської експертизи» між керівництвом Департаменту містобудування, архітектури та планування території представниками громадських організацій, залучених до проведення громадської експертизи, відбулася робоча зустріч. Вона була присвячена проблемам практичного виконання положень Законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про регулювання містобудівної діяльності» в частині забезпечення безперешкодного доступу громадськості до суспільно необхідної інформації, що міститься у генеральних планах населених пунктів. У ході зустрічі відбувся обмін поглядами з приводу проекту ДБН Б.1.1-XX-201X «Склад і зміст генерального плану населеного пункту» (зокрема розмежування матеріалів генпланів на частину із відкритим доступом та закритою). За результатами зустрічі було досягнуто домовленості про спільне проведення круглого столу з метою пошуку практичних шляхів забезпечення доступу громадськості до генеральних планів.

22.02.2012 року Мінрегіоном України було організовано і проведено розширену нараду з обговорення питання обмеженості доступу громадськості до картографічної частини генеральних планів населених пунктів. Участь у зустрічі взяли представник СЦГІ та запрошені ним експерти громадських організацій, представники Мінрегіону України, Міноборони України, Міністерства надзвичайних ситуацій України, Служби безпеки України, Державного агентства земельних ресурсів України, Державної служби геодезії, картографії та кадастру, представники проектних інститутів. За результатами обговорення в протоколі круглого столу було конста-

³ Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Про проведення громадської експертизи: наказ від 19.12.2011 р. № 356 // Мінрегіон України. – Режим доступу: http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=latest&layout=latest&Itemid=22&lang=uk.



товано, що «... наразі у більшості випадків створенням умов обмеженого доступу громадськості до публічної інформації центральних органів виконавчої влади є картографічні матеріали та геодезичні дані, що мають гриф «Для службового користування», на які нанесена негрифована галузева інформація. Встановлений відповідний гриф ставить під загрозу створення земельного, містобудівного, водного, лісового та інших державних кадастрів як єдиних галузевих складових загальнодержавних геоінформаційних ресурсів. У свою чергу, відповідні умови перешкоджають впровадженню у систему управління та виробництва сучасних геоінформаційних технологій, не дозволяють формувати на базі Web-технологій державну інвестиційну політику з доступом інвесторів до інформації через засоби сучасної телекомунікаційної мережі Інтернет, у тому числі й для задоволення потреб громадськості...»⁴.

За наслідками проведення наради Міністр Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України 19.04.2012 р. направив листа до Кабінету міністрів України, в якому вказував: «... з метою розв'язання проблеми, що склалась з встановленим грифом «Для службового користування» картографо-геодезичним матеріалам та даним, Мінрегіон України вважає за необхідне доручити Міноборони України провести нараду із залученням представників громадської організації «Східноукраїнського центру громадських ініціатив» і центральних органів виконавчої влади, які є їх виробниками (основними користувачами), у складі Мінагрополітики України, Мінрегіону України, Мінприроди України, МНС України, Міністерства інфраструктури України, СБУ, Держземагентства України, ДКА України для досконалого вивчення проблемних питань. Результати зазначеної наради розглянути на засіданні відповідної експертної комісії. Про результати проведеної роботи доповісти Кабінету Міністрів України»⁵.

За інформацією, отриманою від Міністерства оборони України станом на 18.06.2012 року, відповідне Міністерство не отримувало доручення Кабінету Міністрів на проведення розширеної наради щодо розгляду можливості зняття грифу «Для службового користування» з картографічних матеріалів та геодезичних даних⁶.

Одночасно із проведенням громадської експертизи СЦГІ та численні громадські організації звертались на адресу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України щодо необхідності проведення громадських обговорень проекту ДБН Б.1.1-XX-201X «Склад та зміст генерального плану населеного пункту». Вказані ДБН мають безпосереднє відношення до предмета громадської експертизи, адже вони, як і Перелік відомостей, що належить до службової інформації в Мінрегіоні України, регулюють доступ громадськості до генеральних планів.

Аналіз проекту ДБН Б.1.1-XX-201X «Склад і зміст генерального плану населеного пункту» у контексті доступу до генеральних планів міст засвідчив його повну невідповідність Конституції України та чинним міжнародним договорам (Орхусь-

⁴ Міністерство регіонального розвитку будівництва та житлово-комунального господарства України. Департамент містобудування, архітектури та планування територій. Протокол розширеної наради з обговорення питання обмеженості доступу громадськості до графічної частини генеральних планів населених пунктів, Київ, 22.02. 2012 р.

⁵ Лист Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України А.М. Близнюка від 19.04.2012 р. № 12/20-14-996 до Кабінету Міністрів України.

⁶ Лист-відповідь начальника Головного управління оперативного забезпечення ЗСУ, полковника М.І.Кравчука від 18.06.2012 р. № 343/1/2627 на інформаційний запит СЦГІ.

кій Конвенції), ЗУ «Про доступ до публічної інформації», ЗУ «Про інформацію», ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» в контексті доступу до інформації. Зокрема, проект ДБН Б.1.1-XX-201X «Склад і зміст генерального плану населеного пункту» не передбачає розмежування змісту генеральних планів на частину, доступну для громадян, та частину із обмеженим доступом, зберігає застарілу систему обмежень доступу громадян до генеральних планів населених пунктів та не створює механізм реалізації проголошеного законом принципу загальної доступності генеральних планів.

СЦГІ та інші громадські організації у численних листах звертали увагу Мінрегіону України на описані вище порушення та пропонували Міністерству провести консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення проекту вказаного ДБН.

Незважаючи на численні звернення, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України відмовилось від проведення консультацій із громадськістю у формі публічного громадського обговорення проекту вказаного ДБН. Свою позицію Мінрегіон України обґрунтував тим, що «...згідно з Законом України «Про будівельні норми» «будівельні норми – затверджений суб'єктом господарювання підзаконний нормативний акт технічного характеру, що містить обов'язкові вимоги у сфері будівництва, містобудування та архітектури». Отже, будівельні норми не є нормативно-правовим актом, і на них не поширюється дія постанови Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996»⁷. Крім того, на думку заступника Міністра Д.В.Ісаєнка, «Проект ДБН «Склад і зміст генерального плану населеного пункту» не містить питань, що стосуються захисту прав і свобод громадян...»⁸.

Позиція, яку Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України зайняло щодо проведення консультацій із громадськістю у формі публічного громадського обговорення проекту ДБН Б.1.1-XX-201X «Склад і зміст генерального плану населеного пункту», йде всупереч запевненням посадових осіб цього ж Міністерства про те, що Мінрегіон України виступає за забезпечення більшої доступності містобудівної документації для громадян та виконання норм ст. 17 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності»⁹.

Обмеження громадської експертизи

Громадська експертиза проводилась на основі інформації, що була надана Мінрегіоном та іншими ЦОВВ на запити СЦГІ, офіційних документів Міністерства

⁷ Лист першого заступника міністра Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ О.М.Аліпова від 03.03.2012р. № 7/14-5263 до Екологічної групи «Печеніги».

⁸ Лист заступника міністра Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ Д.В.Ісаєнка від 27.01.2012 р. №7/14-127 на звернення СЦГІ, Центру громадянських свобод та ГО «Бюро екологічних розслідувань».

⁹ Прес-служба Мінрегіону. Мінрегіон та громадськість ініціюють «розсекречення» Генпланів // Мінрегіон України. – Режим доступу: http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=1424:%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%96%D0%BE%D0%BD-%D1%82%D0%B0-%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%81%D1%8C%D0%BA%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C-%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%86%D1%96%D1%8E%D1%8E%D1%82%D1%8C-%D1%80%D0%BE%D0%B7%D1%81%D0%B5%D0%BA%D1%80%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B2&lang=uk.

та НПА, вільних у доступі або наданих за запитами. Інформація, що була надана Міністерством та іншими ЦОВВ, часто була неповною та переважно містила фрагментарні відповіді на сформульовані питання. Неповні відповіді ЦОВВ не давали можливості проведення повного і всебічного аналізу політики обмеженого доступу громадян до інформації генеральних планів та відтермінували строк підготовки експертних пропозицій.

Оскільки громадська експертиза стосувалася аналізу ситуації у сфері роботи інформації із обмеженим доступом, отримати окремі документи було складно або неможливо. Наприклад, з метою пошуку додаткової інформації про процедури формування переліків службової інформації СЦГІ вирішив познайомитися із процедурою ухвалення рішень про віднесення інформації до державної таємниці. Відтак Центр спробував отримати доступ до документа «Методичні рекомендації державним експертам із питань таємниць, що визначають підстави для віднесення відомостей до державної таємниці та ступеня їх секретності», ухваленого нині розформованим Державним комітетом України з питань державних секретів та технічного захисту інформації.

Але отримати доступ до документа виявилось неможливим, оскільки жодна із державних установ не захотіла визнати себе його розпорядником. Згідно з розпорядженням КМУ від 9.08. 1999 р. № 793-р¹⁰ наступником, в т.ч. спеціальної та іншої техніки і документації нині розформованого Державного комітету України з питань державних секретів та технічного захисту інформації, є СБУ. Тому в травні 2012 року СЦГІ звернувся до Спецслужби з проханням надати копію відповідного документа. Служба безпеки України у відповідь на цей інформаційний запит повідомила, що зазначений документ у СБУ відсутній¹¹. З огляду на таку відповідь Центр звернувся за відповідним документом до Кабінету Міністрів України, який мусив би вирішити, який саме орган має зберігати документи розформованого Державного комітету України з питань державних секретів та технічного захисту інформації. Проте із Секретаріату КМУ відповіли, що зазначена інформація також «не перебуває у володінні Секретаріату Кабінету Міністрів»¹², та переслали запит до Міністерства юстиції України. Мінюст у свою чергу повідомив, що «Міністерство юстиції не є розпорядником за запитами на інформацію стосовно інформації інших державних органів України...»¹³. В цьому ж листі заступник Міністра юстиції Д.М.Ворона зазначив, що спеціально уповноваженим державним органом у сфері охорони державної таємниці є СБУ, яка вказала, що відповідного документа не має.

Залучення до проведення громадської експертизи фахівців із різних сфер, інформація, отримана від представників ЦОВВ під час офіційних виступів на публічних заходах, а також попередній досвід роботи СЦГІ у сфері аналізу державної політики допоміг експертам Центру мінімізувати обмеження у проведенні дослідження. З огляду на це описані обмеження суттєво не вплинули на достовірність результатів громадської експертизи.

¹⁰ Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 9.08.1999 р. N 793-р. // ТОВ «Інформаційно-аналітичний центр «ЛІГА». – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR990793.html.

¹¹ Лист першого заступника начальника Департаменту охорони державної таємниці та ліцензування СБУ В.Атаманенка від 21.05. 2012 р. № 26/1/5-3947 на інформаційний запит СЦГІ.

¹² Лист-відповідь заступника директора Департаменту, начальника Управління забезпечення доступу до публічної інформації Секретаріату Кабінету Міністрів України Роксолани Стадник від 18.06.2012р. № 17-12/569.

¹³ Лист до СЦГІ заступника Міністра юстиції України Д.М.Ворони від 21.06.2012 р. № 6339-0-4-12/11.

РЕЗУЛЬТАТИ

1. Нормативно-правові підстави обмеження доступу до інформації генеральних планів

Станом на 2012 рік нормативно-правовою основою для накладення грифу «ДСК» на генеральні плани міст, окрім профільних законів «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації» та «Про регулювання містобудівної діяльності», є переліки відомостей, що містять службову інформацію, які затверджуються ЦОВВ. Гриф «Таємно» окремим матеріалам генпланів надається відповідно до ЗУ «Про державну таємницю» та «Зводу відомостей, що становлять державну таємницю» (ЗВДТ).

2. Політика ЦОВВ щодо обмеження доступу до інформації, що міститься у генеральних планах (картографогеодезичні дані)

Як показав моніторинг доступності для громадян генпланів міст України, що проводився СЦГІ у 2009-2011 роках, відмовляючи в доступі до генпланів, міські ради посилалися не лише на перелік конфіденційної інформації, що є власністю держави¹⁴, в системі Мінрегіонбуду України¹⁵, але й на відповідні переліки Державного комітету із земельних ресурсів¹⁶ та Міністерства оборони України¹⁷.

З огляду на вказане вище та беручи до уваги комплексний характер проблеми, що є предметом громадської експертизи, далі розглядаються позиції декількох ЦОВВ, переліки службової інформації яких містять картографогеодезичні дані.

2.1. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України

У системі ЦОВВ України провідним органом з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва, архітектури та містобудування є Мінрегіон України¹⁸. Це Міністерство визначає пріоритетні напрями розви-

¹⁴ Конфіденційна інформація, що є власністю держави – термін, що використовувався в законодавстві України до ухвалення ЗУ «Про доступ до публічної інформації» (2011 р.) на означення виду публічної інформації з обмеженим доступом, що містилася в документах суб'єктів владних повноважень, але не належала до державної таємниці. Незважаючи на суттєві відмінності у правовій природі понять «службова інформація» та «конфіденційна інформація, що є власністю держави», в більшості випадків ЦОВВ стали використовувати новий термін «службова інформація» як заміник терміна «конфіденційна інформація, що є власністю держави». Відповідно переліки конфіденційної інформації, що є власністю держави, були замінені багатьма ЦОВВ на переліки відомостей, що містять службову інформацію, без ревізії суті самих документів.

¹⁵ Згідно з Указом Президента України від 09.12.2010 р. №1085/2010 шляхом реорганізації Міністерства регіонального розвитку і будівництва України й Міністерства з питань житлово-комунального господарства України утворено Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

¹⁶ Згідно з п.1 Указу Президента України від 09.12.2010 р. №1085/2010 реорганізовано в Державне агентство земельних ресурсів України.

¹⁷ Доступ громадськості до генеральних планів міських населених пунктів України: моніторинговий звіт / Східноукраїнський центр громадських ініціатив. В. В. Щербаченко, О. В. Матвійчук, Ю.В. Ращупкіна, В.О. Сабінін, Б.В. Бондаренко; заг. ред. В. В. Щербаченка. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – Луганськ: Янтар, 2011. – С. 189, 192. – Режим доступу: <http://totalaction.org.ua/sites/default/files/Comprehensive%20plan-report-2nd.pdf>.

¹⁸ П.1 Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затверджене Указом Президента України від 31.05.2011 р. N 633/2011 //ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/633/2011>.



тку відповідних сфер¹⁹, здійснює управління у сфері містобудівної діяльності шляхом планування територій на державному, регіональному та місцевому рівнях, моніторингу стану розроблення містобудівної документації на всіх рівнях, контролює дотримання законодавства у сфері містобудівної діяльності, вимог будівельних норм, державних стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, проектної документації²⁰. Мінрегіон затверджує державні будівельні норми²¹, в т.ч. й ті, що регулюють склад, зміст, порядок розробки містобудівної документації. Проектні інститути, виготовляючи генплани та накладаючи на ці документи грифи «ДСК» і «Таємно», використовують насамперед Перелік відомостей, що становлять службу інформацію у Мінрегіоні України.

Перелік відомостей, що становлять службу інформацію у Мінрегіоні України, містить кілька типів відомостей, які є підставою накладення на генплани міст грифу «ДСК». Зокрема, це картографогеодезичні матеріали, що використовуються при виготовленні генпланів²²:

- топографічні, цифрові карти, фотоплани і фотокарти масштабів 1:10 000 - 1:50 000 (незалежно від форми та виду носія інформації) на територію України, створені в державній системі координат УСК-2000 або в системі координат СК-42, які мають повну інформацію для детального вивчення та оцінки місцевості, орієнтування на ній, цілевказання, виробництва вимірів і різних заходів господарського та оборонного значення;

- плани міст масштабу 1:10 000-1:20 000 (незалежно від форми та виду носія інформації) на територію України, створені в державній системі координат УСК-2000 або в системі координат СК-42, які містять повну інформацію для детального вивчення та оцінки місцевості, орієнтування на ній, цілевказання, виробництва вимірів і різних заходів господарського та оборонного значення;

¹⁹ Там же, п. 4.

²⁰ Ст. 7 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності»// ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.

²¹ П.4.2. Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затверджене Указом Президента України від 31.05.2011 р. № 633/2011 // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/633/2011>.

²² П. 4 Переліку відомостей, що становлять службу інформацію у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого Наказом від 06.06.2011р. № 68 Міністра Мінрегіону України// Мінрегіон України. – Режим доступу:

http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=2090:%D0%BF%D0%5%D1%80%D0%B5%D0%BB%D1%96%D0%BA-%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BE%D0%BA-%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BE%D0%BA-%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BE%D0%BA-%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BE%D0%BA-%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%B9-%D1%89%D0%BE-%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B1%D0%BE%D0%B2%D1%83-%D1%96%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8E-%D1%83-%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D1%96-%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%82%D0%B2%D0%B0-%D1%82%D0%B0-%D0%B6%D0%B8%D1%82%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BE-%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%BE%D1%81%D0%BF%D0%BE%D0%BA-%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BE% D0%BA-%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BE% D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8&Itemid=20&lang=uk.

- спеціальні карти, створені в державній системі координат УСК-2000 або в системі координат СК-42, а саме: карти геодезичних даних, карти джерел водопостачання, карти гірських проходів і перевалів масштабів 1:50 000-1:200 000, карти ділянок рік масштабів 1:25 000, 1:50 000;

- відомості за сукупністю всіх показників про точні значення елементів орієнтування систем координат УСК-2000 і СК-42 та зв'язки цих систем з іншими системами координат, у тому числі умовними або місцевими;

- відомості про координати геодезичних пунктів на територію України, визначені з точністю до 10 метрів у будь-якій системі координат, крім умовної та місцевої, а також геодезичні і картографічні матеріали, які дозволяють обчислювати або уточнювати вказані координати з такою самою точністю;

- картографогеодезичні дані, які характеризують рельєф поверхні Землі з точністю за висотою перерізу до 10 метрів на територію України, які покривають площу в одному масиві понад 25 км²³.

Аналогічні картографогеодезичні матеріали віднесені до переліків відомостей, що становлять службову інформацію деяких інших ЦОВВ.

Мінрегіон пояснює наявність картографічних даних у своєму переліку відомостей, які становлять службову інформацію, тим, що відповідно до Протоколу засідання експертної комісії при державному експерті з питань таємниць – командувачі сил підтримки Збройних Сил України від 22 січня 2010 р. №1 вказаним графічним матеріалам надано гриф обмеження доступу «ДСК»²⁴. На думку представників Мінрегіону, картографічні дані, що використовуються при виготовленні генпланів, не відрізняються за змістом від тих, які Міноборони визнало такими, що належать до інформації з обмеженим доступом, а тому дані обмеження мають враховуватися і Мінрегіоном України. Міністерство повідомило, що не може самостійно зняти гриф «ДСК» із генпланів, тому що п. 44 «Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації...» вказує, що «рішення про зняття грифа «Для службового користування» приймається експертною комісією організації-автора документа (видання) чи правонаступника» (тобто в даному випадку – Міноборони)²⁵.

Крім того, генплани містять відомості про схеми та джерела водозабезпечення, координати об'єктів джерел комунального водозабезпечення в місцях водозабору та іншу інформацію в сфері водопостачання, що визначена Мінрегіоном України як інформація «для службового користування»²⁶.

²³ Наприклад, п. 4,5 Переліку відомостей, які містять службову інформацію і яким надається гриф обмеження доступу «Для службового користування» в системі Держземагентства України: додаток до наказу Держземагентства України від 15.08.2011 № 77// Держземагентство України. - Режим доступу: http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=135538&cat_id=122826.

²⁴ Лист Міністра Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ А.М. Близнюка від 19.04.2012 р. № 12/20-14-996 до Кабінету Міністрів України.

²⁵ Кабінет Міністрів України. Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію: постанова від 27.11.1998 року № 1893//ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1893-98-%D0%BF>.

²⁶ Пункти 1-3 Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого Наказом №68 від 06.06.2011р. Міністра Мінрегіону України// Так само.

Відомості про фактичні об'єми запасів, місця розташування поверхневих або підземних резервних джерел водозабезпечення міст Києва або Севастополя віднесені п. 2.3.2 ЗВДТ до державної таємниці²⁷. Також до державної таємниці п. 2.2.10 ЗВДТ віднесено «відомості за окремими показниками про системи (схеми) трас зовнішнього постачання електричної та теплової енергії, газопроводів, призначених для живлення підприємств, установ, організацій, які виробляють озброєння (боєприпаси, військову техніку, спеціальні комплектувальні вироби до них, спеціальні технічні засоби, спеціальну техніку)»²⁸.

Також генплани міст містять розділи, присвячені інженерно-технічним заходам у сфері цивільного захисту (цивільної оборони), доступ до яких теж обмежено грифами «ДСК» як в системі Мінрегіону, так і МНС України²⁹.

2.2. Міністерство оборони України

Міністерство оборони заперечує свою причетність до створення обмежень для доступу громадян до генеральних планів населених пунктів. «Інформую, що надання грифів обмеження доступу «Для службового користування» іншим спеціалізованим картографічним, геодезичним матеріалам, які утворюються або є у володінні, користуванні чи розпорядженні підприємств, установ, організацій, здійснюється згідно з відомчими Переліками відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави... Питання щодо визначення грифів обмеження доступу генеральних планів міст різних масштабів належить до Міністерства охорони навколишнього природного середовища й Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, що мають власні Переліки конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування». Міністерство оборони України генеральні плани міст України не створює», – так за дорученням Міністра оборони України пояснює позицію Міністерства командир військової частини А0653 О.В. Метелап у листі від 19.04.2010 р. № 222/2д/316.

У листі від 16.06.2011 р. № 335/2/1942 за підписом Начальника Головного управління виховної та соціально-психологічної роботи ЗСУ повідомляється, що «посилання на Протокол експертної комісії при державному експерті з питань таємниць – командувачі сил підтримки Збройних Сил України від 22.01.2010 № 1 при наданні грифів обмеження доступу до генеральних планів населених пунктів їх власниками та розробниками є необґрунтованим».

Зокрема, військові зазначають: «В протоколі віднесення відомостей, які містять конфіденційну інформацію, чітко обмежено вказаними видами стандартизованих картографічних матеріалів, які створюються та застосовуються в Збройних Силах України (плани міст масштабів 1:10 000 та 1:25 000 топографічні, цифрові карти

²⁷ Служба безпеки України. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю: наказ від 12.08.2005 р. № 440 // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0902-05/page3>.

²⁸ Так само.

²⁹ Пункт 6 Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого Наказом №68 від 06.06.2011 р. Міністра Мінрегіону України// Так само.; Пункт 29, 33,35 Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві надзвичайних ситуацій України, затвердженого Наказом МНС України від 26.07.2011 р. № 75 //МНС України. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/files/2011/8/11/755.pdf>.

масштабів 1:10 000, 1:25 000, 1:50 000, тощо). Їх змістовне навантаження, математична та геодезична основи, системи координат регламентовано відомчими керівними документами для забезпечення детального вивчення місцевості та оцінки її тактичних властивостей під час планування та здійснення бойових дій, організації взаємодії та управління частинами (підрозділами), орієнтування на місцевості та цілевказання, топогеодезичної прив'язки елементів бойових порядків військ, визначення координат об'єктів (цілей), визначення вихідних даних під час виконання завдань навігаційного забезпечення.

Генеральні плани населених пунктів є зовсім іншими видами документів (графічна та текстова містобудівна документація) та призначені для інших завдань. Призначення, порядок та методики створення, структура генеральних планів визначається нормативно-правовими актами та нормами, які не відносяться до сфери оборони держави».

До службової інформації Збройних Сил України наказом Генерального штабу ЗСУ від 20.09.2011р. № 180 віднесено такі дані:

- топографічні, цифрові карти, фотоплани і фотокарти масштабів 1:10 000 – 1:50 000 (незалежно від форми та виду носія інформації) на територію України, створені в державній системі координат УСК-2000 або в системі координат СК-42, які містять повну інформацію для детального вивчення та оцінки місцевості, орієнтування на ній, цілевказання, виробництва вимірів і різних заходів господарського та оборонного значення;

- плани міст масштабу 1:10 000 та 1:25 000 (незалежно від форми та виду носія інформації) на територію України, створені в державній системі координат УСК-2000 або в системі координат СК-42, які містять повну інформацію для детального вивчення та оцінки місцевості, орієнтування на ній, цілевказання, виробництва вимірів і різних заходів господарського та оборонного значення;

- спеціальні карти, створені в державній системі координат УСК-2000 або в системі координат СК-42, а саме: карти геодезичних даних, карти джерел водопостачання, карти гірських проходів і перевалів масштабів 1:50 000 – 1:200 000, карти ділянок рік масштабів 1:25 000, 1:50 000;

- відомості топогеодезичної прив'язки (контролю топогеодезичної прив'язки) позицій, пунктів, постів ракетних військ і артилерії, підрозділів радіотехнічних військ, зенітно-ракетних комплексів (картки топогеодезичної прив'язки, картки еталонних орієнтирних напрямків, списки координат позицій, пунктів, постів);

- відомості за сукупністю всіх показників про точні значення елементів орієнтування систем координат УСК-2000 і СК-42 та їхні зв'язки з іншими системами координат, у тому числі умовними або місцевими;

- відомості про координати геодезичних пунктів на територію України, визначені з точністю краще 10 метрів в будь-якій системі координат, крім умовної та місцевої, а також геодезичні і картографічні матеріали, які дозволяють обчислювати або уточнювати вказані координати з такою самою точністю;

- картографогеодезичні дані, які характеризують рельєф поверхні Землі з точністю за висотою перерізу краще 10 метрів на територію України, які покривають площу в одному масиві понад 25 кв. км.

На думку представників Міноборони України, до списку ЦОВВ, чії переліки конфіденційної інформації містять картографічні дані, що мають братися до уваги при виготовленні генпланів, окрім Мінрегіону України, слід віднести Міністерство



охорони навколишнього природного середовища³⁰ і Державну службу геодезії, картографії та кадастру³¹.

2.3. Міністерство охорони навколишнього середовища України

Наявність великомасштабних карт у переліку конфіденційної інформації Міністерства оборони України не завадила у 2010 році Міністерству охорони навколишнього природного середовища України виключити такі ж картографічні матеріали з власного переліку конфіденційної інформації. Зокрема з Переліку конфіденційної інформації, якій надається гриф «ДСК» в системі відповідного Міністерства, були виключені:

- координати (каталоги і списки координат) геодезичних пунктів, географічних об'єктів у місцевих системах координат, в тому числі в системі координат 1963 року;
- топографічні, цифрові карти (плани), фотокартки, і фотоплани, ортофотоплани (незалежно від форми та виду носія інформації) масштабів 1:200 000 з описом місцевості і 1:100 000 в державній системі координат та масштабу 1: 50 000 і крупніше в системі координат 1963 року чи іншій місцевій системі координат;
- плани міст та інших населених пунктів в масштабах 1:5 000 та 1:2 000 у місцевих системах координат;
- формуляри топографічних карт, планів, фотокарток, фотопланів, ортофотопланів, які містять координати геодезичних пунктів у місцевих системах координат, у тому числі в системі координат 1963 року³².

2.4. Міністерство надзвичайних ситуацій України

Міністерство надзвичайних ситуацій використовує в своїй роботі картографічні матеріали з топографічною підосною, проте до переліку службової інформації МНС такі дані не вносилися, оскільки створення топогеодезичних матеріалів не є компетенцією МНС. У своїй роботі МНС користується Переліком службової інформації Міністерства оборони України та ЗВДТ.

2.5. Державне агентство земельних ресурсів України

У Переліку відомостей, які містять службову інформацію і яким надається гриф обмеження доступу «Для службового користування», в системі Держземагентства України вказані такі види даних:

³⁰ Лист-відповідь від 19.04.2010 р. № 222/2д/316 на інформаційний запит СЦГІ командира військової частини А0653 О.В. Метелапа.

³¹ Лист-відповідь від 16.06.2011 р. № 335/2/1942 на інформаційний запит СЦГІ начальника Головного управління виховної та соціально-психологічної роботи Збройних Сил України генерал-майора О.В. Копаниці.

³² Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Про затвердження Переліку конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування»: наказ від 09.06.2008 р. № 289 // Мінприроди України. – Режим доступу: http://www.menr.gov.ua/media/files/Articles/Normativna_baza/Minprirodi/Nakaz1_289_09062008_241210.pdf; Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Про внесення змін до Переліку конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування»: наказ №481 від 27.10.2010 р. // Мінприроди України. – Режим доступу: http://www.menr.gov.ua/media/files/Articles/Normativna_baza/Minprirodi/Nakaz_481_27102010_031110.pdf.

- відомості за сукупністю всіх показників про точні значення елементів орієнтування систем координат УСК-2000 і СК-42 та зв'язки цих систем з іншими системами координат, у тому числі умовними або місцевими;

- топографічні, цифрові карти (плани), фотокарти і фотоплани, ортофотоплани, спеціальні тематичні карти та атласи (незалежно від форми та виду носія інформації) масштабів 1:200 000 з описом місцевості і 1:100 000 та крупніше в державних системах координат УСК-2000 та СК-42, в системі координат СК-63 за наявності відомостей про цифрову модель місцевості (рельєф) з деталізацією 1 метр та менше у Балтійській системі висот, характеристик інженерних комунікацій, а також геодезичних пунктів з можливістю визначення їх координат в державних системах координат УСК-2000 та СК-42, системі координат СК-63³³.

Держземагентство вважає відповідальним за проблему доступу громадськості до генеральних планів населених пунктів Мінрегіон України³⁴ і всю кореспонденцію СЦГІ із зазначеної проблематики пересилає до відповідного Міністерства.

2.6. Державна служба геодезії, картографії та кадастру

Станом на серпень 2011 року до службової інформації в Державній службі геодезії, картографії та кадастру були віднесені такі дані:

- координати (каталоги і списки координат) геодезичних пунктів, географічних об'єктів у місцевих системах координат, у тому числі в системі координат 1963 року;

- топографічні, цифрові карти (плани), фотокарти і фотоплани, ортофотоплани масштабів 1:100 000, 1:200 000 в державній системі координат та масштабу 1:50 000 і крупніше в системі координат 1963 року чи іншій місцевій системі координат;

- плани міст та інших населених пунктів у масштабах 1:5 000 та 1:2 000 у місцевих системах координат;

- формуляри топографічних карт, планів, фотокарт, фотопланів, ортофотопланів, які містять координати геодезичних пунктів у місцевих системах координат, у тому числі в системі координат 1963;

- аерофільми, комплекти аерознімків (аеронегативів), фотосхеми, репродукції накидного монтажу незалежно від масштабу, форми та виду носія інформації³⁵.

2.7. Розбіжності у переліках службової інформації ЦОВВ

Аналіз наведених даних демонструє змістовні суперечності у переліках службової інформації різних ЦОВВ при визначенні рівня обмеження доступу до одних і тих самих картографічних даних. Наприклад, станом на 20 вересня 2011 року Міністерство оборони України вважало службовою інформацією «плани міст масштабу 1:10 000 та 1:25 000 (незалежно від форми та виду носія інформації) на територію України, створені в державній системі координат УСК-2000 або в системі коорди-

³³ П.4.5 Переліку відомостей, які містять службову інформацію і яким надається гриф обмеження доступу «Для службового користування» в системі Держземагентства України: додаток до наказу Держземагентства України від 15.08.2011 р. № 77 // Держземагентство України. - Режим доступу: http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=135538&cat_id=122826. - 16.06.2012 р.

³⁴ Лист-відповідь від 27.05.2011 р. 7930/13/4-11 заступника голови Держземагентства України М.Н.Калюжного на лист СЦГІ.

³⁵ Пункти 3-7 Переліку конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування» в Державній службі геодезії, картографії та кадастру, затвердженого Наказом Держслужби геодезії, картографії та кадастру від 21.04.2008 р. № 67.



нат СК-42, які містять повну інформацію для детального вивчення та оцінки місцевості, орієнтування на ній, цілевказання, виробництва вимірів і різних заходів господарського та оборонного значення»³⁶. В цей же час в Мінрегіоні до службової інформації відносили «плани міст масштабу 1:10 000-1:20 000»³⁷, а в Укрдержкартографії гриф «ДСК» продовжували ставити лише на «плани міст та інших населених пунктів в масштабах 1:5 000 та 1:2 000 у місцевих системах координат»³⁸.

Тобто зміст переліків службової інформації, які складаються різними ЦОВВ, хоча і стосується однакових або типологічно близьких картографогеодезичних даних, проте суттєво відрізняється за масштабами картографічних даних, доступ громадськості до яких обмежено.

3. Процедура віднесення інформації до категорії інформації з обмеженим доступом

Процедура ухвалення переліків службової інформації не є однаковою у всіх ЦОВВ. Наприклад, Мінрегіон України при формуванні свого переліку службової інформації враховує відомості, що містяться в аналогічному переліку Міністерства оборони, в той час як Міністерство охорони навколишнього природного середовища України затверджувало свій перелік, незважаючи на ті дані, які українські військові вважають інформацією із обмеженим доступом. МНС хоча і враховує в роботі перелік, затверджений Міноборони, проте у свій перелік службової інформації ці дані не вносило.

Деяко відмінними є і погляди представників різних ЦОВВ на те, наскільки доступними мають бути геопросторові дані для населення. Найбільш ліберальну позицію в цьому питанні займали представники нині розформованої Укрдержкартографії, в той час як найбільш консервативними були представники СБУ та Міноборони.

Основними документами, які регулюють процедуру створення переліків службової інформації, є «Інструкція про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію», що затверджена Постановою Кабінету Міністрів України №1893 від 27 листопада 1998 р. (із змінами)³⁹, та «Типове положення про експертну комісію державного органу, органу місцевого самоврядування, державного та комунального підприємства, установи та організації», затверджене Наказом Державного комітету від 17.12.2007р. № 183 та зареєстроване в Міністерстві юстиції України 11.01.2008 р. за № 13/14704⁴⁰.

³⁶ Пункт 8.2. Переліку службової інформації Збройних Сил України (ПСІ-2011), затвердженого Наказом Генерального штабу Збройних Сил України від 20.09.2011р. № 180.

³⁷ Пункт 4.2 Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого Наказом №68 від 06.06.2011р. Міністра Мінрегіону України// Так само.

³⁸ Лист - відповідь № 1046/29/2-12 від 16.08.2011 р. першого заступника голови Державної служби геодезії, картографії та кадастру І.М. Зайця на інформаційний запит СЦГІ.

³⁹ Кабінет Міністрів України. Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію постановою від 27.11.1998 року N 1893// ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1893-98-%D0%BF>.

⁴⁰ Державний комітет архівів України. Про затвердження типового положення про експертну комісію державного органу, органу місцевого самоврядування, державного та комунального підприємства, установи та організації: наказ від 17.12.2007 року № 183 // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0013-08/ed20080122>.

Ще у 2011 році Укрдержархів на виконання доручення КМУ від 18.06.2011 р. №23532/22/1-11 розробив проект Типової інструкції про порядок обліку, зберігання, використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, які містять відомості, що становлять службову інформацію. Цей документ має бути затверджено у місячний строк після прийняття Верховною радою України законопроекту стосовно вдосконалення законодавчих актів щодо доступу до інформації з обмеженим доступом та відповідальності за порушення таких актів»⁴¹.

Вказана вище Інструкція визначає, що експертні комісії утворюються міністерствами, іншими ЦОВВ, Радою міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями. До їх складу включаються представники режимно-секретного та інших структурних підрозділів з числа найбільш кваліфікованих фахівців. Керівники структурних підрозділів ЦОВВ передають до комісії свої пропозиції щодо формування переліку службової інформації для узагальнення. При цьому, як пояснює перший заступник міністра Мінприроди М.І. Романов, інформація, що надається у вигляді службових та доповідних записок, становить «внутрівідомчу службову кореспонденцію» і «є інформацією із обмеженим доступом»⁴². Після цього комісія приймає рішення, яке оформляється протоколом, який затверджується органом влади, що видав наказ про її створення. На підставі рішення експертної комісії інформація включається до переліку службової інформації. Після затвердження перелік надсилається для юридичної експертизи та державної реєстрації до Міністерства юстиції України⁴³.

«Типове положення про експертну комісію...», затверджене наказом Державного комітету архівів України, деталізує деякі питання роботи експертної комісії, проте, як і цитована вище Інструкція, не містить посилання на встановлену ЗУ «Про доступ до публічної інформації» сукупність вимог для обмеження доступу до інформації та не надає жодних пояснень щодо методології створення переліків службової інформації.

Як стає зрозуміло із відповідей ЦОВВ, переліки відомостей, які становлять службову інформацію, формуються експертними комісіями, що включають спеціалістів структурних підрозділів цих же ЦОВВ. Хоча положення «Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів ...» передбачає те, що «у разі потреби для участі в роботі експертної комісії можуть залучатися фахівці заінтересованих підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) з метою розгляду питань, що належать до їх компетенції»⁴⁴, в постійному складі комісій такі фахівці відсутні. Наприклад, із 13 членів експертної комісії, створеної при Державному Агентстві земельних ресурсів України, 12 її членів

⁴¹ Лист - відповідь заступника голови Державної архівної служби України О.В. Музичук від 25.08.2011 р. № 491/061 на інформаційний запит СЦГІ.

⁴² Лист - відповідь Першого заступника Мінприроди України М.І.Романова від 27.02.2012 р. № 3969/05/10-12 на інформаційний запит СЦГІ.

⁴³ Лист - відповідь помічника Голови СБУ (з режиму), начальника Управління режиму, документального забезпечення та контролю В.Федірка від 21.12.2011 р. № 22/1-ко-268-п/63 на інформаційний запит СЦГІ.

⁴⁴ П.1 Інструкція про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію», що затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 27.11.1998 р. №1893 // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1893-98-%D0%BF>.

є працівниками цього ж ЦОВВ, а один – представником Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО)⁴⁵. 21 член експертної комісії з проведення експертизи цінності документів Мінприроди є працівниками відповідного Міністерства, а один – представником ЦДАВО⁴⁶. В Міністерстві оборони України для розробки Переліку службової інформації в червні 2011 року була створена робоча група, до складу якої ввійшли лише фахівці органів військового управління. Міноборони та СБУ не повідомили про кількісний та особистий склад робочих груп зі створення переліків службової інформації в цих ЦОВВ, але зазначили, що представники громадськості до їх роботи не залучаються⁴⁷, оскільки це не передбачено абзацом третім пункту 1 Постанови КМУ №1893⁴⁸. Як наслідок, ЦОВВ створюють переліки службової інформації, не узгоджені не лише із громадськістю, але іноді й з переліками інших ЦОВВ.

В інформаційних запитах до ряду центральних органів виконавчої влади СЦГІ намагався з'ясувати інформацію про те, чи здійснюється при формуванні переліку відомостей, що становлять службову інформацію у певному ЦОВВ, комплексний аналіз впливу обмежень на доступ до публічної інформації, які виникають внаслідок затвердження переліку, на розвиток інших сфер державного управління, а також інформацію про процедуру здійснення та результати такого аналізу. Також СЦГІ намагався отримати роз'яснення про те, чим обґрунтовуються правомочність, доцільність та виправданість віднесення певних видів інформації до переліку відомостей, що становлять службову інформацію, якщо відповідний аналіз не здійснюється.

Вичерпних відповідей на ці питання СЦГІ отримати не вдалося. Уповноважені представники Мінрегіону тричі де-факто відмовились надавати роз'яснення СЦГІ, обмежуючись описом загальної процедури. В Міноборони дали відповідь, що при формуванні переліку службової інформації здійснюється аналіз впливу на безпеку та обороноздатність держави у разі витоку інформації з обмеженим доступом, що віднесена до Переліку⁴⁹. Здійснення аналогічного комплексного аналізу впливу обмежень на доступ до публічної інформації, які виникають внаслідок затвердження Переліку службової інформації, на розвиток інших сфер державного управління декларують і в СБУ⁵⁰. В Міністерстві надзвичайних ситуацій України стверджують,

⁴⁵ Державне Агентство земельних ресурсів України. Про склад експертної комісії Держземагентства України: наказ від 13.07.2011 р. № 45.

⁴⁶ Міністерство екології та природних ресурсів України. Про утворення експертної комісії і затвердження Положень з проведення експертизи цінності документів та про архів Міністерства екології та природних ресурсів України: наказ від 4.08.2011 р. № 274.

⁴⁷ Лист-відповідь начальника Центрального управління захисту інформації та криптології Генерального Штабу Збройних Сил України А.І. Дем'яненка від 19.12.2011 р. № 319/22/3014 на інформаційний запит СЦГІ.

⁴⁸ Лист-відповідь помічника Голови СБУ (з режиму), начальника Управління режиму, документального забезпечення та контролю В.Федірка від 21.12.2011 р. № 22/1-ко-268-п/63 на інформаційний запит СЦГІ.

⁴⁹ Лист-відповідь начальника Центрального управління захисту інформації та криптології Генерального Штабу Збройних Сил України А.І. Дем'яненка від 19.12.2011 р. № 319/22/3014 на інформаційний запит СЦГІ.

⁵⁰ Лист-відповідь помічника Голови СБУ (з режиму), начальника Управління режиму, документального забезпечення та контролю В.Федірка від 21.12.2011 р. № 22/1-ко-268-п/63 на інформаційний запит СЦГІ.

що здійснюють аналіз «того, який вплив може мати обмеження у доступі до певних видів інформації для безпеки громадян, дотримання їх прав і свобод»⁵¹. Щоправда, методика, згідно з якою ЦОВВ здійснюють відповідний «комплексний аналіз», лишається недоступною.

З метою пошуку додаткової інформації про процедури формування переліків службової інформації було вирішено познайомитися із процедурою ухвалення рішень про віднесення інформації до державної таємниці. В результаті було з'ясовано, що відповідні рішення ухвалюються державними експертами з питань таємниць. У разі, якщо прийняття рішення про віднесення інформації до державної таємниці належить до компетенції кількох державних експертів з питань таємниць, за ініціативою державних експертів або за пропозицією СБУ воно приймається колегіально та ухвалюється простою більшістю голосів. При віднесенні інформації до державної таємниці встановлюється ступінь її секретності шляхом обґрунтування та визначення можливої шкоди національній безпеці України у разі її розголошення. Відповідні рішення експерти приймають шляхом використання методу експертних оцінок, беручи до уваги «Методичні рекомендації державним експертам із питань таємниць визначають підстави для віднесення відомостей до державної таємниці та ступеня їх секретності». Вказані рекомендації були затверджені нині ліквідованим Державним комітетом України з питань державних секретів та технічного захисту інформації 09.11.1998 р.⁵². Отримати доступ до цього документа виявилось неможливим, оскільки жодна із державних установ не захотіла визнати себе його розпорядником.

Як вдалося з'ясувати, положення «Методичних рекомендацій державним експертам із питань таємниць визначають підстави для віднесення відомостей до державної таємниці та ступеня їх секретності» були перенесені до документа під назвою «Порядок організації та забезпечення режиму секретності в державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях», затвердженого постановою КМУ від 2 жовтня 2003 р. № 1561-12, текст якого недоступний на сайті Верховної Ради України, а більшість подальших змін до нього знаходяться під грифом «ДСК»⁵³.

Обмеження доступу до «Порядку організації та забезпечення режиму секретності в державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях» підтверджують і в СБУ, пояснюючи це тим, що «в документі міститься інформація з обмеженим доступом». Відтак, вказаний НПА «не є відкритим для загального ознайомлення». «Прийняття рішення щодо надання ві-

⁵¹ Лист-відповідь заступника Міністра МНС України В.Бути від 15.12.2011 р. № 03-14795/114.

⁵² Архипов О. Теоретико-методичні засади оцінювання шкоди, обумовленої розголошенням секретної інформації // Науково-технічний збірник «Правове, нормативне та метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні. Випуск 2(17). – Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національний технічний університет України «КПІ», – 2008. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/sziu/2008_2/00003.pdf

⁵³ Кабінет Міністрів України. Постанови під грифом «Для службового користування»:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-%D0%BF/ed20110713>;

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/15-2009-%D0%BF/ed20110713>;

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/523-2009-%D0%BF/ed20110713>;

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-%D0%BF/ed20110713>;

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1099-2009-%D0%BF/ed20110713>;

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/17-2011-%D0%BF/ed20110713>.

домостей, що містяться в Порядку, належить до повноважень Кабінету Міністрів України як розпорядника цієї інформації»⁵⁴.

З огляду на засекреченість документа, передати його точний зміст неможливо. Із наукових статей, які аналізують зміст документа, відомо, що для визначення належності відомостей до державної таємниці розраховується рівень можливої шкоди державі внаслідок розголошення відомостей у сфері національної безпеки. До уваги беруться показник економічної шкоди та показник, який характеризує шкоду державі від інших тяжких наслідків, що не можуть бути обраховані в економічному, кількісному чи вартісному виразі. Показник економічної шкоди означає «рівень зниження ефективності використання виділених коштів для забезпечення діяльності об'єкта внаслідок розголошення відомостей про цей об'єкт»⁵⁵. При цьому професор Національного технічного університету України «КПІ», дослідник систем захисту інформації Олександр Архипов зазначає, що у Методичних рекомендаціях відсутні концептуальні підходи та головні принципи побудови шкали втрат і методики вимірювання втрат у різних сферах діяльності, пов'язаних із обробкою секретної інформації.

Аналіз відповідей на інформаційні запити, що надсилалися СЦГІ до ЦОБВ з метою з'ясування процедури створення переліків службової інформації, дозволяє стверджувати, що методичні матеріали, якими мають керуватися державні службовці при визначенні підстав для віднесення відомостей до службової інформації, відсутні. Враховуючи відповідь Міноборони України⁵⁶, вважаємо виправданим зробити припущення, що, приймаючи рішення про віднесення інформації до категорії службової, спеціалісти ЦОБВ керуються методологічними підходами, близькими до тих, що використовуються держекспертами з питань таємниць для визначення підстав для віднесення відомостей до державної таємниці. Водночас недосконалість вказаних методологічних підходів є очевидною, на що звертають увагу дослідники з питань захисту інформації. Таким чином, особи, що приймають рішення про надання інформації статусу службової, керуються не сукупністю вимог, установлених ЗУ «Про доступ до публічної інформації», а насамперед власними суб'єктивними міркуваннями про необхідність обмеження доступу до тих чи інших даних з огляду на потенційну шкоду для національної безпеки від оприлюднення оцінюваної інформації.

Хоча рішення окремих ЦОБВ щодо змісту переліків службової інформації можуть мати наслідки, вплив яких на інші сфери державної політики є суттєвим, система зовнішньої перевірки обґрунтованості та виправданості схвалюваних переліків є недостатньою. Про недостатній зовнішній державний та громадський контроль над створенням переліків службової інформації свідчить аналіз доступ-

⁵⁴ Лист заступника начальника Департаменту охорони державної таємниці та ліцензування О. Шуляка від 21.07. 2012 р. № 26/1/5-5079 на інформаційний запит СЦГІ.

⁵⁵ Архипов О. Теоретико-методичні засади оцінювання шкоди, обумовленої розголошенням секретної інформації // Науково-технічний збірник «Правове, нормативне та метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні. Випуск 2(17). – Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національний технічний університет України «КПІ», - 2008. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/sziu/2008_2/00003.pdf.

⁵⁶ Лист-відповідь начальника Центрального управління захисту інформації та криптології Генерального Штабу Збройних Сил України А.І. Дем'яненка від 19.12.2011 р. № 319/22/3014 на інформаційний запит СЦГІ.

них документів, що регламентують створення переліків службової інформації, відповіді ЦОБВ та Генеральної прокуратури.

Рішення про зміст переліків службової інформації готуються, розглядаються та ухвалюються працівниками одного і того ж ЦОБВ. Зовнішні експерти у складі комісій фактично відсутні, за винятком архівістів ЦДАВО. Пункт 12 «Типового положення про експертну комісію...» надає керівнику ЦОБВ право не затверджувати протокол засідання експертної комісії, на якому розглядався і пропонувався до затвердження той чи інший перелік службової інформації, та передати його для ухвалення остаточного рішення до Центральної експертно-перевірної комісії Держкомархіву.

Проте, як повідомляє Голова Державної архівної служби О.П.Гінзбург, у практиці роботи цієї установи не було жодного випадку, коли б керівник ЦОБВ відмовився затверджувати протокол засідання експертної комісії, що пропонувала до затвердження перелік службової інформації. Також, на думку Голови Укрдержархіву, Центральна експертно-перевірна комісія має право заслуховувати інформацію керівників експертних комісій ЦОБВ про діяльність комісій з питань проведення експертизи цінності документів, але аналіз створення переліків службової інформації ЦОБВ до компетенції Укрдержархіву не входить⁵⁷.

Хоча Закон України «Про доступ до публічної інформації» вступив у силу у травні 2011 року, станом на початок липня 2012 р. Генеральна прокуратура України жодного разу не перевіряла додержання прав та інтересів громадян на доступ до публічної інформації при формуванні центральними органами виконавчої влади переліків службової інформації (конфіденційної інформації, що є власністю держави)⁵⁸.

Зацікавлена громадськість теж позбавлена можливості оцінити виправданість та доцільність обмеження доступу тих чи інших видів службової інформації. Провести відповідний аналіз не дозволяє той факт, що у вільному доступі (або взагалі) відсутні документи, які пропонують розгорнутий аналіз потенційних небезпек від розкриття видів інформації, яку віднесено до категорії службової.

Отже, очевидно є недосконалість процедури формування переліків службової інформації. Серед її основних недоліків варто назвати такі:

- відсутність її детального нормативного регулювання;
- відсутність аналізу впливу схвалюваних рішень на інші сфери державної політики;
- вузькопрофільність експертних комісій, повна чи майже повна відсутність у складі комісій експертів з інших організацій;
- відсутність контролю над схвалюваними рішеннями з боку інших державних інститутів та громадськості.

4. Вплив обмеження доступу громадськості до генеральних планів населених пунктів України на різні сфери державної політики

Мета даного розділу звіту за результатами проведення громадської експертизи – показати наслідки формування Переліку відомостей, що становлять службо-

⁵⁷ Лист-відповідь Голови Державної архівної служби України О.П.Гінзбург від 03.07.2012 р. № 01.1/2132 на інформаційний запит СЦПІ.

⁵⁸ Лист-відповідь начальника Відділу забезпечення доступу до публічної інформації генеральної прокуратури України Л.Мілевич від 03.07.2012 р. № 23-556 вих-12 на інформаційний запит СЦПІ.



ву інформацію, без належного аналізу впливу схвалюваних рішень на інші сфери державної політики. Він базується на висновках, до яких дійшли залучені експерти СЦГІ, здійснюючи аналіз впливу обмежень у доступі до генеральних планів населених пунктів України на різні сфери соціально-економічного, суспільно-політичного та культурного життя. Висновки базуються на аналізі законодавства, інформації, оприлюдненої ЦОБВ, ОМС і ЗМІ, та практичному досвіді залучених експертів.

4.1. Вплив на економічну сферу

Генеральні плани – важливе джерело інформації для потенційних інвесторів про потенціал майбутніх інвестицій на ринках землі та житла. Генплани містять інформацію про поточні демографічні, соціальні та економічні показники розвитку територіальної громади, які зумовлюють попит на ринку землі. Генеральні плани також окреслюють перспективи реалізації майбутніх капітальних проектів та територіальні напрямки розширення міста, які визначають пропозицію для інвесторів.

Відсутність відкритості текстової та графічної частини генеральних планів знижує можливості середньострокового та довгострокового планування діяльності суб'єктів господарювання. У свою чергу, відсутність можливостей довгострокового бізнес-планування призводить до реалізації бізнес-проектів з коротким інвестиційним циклом, низьким рівнем капітало - та фондоозброєності. Це не сприяє сталому розвитку територіальних громад на інноваційно-інвестиційній основі, знижує потенціал створення якісних робочих місць та наповнення місцевих бюджетів.

Відсутність доступу громадян до генеральних планів також збільшує часові та грошові витрати суб'єктів господарювання під час проходження дозвільних процедур у сфері будівництва. Згідно з наказом Міністерства регіонального розвитку України «Про затвердження Порядку надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, їх склад та зміст»⁵⁹ від 7 липня 2011 р. форма містобудівних умов та обмежень разом із зазначенням назви об'єкта будівництва, інформацією про забудовника, наміри будівництва має містити посилання на містобудівну документацію (генеральний план населеного пункту, план зонування, детальний план території та рішення про їх затвердження (у разі наявності)), а також відповідні вкопювання із неї. Згідно з п. 2.3. Положення підставою для відмови у видачі містобудівних умов та обмежень є невідповідність намірів забудови земельної ділянки положенням відповідної містобудівної документації на місцевому рівні. В умовах існування доступної для громадськості містобудівної документації замовники будівництва могли б адекватно коригувати наміри забудови у документах для отримання містобудівних умов та обмежень. Це б також мінімізувало терміни розгляду місцевими посадовцями документів, що мають бути відхилені з огляду на невідповідність діючій містобудівній документації.

4.2. Вплив на функціонування системи органів місцевого самоврядування

Невиправдані обмеження доступу громадян до основного містобудівного документа деформують систему місцевого самоврядування, не дозволяють ОМС повно-

⁵⁹ Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Про затвердження Порядку надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, їх склад та зміст: наказ від 07.07.2011 р. № 109// ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0912-11> .

цінно виконувати свої функції у відповідності з законом. Такі законодавчо визначені принципи діяльності ОМС, як народовладдя, законність, гласність, підзвітність і відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб – не можуть бути повною мірою реалізовані в умовах втаємниченості генпланів.

У ситуації, коли доступ до генплану мають лише кілька посадових осіб місцевого самоврядування, територіальна громада позбавлена можливості як брати участь у створенні генпланів, так і контролювати дії посадовців щодо виконання положень цих документів. У містах України типовою є ситуація, коли депутати затверджують генеральні плани, навіть не маючи доступу до цього стратегічного містобудівного документа. Члени громад позбавлені можливості повноцінно брати участь в обговоренні містобудівної документації, адже повноцінні тексти генеральних планів є недоступними для містян. Відтак, громадяни мають суттєво обмежені можливості впливати на формування власного життєвого простору та позбавлені змоги захищати свої права й законні інтереси (в тому числі майнові, екологічні та інші).

Відсутність вільного доступу громадян до генеральних планів створює корупційні ризики. Згідно з пунктом 34 «Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію» до роботи із містобудівною документацією під грифом «ДСК» допускаються посадові особи, які мають досвід роботи та безпосереднє відношення до цих справ, згідно зі списками, погодженими з канцелярією, а до документів – згідно з вказівками, викладеними у резолюціях керівників організацій (структурних підрозділів). Категорії працівників, які допускаються до роботи з виданнями з грифом «ДСК», визначаються керівниками організацій⁶⁰. Фактично питання надання або ненадання доступу до генерального плану одноосібно вирішується міським головою або головним архітектором.

Таким чином, інформація щодо потенційних бізнес-можливостей у місті стає доступною лише вузькому колу осіб, що мають доступ до містобудівних документів. Це перетворює інформацію генпланів у предмет закритого торгу посадовців ОМС із потенційними інвесторами. Фаворитизм, кумівство та інші прояви корупції під час виділення земель в умовах закритості інформації генеральних планів сприяють вибору економічно необґрунтованих та навіть затратних для бюджету інвесторів.

4.3. Вплив на стан забезпечення конституційних прав та свобод громадян

Конституція України проголошує людину найвищою соціальною цінністю, а утвердження прав та свобод людини – основним обов'язком держави. Практика обмеження доступу громадян до відкритої публічної інформації, яка міститься у матеріалах генеральних планів населених пунктів⁶¹, прямо суперечить цьому конституційному положенню.

Існуючий порядок формування Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Мінрегіоні України, не враховує вимог триступеневого тесту, передбаче-

⁶⁰ Пункт 34 «Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію», що затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 27.11.1998 р. № 1893 // ВРУ. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1893-98-%D0%BF>.

⁶¹ За результатами моніторингу, який у 2009-2011 роках здійснив СЦГІ, було виявлено, що доступ генпланів із 196 міст і селищ міського типу, яким було надіслано інформаційні запити, надали лише п'ять населених пунктів.

ного ЗУ «Про доступ до публічної інформації». Хоча закон чітко зобов'язує для визначення правомірності обмеження доступу до такого роду інформації обов'язково дотримуватися даного тесту. Як наслідок, значній частині матеріалів генеральних планів незаконно присвоюється гриф «для службового користування».

У зв'язку з цим порушується право людини на інформацію, що неминуче тягне за собою порушення інших прав. Така ситуація не відповідає нормам Конституції України, положенням чинних інформаційних законів та взятих на себе державою міжнародно-правових зобов'язань⁶².

Громадяни України, всупереч проголошеній на рівні закону загальній доступності генеральних планів, не мають можливості ознайомитися із «принциповими вирішеннями», які містяться в цих документах. На практиці це означає, що мешканці міст позбавлені можливості знати про допустимі види забудови територій, стан довкілля населеного пункту, існуючі пам'ятки культурної спадщини, порядок виділення територій для розміщення житла і т.д. Дана проблема особливо ускладнюється тим, що значна частина матеріалів генеральних планів містить екологічну інформацію, яка відповідно до Конституції України взагалі не може бути обмежена в доступі.

Громадськості залишаються невідомими плани органів місцевого самоврядування щодо змін меж окремих планувальних зон міста та зумовлених ними будівельних обмежень, планів першочергового будівництва в містах, конфіскації для суспільних потреб нерухомості, що перебуває у приватній власності, тощо. Це призводить до порушення права громадян на володіння своїм майном, оскільки в такій ситуації практично неможливо оцінити ризики щодо зміни вартості власного майна та завчасно й адекватно на них відреагувати.

Окремо варто відзначити, що існує стійкий взаємозв'язок між забезпеченням права людини на інформацію та демократичністю форми правління. Відкритість влади є не просто питанням додержання загальноновизнаних міжнародних стандартів; це реальна можливість людей оцінити ефективність її діяльності та брати активну участь в управлінні державою шляхом реалізації конституційних прав. Сам доступ громадськості до генерального плану населеного пункту є невід'ємною запорукою здійснення контролю територіальної громади як власника комунального майна (землі та інших природних ресурсів) над тим, наскільки доцільно, економно та ефективно влада діє в її інтересах. Передумови такого стану речей закріплені у статті 142 Конституції України, відповідно до якої «рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси» є у власності територіальної громади.

Порушення права на доступ до інформації створює широкий простір для процвітання неефективності діяльності влади, порушення прав людини та корупції. Саме тому обмеження такого доступу може мати місце лише у визначених законом випадках та за умови превалювання категорії «істотної шкоди» від розголошення такої інформації над «суспільними інтересами». За загальним правилом, держава має навпаки стимулювати відкритість, доступність інформації та залучення громадян до управління державою.

⁶² Серед них: Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Європейська Конвенція про захист прав та свобод людини, Орхуська Конвенція, Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів тощо.

4.4. Вплив на архітектуру та містобудування українських міст

Недостатня публічність процесів розробки, прийняття та оприлюднення матеріалів генплану, невизначеність чіткого переліку загальнодоступних та закритих матеріалів генплану, а також штучне, а інколи й свідоме обмеження можливостей громадського контролю за дотриманням рішень генплану поглиблює конфлікт громадських та приватних інтересів під час здійснення містобудівних процесів у містах.

Протягом останніх двох десятиліть, насамперед в обласних центрах України, де генеральних планів не існувало або вони були застарілі, виділення земель для містобудівних потреб протизаконно відбувалося на основі містобудівних обґрунтувань. Це призводило до безсистемної забудови міст без урахування довгострокових екологічних, економічних та соціальних наслідків, спотворювало архітектурне обличчя населених пунктів. Позбавлена доступу до генеральних планів громадськість не мала можливості перевірити відповідність новобудов генпланам та обґрунтовано виступити на захист громадських інтересів.

4.5. Вплив на екологічну сферу

Під час прийняття та реалізації генпланів найбільш поширеними в екологічній сфері є конфлікти внаслідок зменшення площі та забудови зелених зон міст (парків, скверів, приміських лісів тощо), будівництва транспортної інфраструктури, розміщення екологічно небезпечних об'єктів поруч з житловою забудовою. Аналіз відповідних конфліктних ситуацій дозволяє стверджувати, що можливість реалізації прав та законних інтересів громадськості в цих випадках тісно пов'язана з наявністю доступу до матеріалів генплану.

Брак доступу до інформації генеральних планів на етапі їхньої розробки зужує можливості для врахування екологічних інтересів громадськості при розробці основного містобудівного документа. Обмеження доступу до інформації генеральних планів на етапі їхньої реалізації також не дає можливостей громадськості здійснювати контроль за реалізацією прийнятих генеральних планів. Це унеможливорює захист прав та законних інтересів, що були порушені внаслідок реалізації вимог генплану або їх неналежної реалізації.

Також доступ до матеріалів генплану сприяє більш ефективній участі громадськості у процесі прийняття інших стратегічних та програмних документів (стратегій, планів, програм), які використовують інформацію з діючих генеральних планів як вихідні дані.

4.6. Вплив на сферу збереження культурної та історичної спадщини

Для дослідників у сфері історії та археології картографічний матеріал щодо місцезнаходження історичних пам'яток не доступний. Зокрема, фахівці у сфері охорони історико-культурної спадщини не мають можливості користуватися топографічними картами в масштабі 1:25 000, 1:50 000, а на рівні місцевих рад відомі факти втаємничення інформації щодо розташування, охорони і використання об'єктів історико-культурної спадщини.

Утаємниченість генеральних планів та планів забудов окремих територій наразі призводить до руйнування історичних територій міст (показовий приклад – ситуація з Андріївським узвозом у Києві), активізації протестних настроїв громади. Така ситуація майже унеможливорює реалізацію участі науковців і громадськості, які закріплені в ст. 8 та 11 ЗУ «Про охорону культурної спадщини».

За висновками фахівців типовою є відсутність обміну інформацією між різними структурами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, що мають відношення до відведення земель історико-культурного призначення. Разом усі ці фактори призводять до неконтрольованої руйнації або свідомого знищення об'єктів історико-культурної спадщини.

4.7. Культурні та мотиваційні аспекти роботи з інформацією з обмеженим доступом

Як свідчить особистий досвід спілкування авторів документу із представниками органів державної влади та місцевого самоврядування, у багатьох владних установах все ще існує культ особливості та важливості людей, що працюють в режимно-секретних відділах. Часто ці посади обіймають колишні військові, виховані за часів СРСР, частина із яких не завжди готова сприйняти реалії та потреби нових інформаційних відносин у відкритому демократичному суспільстві. Особиста позиція цих людей іноді є перешкодою до переходу до більш відкритих інформаційних відносин між громадянами та органами, що виконують владні повноваження, у тому числі й у питаннях забезпечення доступності генпланів. Зміна ситуації також вимагатиме від офіційних представників чіткого усвідомлення, що обмеження доступу до інформації генеральних планів не має слугувати інтересам правлячої еліти, приховування та підтримки корупційних дій і зловживань посадовців.

Важливим аспектом існуючої практики обмеження доступу до інформації виступає монетарна система мотивації посадовців до збереження режиму секретності. Громадяни, які працюють із матеріалами під грифами «Таємно», що були на більшості генпланів і зараз зберігаються на окремих із них, отримують із національного та місцевих бюджетів надбавки до заробітних плат. При цьому більша ступінь секретності зумовлює більший розмір надбавки. Особам, які працюють в умовах режимних обмежень, установлюється надбавка до посадових окладів в розмірі 10 % за роботу з відомостями, що мають ступінь секретності «Таємно». Особам, які працюють в умовах режимних обмежень і безпосередньо виконують науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, що містять державну таємницю і передбачені державним замовленням (контрактом), установлюється надбавка до посадових окладів у розмірі 10-30 % за роботу із матеріалами під грифом «Таємно»⁶³. Отже, існуюча система стимулів для посадовців, що працюють із державною таємницею, не лише створює опозицію до потенційного зняття грифів із засекреченої інформації у колі відповідних посадовців, але й збільшує витрати коштів бюджетів державних та місцевих.

Окрім того, передбачений українським законодавством рівень санкцій за незаконне оприлюднення інформації з обмеженим доступом значно перевищує санкції на незаконну відмову у наданні інформації. Порушення законодавства про державну таємницю регулюються статтями Кодексу України про адміністративні порушення (КУпАП) та Кримінального кодексу України (ККУ)⁶⁴. Офіційна статистика СБУ підтверджує реальність використання каральних норм обох кодексів.

⁶³ Кабінет Міністрів України. Про види, розміри і порядок надання компенсації громадянам у зв'язку з роботою, яка передбачає доступ до державної таємниці: постанова від 15.06.1994 р. № 414 // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/414-94-%D0%BF>.

⁶⁴ Верховна Рада України. Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page12>; Верховна Рада України. Кримінальний кодекс України // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page9>.

У період з початку 2010 року по травень 2012 року Центральним управлінням СБУ виявлено два порушення режиму доступу до генпланів населених пунктів чи інших картографічних даних, у зв'язку з чим складено два протоколи про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого пунктами 5 та 6 частини 1 статті 212-2 КУпАП. Вказані статті Кодексу передбачають відповідальність за порушення встановленого законодавством порядку надання допуску та доступу до державної таємниці й за невжиття заходів щодо забезпечення охорони державної таємниці та незабезпечення контролю за охороною державної таємниці. За результатами розгляду цих протоколів винесено судові рішення про визнання осіб винними у вчиненні адміністративних правопорушень та притягненні їх до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу⁶⁵.

Отже, вказані аспекти чинного законодавства посилюють опозицію представників ОМС та ЦОВВ змінам у напрямку зменшення кількості інформації, що знаходиться в закритому для громадськості доступі.

4.8. Національна та громадська безпека

Представники ЦОВВ обґрунтовують обмеження доступу до інформації цілями забезпечення національної та громадської безпеки. При цьому деталізовані пояснення зв'язку між обмеженням у доступі до інформації генпланів та впливом на покращення національної та громадської безпеки відсутні.

Історичні події радянського періоду надають підстави вважати, що карти із топографічною основою є в розпорядженні урядів Російської Федерації, Німеччини та США. Окрім того, можливості сучасної супутникової зйомки (геопросторової розвідки) та наявності супутникових орбітальних груп як у країн НАТО (насамперед США, Великобританія та Франція), так і в ОДКБ (Російська Федерація) надають додаткові шанси для доступу представників іноземних держав до детальної інформації про територію України. Детальні карти території України та українських міст, в т.ч. створені з використанням сучасних геоінформаційних технологій, легально можна придбати у відкритому продажі. Наприклад, американська компанія LAND INFO Worldwide Mapping LLC пропонує російські військові топографічні карти на всю територію України в масштабі 1:50 000 та 1:100 000 за ціною \$52 за карту, або такі ж карти в масштабі 1:200 000 по \$29 за карту. Ця ж компанія пропонує російські військові топографічні карти близько 100 найбільших українських міст переважно в масштабі 1:10 000⁶⁶, які, як визнають працівники фірми, є дещо застарілими, але є «прекрасними базовими картами, що можуть бути доповнені новою інформацією». За словами першого заступника Голови Державної служби геодезії, картографії та кадастру України І.М.Зайця, із сучасним моніторингом Землі та розвитком загальноземної системи відліку і побудови на її основі національних референційних систем координат технологічно отримати встановлені параметри, які є визначальними при визначенні грифу «ДСК» (картографічних матеріалів та геодезичних

⁶⁵ Лист заступника начальника Департаменту охорони державної таємниці та ліцензування Голови СБУ (з режиму) О.Шуляка від 04.05.2012 р. № 26/1-3557 на інформаційний запит СЦПІ.

⁶⁶ Ukraine. Перелік геопросторових даних в різних форматах, які пропонує компанія LAND INFO Worldwide Mapping LLC. Pdf-документ:// LAND INFO Worldwide Mapping LLC. – Режим доступу: <http://www.landinfo.com/GeoData%20Country%20pdfs/Ukraine.pdf>.

даних), на сьогодні не складає проблем⁶⁷. Також високий рівень корупції серед посадових осіб, що мають інформацію із обмеженим доступом, не гарантує належного збереження інформації особами, які можуть її використати проти національних інтересів держави.

Україна є учасницею Договору з відкритого неба. Ця міжнародна угода передбачає можливість здійснення інспекційних польотів літаків країн-учасниць Договору над територією одна одної. Метою таких польотів є сприяння контролю за виконанням угод у галузі обмеження озброєнь, досягненню більшої відкритості у військовій діяльності, розширенню миротворчих можливостей ОБСЄ⁶⁸. Спостережні польоти можуть здійснюватися над будь-якою точкою території країни, яка спостерігається. Літаки, що здійснюють інспекційні польоти, обладнані кадровими та панорамними аерофотоапаратами, відеокамерами, інфрачервоними пристроями лінійного сканування та радіолокаційними станціями бокового огляду. Договором передбачені певні обмеження роздільної якості фото та відеоматеріалів, які збираються, й максимально припустимі значення ширини маршруту спостереження, проте, враховуючи технічні можливості апаратури, польоти дозволяють отримувати при спостереженні значні обсяги геопросторової інформації.


В умовах досить вільного, або безвізового режиму на території України іноземці можуть здійснювати топографічні зйомки території країни за допомогою сучасного GPS-обладнання. Місцезнаходження об'єкта з точністю до 1 метра на сьогодні дозволяють визначати загальнопоширені програми, що встановлюються навіть у мобільні телефони, не кажучи вже про більш складні пристрої.

Під час розгляду питання про те, чи потрібно обмежувати доступ населення до картографічного матеріалу з позначеними об'єктами теле-, газо- та водокомунікацій з метою безпеки, треба також враховувати інші фактори, вплив яких може також зменшити рівень безпеки відповідних об'єктів комунікації. По-перше, потенційні терористи чи диверсанти у період стрімкого розвитку геоінформаційних технологій та каналів донесення інформації можуть мати альтернативні джерела інформації про розміщення об'єктів комунікацій на території України. По-друге, спроможність органів безпеки та правоохоронних органів контролювати безпеку втаємничених комунікацій, а також технічна неможливість встановлення систем електронного захисту на усіх об'єктах комунікацій наводять на думку, що український уряд та органи місцевого самоврядування мають залучати місцевих мешканців до захисту наявних об'єктів комунікацій. Якщо громадяни будуть знати місця розташування основних комунікацій, а також знатимуть, до яких попереджувальних дій необхідно вдатися у разі наявності підозрілої активності поблизу важливого об'єкту, диверсіям можна буде запобігати більш ефективно.

Відповідні підходи використовуються розвинутими постіндустріальними країнами. Наприклад, у 2009 р. Агенція США із охорони навколишнього середовища випустила посібник «Що потрібно знати про питну воду». У розділі посібника «Які заходи здійснюються для забезпечення безпеки водопостачання»

⁶⁷ Мінрегіон України. Департамент містобудування, архітектури та планування територій. Протокол розширеної наради з обговорення питання обмеженості доступу громадськості до графічної частини генеральних планів населених пунктів, Київ, 22 лютого 2012 року – С. 3-4.

⁶⁸ Договір з відкритого неба./ ВРУ. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_316.



міститься інструкція для мешканця щодо дій, до яких можна вдатись під час спостереження підозрілих дій осіб поблизу об'єкта комунікацій. Посібник закликає мешканців зателефонувати до найближчого відділку поліції у разі виявлення таких підозрілих дій, як: ламання огорожі об'єкта водопостачання, вкидання матеріалів у водний резервуар, паркування біля об'єкта машини, що важко піддається ідентифікації, фотографування структури приміщення, оснащення та обладнання об'єкта тощо⁶⁹.

Отже, аргумент необхідності обмеження доступу до інформації генеральних планів задля забезпечення інтересів національної та громадської безпеки є до певної міри маніпулятивним та безпідставним. Обмеженою для загального доступу інформацією генеральних планів уже володіють уряди інших країн та представники іноземних кампаній, а сучасний рівень розвитку геоінформаційних технологій дозволяє громадянам як України, так і інших країн самостійно збирати та використовувати просторову інформацію для різноманітних цілей. Окрім того, доступ громадян до інформації про об'єкти комунікацій може допомогти представникам українського уряду та органам місцевого самоврядування залучати місцевих мешканців до захисту наявних об'єктів комунікацій.

⁶⁹ Water on Tap: What You Need to Know. - U.S. Environmental Protection Agency. Office of Water, 2009. – Режим доступу: http://water.epa.gov/drink/guide/upload/book_waterontap_full.pdf.

ВИСНОВКИ

За результатами проведення громадської експертизи діяльності Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України у сфері формування Переліку відомостей, що становлять службову інформацію, було виявлено низку системних проблем у сфері реалізації державної політики щодо забезпечення доступу громадян до публічної інформації. Вирішення значної частини цих проблем не є сферою виключної компетенції Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України. З огляду на зазначене, висновки та рекомендації за результатами проведення громадської експертизи подаються окремо для центральних органів виконавчої влади в цілому, окремо – для Мінрегіону України, окремо – для Генеральної Прокуратури.

ВИСНОВКИ щодо формування переліків відомостей, що становлять службову інформацію в системі ЦОВВ

1. Існуюча процедура формування переліків відомостей, що становлять службову інформацію в системі ЦОВВ, є методологічно слабкою, слабоконтрольованою, непрозорою, неузгодженою між окремими ЦОВВ. Це призводить до ухвалення ЦОВВ рішень, які суперечать одне одному, і зумовлює порушення прав та інтересів громадян.

Зокрема

1.1. Встановлюючи обмеження доступу до службової інформації, ЦОВВ не дотримуються ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Зокрема, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України при віднесенні публічної інформації до службової не перевіряє, чи дозволяє закон про доступ до публічної інформації відносити такі категорії інформації до службової взагалі. Відповідно до закону до службової інформації може бути віднесена лише внутрівідомча, службова кореспонденція, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; інформація, що зібрана у процесі оперативно-розшукової, контрольно-розвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці. Закон також вимагає публічну інформацію, що підпадає під одну із названих категорій, відносити до службової лише при дотриманні сукупності таких вимог: 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

1.2. В системі ЦОВВ України чітка методологія віднесення тих чи інших даних до категорії службової інформації не розроблена, а методологія оцінки потенційної шкоди, що може виникнути в разі витоку тієї чи іншої службової інформації, відсутня.

1.3. Внаслідок відсутності вказаної методології ЦОВВ, формуючи переліки службової інформації, не проводять ані комплексний аналіз впливу включення/

не включення тієї чи іншої категорії відомостей до службової інформації на інші сфери державної політики, ані аналіз вигід та витрат від включення/не включення тієї чи іншої категорії відомостей до службової інформації. Включення до переліків відомостей, що становлять службову інформацію, без належного аналізу наслідків такого включення для інших сфер державної політики зумовлює цілий рід негативних суспільних явищ. Наприклад, обмеження доступу громадян до картографо-геодезичних матеріалів та даних призводить до поширення корупції, порушення законних прав та інтересів громадян.

1.4. Відсутній механізм дієвого контролю з боку органів державної влади та громадськості щодо включення тих чи інших відомостей до переліків службової інформації.

1.5. Наслідком такої ситуації є формування ЦОВВ переліків відомостей, що становлять службову інформацію, які суперечать вимогам чинних законів України та не узгоджуються один з одним (зокрема щодо режиму обмежень доступу до картографо-геодезичних матеріалів та даних).

1.6. ЦОВВ навіть в узагальненому вигляді не оприлюднюють підстав віднесення тих чи інших відомостей до категорії «службова інформація», що робить процедури формування переліків в очах громадськості малозрозумілими, а результати відповідних процедур – необґрунтованими.

1.7. Широкі повноваження ЦОВВ у сфері формування переліків інформації з обмеженим доступом супроводжуються відсутністю дієвих механізмів відповідальності за надмірне обмеження доступу до інформації.

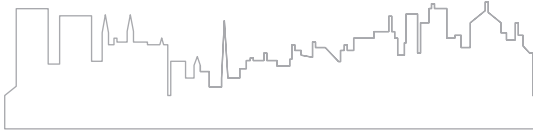
ВИСНОВКИ щодо формування переліку відомостей, що становлять службову інформацію в Мінрегіоні України

2. СЦГГ вважає, що основна відповідальність за відсутність повноцінного доступу громадян до генеральних планів України лежить на Мінрегіоні України, як на провідному органі у системі ЦОВВ України з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва, архітектури та містобудування.

2.1. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, є основним підзаконним НПА, яким керуються проектні інститути та органи місцевого самоврядування, протиправно обмежуючи доступ громадян до містобудівної документації.

2.3. Процедура формування переліку відомостей, що становить службову інформацію в Мінрегіоні України, має ті ж самі вади, які характерні для процедури формування переліку відомостей, що становить службову інформацію в системі інших ЦОВВ. Така процедура є методологічно слабкою, слабоконтрольованою, непрозорою, неузгодженою між окремими ЦОВВ. Недосконалі процедури формування переліків призводять до ухвалення ЦОВВ рішень, які суперечать вимогам чинних законів України, не узгоджуються один з одним і зумовлюють порушення прав та інтересів громадян.

2.4. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію в Мінрегіоні України, суперечить Переліку службової інформації Збройних Сил України (ПСІ-2011) та Переліку конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування» в Державній службі геодезії, картографії та кадастру, зокрема в частині обмеження доступу громадськості до картографо-геодезичних матеріалів та даних.



2.5. Включення певних категорій картографо-геодезичних матеріалів та даних до Переліку відомостей, що становлять службову інформацію в Мінрегіоні України, без належного аналізу наслідків такого включення для інших сфер державної політики зумовлює цілий ряд негативних суспільних явищ. Зокрема, це призводить до обмеження доступу громадян до генеральних планів міст. У свою чергу, це має наслідком порушення законних прав та інтересів громадян, поширення корупції, погіршує інвестиційний клімат міст, екологічну ситуацію в громадах, призводить до поширення бідності. Обмеження доступу громадян до генпланів негативно впливає на реалізацію завдань державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері економіки, екології, соціальної політики, охорони пам'яток історії та культури тощо.

2.6. Продовження політики обмеження доступу громадян до матеріалів генеральних планів є недоцільним, суперечить Конституції та законам України, а також взятим на себе міжнародним зобов'язанням України й не відповідає сучасним реаліям суспільних відносин.

2.7 Перелік відомостей, що становлять службову інформацію в Мінрегіоні України, є не єдиним фактором, що зумовлює протиправне обмеження повноцінного доступу громадян до генеральних планів населених пунктів.

2.8. Мінрегіон затверджує державні будівельні норми, в т.ч. й ті, що регулюють склад, зміст, порядок розробки містобудівної документації. Міністерство також має необхідні повноваження для пошуку шляхів забезпечення доступності містобудівної документації для громадян.

2.9. Ухвалення нових ДБН, які б відповідали нормам ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», ЗУ «Про доступ до публічної інформації», а також кращим світовим практикам та стандартам, могло б вирішити проблему недоступності містобудівної документації для громадян. Однак відмова Мінрегіону України від проведення консультацій із громадськістю у формі публічного громадського обговорення проекту ДБН Б.1.1-XX-201X «Склад і зміст генерального плану населеного пункту» перешкоджає пошуку шляхів практичного забезпечення повноцінного доступу громадськості до містобудівної документації, зокрема, до генеральних планів, і неминує призводити до позбавлення конституційного права громадян на доступ до інформації та на участь в управлінні державними справами.

2.10. Попри те, що новий проект ДБН Б.1.1-XX-201X «Склад і зміст генерального плану населеного пункту» на даний час перебуває в розробці та досі не вирішене питання зняття грифу «ДСК» з картографо-геодезичних матеріалів, це не має бути перешкодою для виконання зобов'язуючих норм ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності». Нові генеральні плани населених пунктів, які перебувають в розробці, мають затверджуватися у суворій відповідності до вимог ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» та ЗУ «Про доступ до публічної інформації».

3. СЦПІ розцінює як позитивні, але не достатні для вирішення проблеми кроки, вжиті Мінрегіоном України для стимулювання дискусії в системі ЦОВВ щодо зміни режиму доступу громадськості до картографо-геодезичних матеріалів та даних.

4. СЦПІ вітає залучення Мінрегіоном України представників громадськості до дискусії в системі ЦОВВ щодо зміни режиму доступу громадськості до картографо-геодезичних матеріалів та даних.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Процедура віднесення інформації, що міститься у генеральних планах населених пунктів, до інформації із грифом «Для службового користування» має бути змінена.

Кабінету Міністрів України:

Для покращення ситуації уряд України має з широким залученням громадськості переглянути економічну, політичну, соціальну та етичну доцільність продовження відповідної політики.

Східноукраїнський центр громадських ініціатив звертається до Кабінету Міністрів України з пропозиціями:

1. відповідно до вимог чинних законів та загальновизнаних міжнародних стандартів сформуванню чіткі процедури для віднесення відомостей до категорії «службова інформація», забезпечити публічність вказаних процедур;

2. розробити методологію оцінки потенційної шкоди, що може виникнути в разі витоку тієї чи іншої службової інформації, забезпечити публічність вказаної методології;

3. розробити методологію здійснення комплексного аналізу вигід та витрат від включення/не включення тієї чи іншої категорії відомостей до службової інформації на інші сфери державної політики, забезпечити публічність вказаної методології;

4. зобов'язати ЦОВВ інформувати громадськість про причини віднесення тих чи інших відомостей до переліків відомостей, що становлять службову інформацію в ЦОВВ;

5. сформуванню чіткі вимоги до освітньо-кваліфікаційних характеристик представників експертних груп, до повноважень яких належить вирішення питань про віднесення відомостей до категорії «службова інформація», та забезпечити публічність вказаних вимог;

6. розробити механізм дієвого контролю з боку органів державної влади та з залученням експертної громадськості над формуванням ЦОВВ переліків відомостей, що становлять службову інформацію;

7. зобов'язати ЦОВВ здійснювати координацію створення переліків відомостей, що становлять службову інформацію, з метою уникнення суперечностей та здійснення належної оцінки віднесення тих чи інших відомостей до переліків відомостей, що становлять службову інформацію, на інші сфери державної політики й суспільного життя;

8. зобов'язати ЦОВВ, у переліках службової інформації яких знаходяться відомості, що обмежують доступ громадськості до генеральних планів населених пунктів, із широким залученням громадськості обговорити та визначити зміни в режимах доступу громадян до картографо-геодезичних матеріалів та даних відповідно до сучасних тенденцій розвитку геоінформаційних технологій;

9. передбачити у проекті Державного бюджету України фінансову підтримку робіт органів місцевого самоврядування, спрямованих на виконання вимог п.11 ст. 17 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо забезпечення загальної доступності генеральних планів населених пунктів для громадян; вказані роботи



мають включати насамперед відокремлення відкритої інформації від інформації з обмеженим доступом у текстовій частині генеральних планів, вилучення з картографічної складової генпланів інформації із обмеженим доступом або повне зняття грифу «ДСК» з картографічних матеріалів, забезпечення розміщення генеральних планів на веб-сайтах органів місцевого самоврядування.

Мінрегіону України:

1. встановити чіткі критерії розмежування інформації генеральних планів на інформацію із обмеженим доступом та дані, відкриті для громадськості, відповідно до вимог чинних законів та загальновизнаних міжнародних стандартів доступу до інформації;
2. забезпечити вільний доступ громадськості до інформації про категорії службової інформації, що міститься у генеральних планах населених пунктів, та обґрунтовані причини обмеження доступу громадськості до зазначених відомостей;
3. провести широкі експертні консультації із залученням громадськості для пошуку шляхів забезпечення доступу громадян до генеральних планів населених пунктів в умовах, коли питання виключення певних категорій картографо-геодезичних матеріалів із переліків відомостей, що становлять службову інформацію в системі ЦОВВ, залишається невирішеним;
4. інтенсифікувати кроки, спрямовані на стимулювання дискусії в системі ЦОВВ щодо зміни режиму доступу громадськості до картографо-геодезичних матеріалів та даних;
5. провести широкі експертні консультації із громадськістю у формі публічного громадського обговорення проекту ДБН Б.1.1-XX-201X «Склад і зміст генерального плану населеного пункту» та ухвалити нові державні будівельні норми у суворій відповідності до норм ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», ЗУ «Про доступ до публічної інформації», кращих світових практик та стандартів забезпечення доступу громадськості до містобудівної документації.

Генеральній прокуратурі України:

1. забезпечити здійснення постійного нагляду над ЦОВВ у сфері формування ними переліків інформації з обмеженим доступом з метою упередження неправомірного обмеження доступу громадян до публічної інформації;
2. забезпечити здійснення постійного нагляду над органами місцевого самоврядування щодо неправомірного віднесення генеральних планів до інформації з обмеженим доступом та неправомірного обмеження доступу громадян до матеріалів генеральних планів населених пунктів.

ПЕРЕЛІК ДОКУМЕНТІВ ТА МАТЕРІАЛІВ, ЩО БУЛИ ВИКОРИСТАНІ В ХОДІ ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

Для проведення всебічного аналізу діяльності Мінрегіону України щодо створення обмежень в доступі до публічної інформації генеральних планів міст України та процедури створення переліків службової інформації в ЦОВВ, які використовують у своїй діяльності картографічні матеріали із обмеженим доступом, до уваги брались наступні НПА, документи та матеріали:

1. Верховна Рада України. Конституція України // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

Міжнародно-правові договори:

2. Організація Об'єднаних Націй. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948р. // ВРУ. - Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

3. Організація Об'єднаних Націй. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.1973р. // ВРУ. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

4. Організація Об'єднаних Націй. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.1973р. // ВРУ. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_042.

5. Організація Об'єднаних Націй. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, ратифікована Законом № 832-XIV від 06.07.1999р. // ВРУ. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_015.

6. Рада Європи. Європейська Конвенція про захист прав та свобод людини, ратифікована Законом №475/97-ВР від 17.07.1997р. // ВРУ. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

7. Рада Європи. Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 18.10.2009р. // Рада Європи. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377737&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>.

8. Рада Європи. Комітет Міністрів. Про доступ до інформації, що перебуває у розпорядженні державних органів: рекомендації Ради Європи № R(81)19 // ВРУ. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a33.

9. Рада Європи. Комітет Міністрів. Про доступ до офіційних документів: рекомендації Ради Європи № R (2002)2 // ВРУ. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a33.

Закони України:

10. Верховна Рада України. Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page12>.

11. Верховна Рада України. Кримінальний кодекс України // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page9>.

12. Верховна Рада України. Про державну таємницю: закон України // ВРУ . – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>.

13. Верховна Рада України. Про доступ до публічної інформації: закон України // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

14. Верховна Рада України. Про інформацію: закон України // ВРУ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

15. Верховна Рада України. Про регулювання містобудівної діяльності: закон України // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.

Акти Президента України:

16. Президент України. Щодо реорганізації Міністерства регіонального розвитку і будівництва України й Міністерства з питань житлово-комунального господарства України та утворення Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: указ від 09.12.2010 р. №1085/2010// ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.

17. Президент України. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації: указ від 05.05.2011 р. № 547 //ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/547/2011>.

18. Президент України. Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: указ від 31.05.2011 р. № 633/2011 // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/633/2011>.

Акти Кабінету Міністрів України:

19. Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 9.08.1999 р. № 793-р. // ТОВ «Інформаційно-аналітичний центр «ЛІГА». – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR990793.html.

20. Кабінет Міністрів України. Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію: постанова від 27.11.1998 р. № 1893 (із змінами та доповненнями, внесеними згідно з Постановою КМУ від 20.10.2011 р. № 1109) // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1893-98-%D0%BF>.

21. Кабінет Міністрів України. Про види, розміри і порядок надання компенсації громадянам у зв'язку з роботою, яка передбачає доступ до державної таємниці: постанова від 15.06.1994р. № 414 // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/414-94-%D0%BF>.

Акти міністерств і відомств:

22. Державна служба геодезії, картографії та кадастру України. Перелік конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування» в Державній службі геодезії, картографії та кадастру: наказ від 21.04.2008 р. № 67.

23. Державне агентство земельних ресурсів України. Про склад експертної комісії Держземагентства України: наказ від 13.07.2011 р. № 45.

24. Державне агентство земельних ресурсів України. Перелік відомостей, які містять службову інформацію і яким надається гриф обмеження доступу «Для службового користування» в системі Держземагентства України: наказ від 15.08.2011 р.

№ 77 // Держземагентство України. – Режим доступу: http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=135538&cat_id=122826.

25. Державний комітет архівів України. Про затвердження типового положення про експертну комісію державного органу, органу місцевого самоврядування, державного та комунального підприємства, установи та організації: наказ від 17.12.2007 р. № 183 // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0013-08/ed20080122>.

26. Міністерство екології та природних ресурсів України. Про утворення експертної комісії і затвердження Положень з проведення експертизи цінності документів і про архів Міністерства екології та природних ресурсів України: наказ від 04.08.2011р. № 274.

27. Міністерство оборони України. Протокол засідання експертної комісії при державному експерті з питань таємниць – командувача сил підтримки Збройних Сил України від 22.01.2010 р. № 1.

28. Міністерство оборони України. Перелік службової інформації Збройних Сил України (ПСІ-2011), затверджений наказом Генерального штабу Збройних Сил України від 20.09.2011 р. № 180.

29. Міністерство надзвичайних ситуацій України. Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію та Інструкції з питань обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, які містять відомості, що становлять службову інформацію у Міністерстві надзвичайних ситуацій України: наказ від 26.07.2011 р. № 75 // МНС України. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/files/2011/8/11/755.pdf>.

30. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Про затвердження Переліку конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування»: наказ від 09.06.2008 р. № 289 // Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. – Режим доступу: http://www.menr.gov.ua/media/files/Articles/Normativna_baza/Minprirodi/Nakaz1_289_09062008_241210.pdf.

31. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Про внесення змін до Переліку конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування»: наказ від 27.10.2010 р. № 481// Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. – Режим доступу: http://www.menr.gov.ua/media/files/Articles/Normativna_baza/Minprirodi/Nakaz_481_27102010_031110.pdf.

32. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затверджений наказом від 06.06.2011 р. № 68 // Мінрегіон України. – Режим доступу: http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=2090:%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BB%D1%96%D0%BA-%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%B9-%D1%89%D0%BE-%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D1%8F%D1%82%D1%8C-%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%BE%D0%B2%D1%83-%D1%96%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8E-%D1%83-%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D1%96



%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BA%D1%83-%D0%B1%D1%83%D0%B4%D1%96%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%82%D0%B2%D0%B0-%D1%82%D0%B0-%D0%B6%D0%B8%D1%82%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BE-%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%83%D0%BE%D0%B4%D0%B0-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8&Itemid=20&lang=uk.

33. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Про проведення громадської експертизи: наказ від 19.12.2011 р. № 356 //Мінрегіон України. – Режим доступу: http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=latest&layout=latest&Itemid=22&lang=uk.

34. Міністерство регіонального розвитку будівництва та житлово-комунального господарства України. Протокол розширеної наради від 22.02.2012 р. з обговорення питання обмеженості доступу громадськості до графічної частини генеральних планів населених пунктів, м. Київ.

35. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Про затвердження Порядку надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, їх склад та зміст: наказ від 07.07.2011 р. № 109 // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0912-11>.

36. Служба безпеки України. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю: наказ від 12.08.2005 р. № 440 // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0902-05/page3>.

Листи:

37. Лист першого заступника міністра Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України О.М.Аліпова від 03.03.2012р. № 7/14-5263 до Екологічної групи «Печеніги».

38. Лист Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України А.М. Близнюка від 19.04.2012 р. № 12/20-14-996 до Кабінету Міністрів України.

39. Лист-відповідь начальника Головного управління оперативного забезпечення ЗСУ, полковника М.І.Кравчука від 18.06.2012 р. № 343/1/2627 на інформаційний запит СЦГІ.

40. Лист-відповідь від 19.04.2010 р. № 222/2д/316 командира військової частини А0653 О.В. Метелапа на інформаційний запит СЦГІ.

41. Лист Міністерства оборони України від 10.03.2011 р. № 300/1/С/551 із інформацією щодо формування Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві.

42. Лист-відповідь від 16.06.2011 р. № 335/2/1942 начальника Головного управління виховної та соціально-психологічної роботи Збройних Сил України генерал-майора О.В. Копаниці на інформаційний запит СЦГІ.

43. Лист-відповідь Начальника Центрального управління захисту інформації та криптології Генерального Штабу Збройних Сил України при Міністерстві оборони України А.І. Дем'яненка від 19.12.2011 р. № 319/22/3014.

44. Лист-відповідь першого заступника начальника Департаменту охорони державної таємниці та ліцензування СБУ В.Атаманенка від 21.05.2012 р. № 26/1/5-3947 на інформаційний запит СЦГІ.

45. Лист-відповідь помічника Голови СБУ (з режиму), начальника Управління режиму, документального забезпечення та контролю В.Федірка від 21.12. 2011 р. № 22/1-ко-268-п/63 на інформаційний запит СЦГІ.
46. Лист-відповідь заступника начальника Департаменту охорони державної таємниці та ліцензування О.Шуляка від 21.07.2012 р. № 26/1/5-5079 на інформаційний запит СЦГІ.
47. Лист-відповідь заступника начальника Департаменту охорони державної таємниці та ліцензування Голови СБУ (з режиму) О.Шуляка від 04.05.2012 р. № 26/1-3557 на інформаційний запит СЦГІ.
48. Лист-відповідь заступника директора Департаменту, начальника Управління забезпечення доступу до публічної інформації Секретаріату Кабінету Міністрів України Р. Стадник від 18.06.2012р. № 17-12/569 на інформаційний запит СЦГІ.
49. Лист-відповідь заступника Міністра юстиції України Д.М.Ворони від 21.06.2012 р. № 6339-0-4-12/11.
50. Лист-відповідь від 27.05.2011 р. № 7930/13/4-11 заступника голови Держзем-агентства України М.Н.Калюжного на інформаційний запит СЦГІ.
51. Лист-відповідь від 16.08.2011 р. № 1046/29/2-12 першого заступника голови Державної служби геодезії, картографії та кадастру І.М. Зайця на інформаційний запит СЦГІ.
52. Лист-відповідь заступника голови Державної архівної служби України О.В. Музичук від 25.08.2011 р. № 491/061 на інформаційний запит СЦГІ.
53. Лист-відповідь Голови Державної архівної служби України О.П.Гінзбург від 03.07.2012 р. № 01.1/2132 на інформаційний запит СЦГІ.
54. Лист-відповідь Першого заступника Мінприроди України М.І.Романова від 27.02.2012 р. № 3969/05/10-12 на інформаційний запит СЦГІ.
55. Лист-відповідь заступника Міністра Міністерства надзвичайних ситуацій України В.Бута № 03-14795/114 від 15.12.2011р. на інформаційний запит СЦГІ.
56. Лист-відповідь начальника Відділу забезпечення доступу до публічної інформації генеральної прокуратури України Л. Мілевич від 03.07.2012 р. № 23-556 вих-12 на інформаційний запит СЦГІ.

Книги та статті:

57. Архипов О. Теоретико-методичні засади оцінювання шкоди, обумовленої розголошенням секретної інформації // Науково-технічний збірник «Правове, нормативне та метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні. Випуск 2 (17).– Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національний технічний університет України «КПІ», – 2008. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/sziu/2008_2/00003.pdf
58. Доступ громадськості до генеральних планів міських населених пунктів України: моніторинговий звіт / Східноукраїнський центр громадських ініціатив. В.В. Щербаченко, О.В. Матвійчук, Ю.В. Ращупкіна, В.О. Сабінін, Б.В. Бондаренко; заг. ред. В.В. Щербаченка. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – Луганськ: Янтар, 2011. – Режим доступу: <http://totalaction.org.ua/sites/default/files/Comprehensive%20plan-report-2nd.pdf>.
59. Прес-служба Мінрегіону. Мінрегіон та громадськість ініціюють «розсекречення» Генпланів // Мінрегіон України. – Режим доступу: http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=1424:%D0%BC%D1%96%D0%B



D%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%96%D0%BE%D0%BD-%D1%82%D0%B0-%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%81%D1%8C%D0%BA%D-1%96%D1%81%D1%82%D1%8C-%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%86%D1%96%D1%8E%D1%8E%D1%82%D1%8C-%D1%80%D0%BE%D0%B7%D1%81%D0%B5%D0%BA%D1%80%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B2&lang=uk.

60. U.S. Environmental Protection Agency. Water on Tap: What You Need to Know// U.S. EPA. – Режим доступа: http://water.epa.gov/drink/guide/upload/book_waterontap_full.pdf.

РЕАКЦІЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА ЕКСПЕРТНІ ПРОПОЗИЦІЇ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

ВІДПОВІДЬ ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ (МІНРЕГІОНУ УКРАЇНИ) ІНІЦІАТОРУ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ



МІНІСТЕРСТВО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ, БУДІВНИЦТВА ТА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ (МІНРЕГІОН УКРАЇНИ)

вул. Велика Житомирська, 9, м. Київ, 01601;
приймальня: (044) 226-22-08; загальний відділ: (044) 278-82-90, 284-05-54, факс 278-83-90
e-mail: minregion@minregion.gov.ua Код ЄДРПОУ 37471928

31.08.2012 № 4114-14103 на № _____ від _____

**Східноукраїнський центр
громадських ініціатив**

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, у відповідності до «Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976, розглянуло матеріали громадської експертизи діяльності Мінрегіону України Східноукраїнського центру громадських ініціатив у сфері формування «Переліку відомостей, що становлять службову інформацію», які надійшли листом від 20.07.2012 № 07/12-149 та повідомляє.

Визначені предмет та мета громадської експертизи, а також перелік документів та інформації, що запитувались для її проведення не відповідають запропонованим Мінрегіону України рекомендаціям, що порушує процедуру першої частини відповідного порядку.

Разом з тим, перша та друга рекомендації вирішуються пунктом 5.6 розроблених державних будівельних норм ДБН Б.1.1-XX-201X «Склад та зміст генерального плану населеного пункту», встановивши обов'язкове відокремлення матеріалів та даних, які мають гриф відповідного переліку відомостей, що становлять службову інформацію в окремі креслення та книги.

Запропоноване проведення консультацій, із залученням громадськості, для пошуку шляхів доступу громадян до графічної частини генеральних планів, які розробляються на картографічній основі, що має гриф «Для службового користування» вбачається недоцільним. Розмежування таких матеріалів в генеральних планах, які розроблені у відповідності до ДБН Б.1-3-97 «Склад, зміст, порядок розроблення та затвердження генеральних планів міських населених пунктів» та Б.2.4-2-94 «Види, склад, порядок розроблення, погодження та затвердження містобудівної документації для сільських поселень» можливе при проведенні додаткових робіт, що в свою чергу вимагає фінансових витрат з відповідного місцевого бюджету. При розробленні сучасного генерального плану, у відповідності до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», передбачено застосування

063894

геоінформаційних технологій, що забезпечить його представлення у цифровій формі на електронному носіїві завдяки чому буде забезпечено відокремлення грифованої інформації, програмними засобами містобудівного кадастру, з відповідних матеріалів для надання на запит юридичних та фізичних осіб.

Мінрегіоном України продовжується робота, щодо зняття грифу «Для службового користування» з картографо-геодезичних матеріалів та даних. Наразі до Кабінету Міністрів України листом від 30.08.2012 № 12/20-14-2284 додатково надані пропозиції, щодо вирішення питання зняття зазначеного грифу з картографо-геодезичних матеріалів та даних у відповідності до «Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію», затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 27.11.1998 № 1893.

Щодо рекомендації проведення публічного обговорення проекту ДБН Б.1.1-XX-201X «Склад та зміст генерального плану населеного пункту» зазначасмо, що у відповідності до пункту 5 «Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996, проведенню консультацій з громадськістю підлягають проекти **нормативно-правових актів**. Відповідно, проведення громадських консультацій у формі публічного громадського обговорення розроблених державних будівельних норм не передбачається, оскільки абзац 5 статті 1 Закону України «Про будівельні норми» визначає державні будівельні норми як **нормативний акт**, що затверджується центральним органом виконавчої влади з питань будівництва та архітектури.

Одночасно наголошуємо, що Міністерство в процесі розроблення зазначених державних будівельних норм розглядало усі пропозиції та зауваження, які надходили від юридичних та фізичних осіб. Разом з тим, відповідних зауважень та пропозицій, до конкретних пунктів з часу його оприлюднення до сьогоднішнього дня, від Східноукраїнського центру громадських ініціатив та інших громадських організацій, які піднімали питання обговорення не надходило.

Матеріали громадської експертизи розміщені на веб-сайті Мінрегіону України та направлені до Секретаріату Кабінету Міністрів України для розміщення на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» листом від 29.08.2012 № 12/20-14-2278.

Рекомендації, надані інститутом громадського суспільства за результатами проведеної громадської експертизи, Мінрегіоном України у відповідності до пункту 6 «Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976, будуть враховуватись у вирішенні питань поточної діяльності.

Перший заступник Міністра



О.М. Аліпов

ЗАХОДИ ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ (МІНРЕГІОНУ УКРАЇНИ) З РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКСПЕРТНИХ ПРОПОЗИЦІЙ¹



МІНІСТЕРСТВО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ, БУДІВНИЦТВА ТА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ (МІНРЕГІОН УКРАЇНИ)

вул. Велика Житомирська, 9, м. Київ, 01601;
приймальня: (044) 226-22-08; загальний відділ: (044) 278-82-90, 284-05-54, факс 278-83-90
e-mail: minregion@minregion.gov.ua Код ЄДРПОУ 37471928

№ _____ на № _____ від _____

**Секретаріат Кабінету Міністрів
України**

Про громадську експертизу
Мінрегіону України

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України у відповідності до підпункту 4 пункту 7 «Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 надсилає для розміщення на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» матеріали громадської експертизи.

Громадська експертиза діяльності Мінрегіону України у сфері формування «Переліку відомостей, що становлять службову інформацію» проведена Східноукраїнським центром громадських ініціатив в період з 24.10.2011 по 15.07.2012 роки.

Голова Східноукраїнського центру громадських ініціатив Щербаченко Володимир Валерійович. 91005, м. Луганськ, вул. 30-й квартал-2, оф. 14, електронна адреса: zahvst@gmail.com.

За результатами громадської експертизи інститут громадянського суспільства надав Мінрегіону України наступні рекомендації:

1. Встановити чіткі критерії розмежування інформації генеральних планів на інформацію із обмеженим доступом та дані, відкриті для громадськості, відповідно до вимог чинних законів та загальноновизначених міжнародних стандартів доступу до інформації.

2. Забезпечити вільний доступ громадськості до інформації до інформації про категорії службової інформації, що міститься у генеральних планах населених пунктів та обґрунтовані причини обмеження доступу громадськості до зазначених відомостей.

063886



¹ Документ доступний на урядовому веб-порталі «Громадянське суспільство і влада». Режим доступу: http://civic.kmu.gov.ua/consult MVC_kmu/civex/attach/179240.

3. Провести широкі експертні консультації із залученням громадськості для пошуку шляхів забезпечення доступу громадян до генеральних планів населених пунктів в умовах коли питання виключення певних категорій картографо-геодезичних матеріалів із переліків відомостей, що становлять службову інформацію в системі ЦОВВ, залишається невирішеним.

4. Інтенсифікувати кроки, спрямовані на стимулювання дискусії в системі ЦОВВ щодо зміни режиму доступу громадськості до картографо-геодезичних матеріалів та даних.

5. Провести широкі експертні консультації із громадськістю у формі публічного громадського обговорення проекту ДБН Б.1.1-XX-201X «Склад та зміст генерального плану населеного пункту» та ухвалити нові державні будівельні норми у суворій відповідності до норм ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», ЗУ «Про доступ до публічної інформації», кращих світових практик та стандартів забезпечення доступу громадськості до містобудівної документації.

За результатами розгляду наданих рекомендацій Мінрегіон України листом від 31.08.2010 № 7/14-14103 надав інституту громадського суспільства відповідь, що додається.

Додаток: копія листа інституту громадського суспільства на 2-х арк.

Перший заступник Міністра



О.М. Аліпов

ДОРУЧЕННЯ ПЕРШОГО ВІЦЕ-ПРЕМ'ЄР МІНІСТРА УКРАЇНИ ВАЛЕРІЯ ХОРОШКОВСЬКОГО ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

ПЕРШИЙ
ВІЦЕ-ПРЕМ'ЄР-МІНІСТР

До листа громадської організації
„Східноукраїнський центр громадських ініціатив”
від 20.07.12 № 07/12-151

Мінрегіон (Близнюку А. М.)

Прошу із залученням заінтересованих органів виконавчої влади провести консультації з громадськістю щодо удосконалення процедури доступу до містобудівної документації. До 1 листопада 2012 р. поінформувати Кабінет Міністрів про шляхи врегулювання порушеного питання.

Забезпечити завершення процедури громадської експертизи відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів від 5 листопада 2008 р. № 976.

**Мін'юст (Лавриновичу О. В.)
Держкомтелерадіо (Курдіновичу О. В.)
Укрдержархів (Гінзбург О. П.)**

Прошу розглянути питання щодо врахування пропозицій при підготовці проектів нормативно-правових актів з питань забезпечення доступу до публічної інформації.

СБУ (Калініну І. О.)

АВКСЕНТЬЄВУ Ю. А.

*Андреєву Д. В., Ковалю О. А., Дніпрову О. С. (Поспелову О. О., Ликову О. І.)
(відповідно до компетенції)*

Валерій ХОРОШКОВСЬКИЙ



**ЛИСТ НАЧАЛЬНИКА ГОЛОВНОГО УПРАВЛІННЯ ОПЕРАТИВНОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ ПОЛКОВНИКА М.І. КРАВЧУКА
ВІД 14 ЛИСТОПАДА 2012 РОКУ ДО В.О. НАЧАЛЬНИКА НАЦІОНАЛЬНОГО
УНІВЕРСИТЕТУ ОБОРОНИ УКРАЇНИ ТЕЛЕЛИМА В.М.**



МІНІСТЕРСТВО ОБОРОНИ
України

**УПРАВЛІННЯ ОПЕРАТИВНОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ**

«14» 11 2012 р.
№ 343/1/5245

03168. Київ, 108, Генеральського корпусу
Військова вулиця 108 А2500

Виконуючому обов'язки
начальника Національного
університету оборони України
ТЕЛЕЛИМУ В.М.

На № 17063/с від 29.09.12 АУ ГШ ЗСУ.

Шановний Василю Максимовичу!

На виконання резолюції Кабінету Міністрів України від 17.09.12 № 30768/3/1-12 в Головному управлінні оперативного забезпечення Збройних Сил України організована міжвідомча нарада із залученням представників центральних органів виконавчої влади щодо розв'язання проблем, які склалися з обмеженням доступу громадян до картографо-геодезичних матеріалів і відповідно до генеральних планів міст, містобудівної документації, що базується на цих матеріалах.

За результатами наради, з метою опрацювання порядку перегляду грифів обмеження доступу картографо-геодезичних матеріалів, прошу Вас розглянути можливість відкриття у Центрі воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України у 2013 році науково-дослідної роботи за тематикою: "Визначення та обґрунтування критеріїв, які можуть визначати ступінь обмеження доступу до відомостей, що містять картографо-геодезичні матеріали – основи для створення містобудівної документації, генеральних планів міст, масивів геоінформаційних даних, державних кадастрів".

З повагою

Начальник Головного управління оперативного забезпечення
Збройних Сил України
полковник



М.І.КРАВЧУК

**ЛИСТ НАЧАЛЬНИКА ГОЛОВНОГО УПРАВЛІННЯ ОПЕРАТИВНОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ ПОЛКОВНИКА М.І.КРАВЧУКА
ВІД 17 СІЧНЯ 2013 РОКУ ДО СХІДНОУКРАЇНСЬКОГО ЦЕНТРУ
ГРОМАДСЬКИХ ІНІЦІАТИВ**



Голові Східноукраїнського центру
громадських ініціатив
ЩЕРБАЧЕНКУ В.В.
91005, м. Луганськ, 30-й квартал, б.2 кв.14

На № 12/12-285 від 27.12.12

Інформую, що з січня 2013 року в Національному університеті оборони України, на замовлення Головного управління оперативного забезпечення Збройних Сил України (далі – ГУОЗ ЗСУ), розпочато науково-дослідну роботу (далі – НДР) за темою “Визначення та обґрунтування критеріїв, які можуть визначити ступінь обмеження доступу до відомостей, що містять картографо-геодезичні матеріали - основу для створення містобудівної документації, генеральних планів міст, масивів геоінформаційних даних, державних кадастрів”.

Згідно з погодженими та затвердженими вихідними документами на виконання НДР (тематична картка, технічне завдання) в строк до 30.06.13 Національний університет оборони України надає до ГУОЗ ЗСУ попередні результати та пропозиції, для врахування під час підготовки рішення експертної комісії ГУОЗ ЗСУ щодо визначення грифів обмеження доступу до картографо-геодезичних матеріалів та даних.

Відповідна доповідь від 14.01.2012 №220/8217 надана до Кабінету Міністрів України (резолуція КМУ № 30768/8/1-12 від 28.12.2012). Рішення експертної комісії буде прийнято до 01.08.2013 і доведено до органів виконавчої влади та громадських організацій в установленому порядку.

Начальник Головного управління оперативного забезпечення
Збройних Сил України
полковник

М.І.КРАВЧУК

КОМЕНТАР СХІДНОУКРАЇНСЬКОГО ЦЕНТРУ ГРОМАДСЬКИХ ІНІЦІАТИВ ЩОДО РЕАКЦІЇ МІНРЕГІОНУ УКРАЇНИ НА ЕКСПЕРТНІ ПРОПОЗИЦІЇ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

Для формування у читача збірника розуміння процесу взаємодії органів державної влади та організацій громадянського суспільства при формуванні державної політики щодо доступу громадян до містобудівної документації подаємо коментовану хронологію проведення громадської експертизи після подання СЦГІ експертних пропозицій до ЦОБВ. Також розміщуємо коментар до документів, підготовлених Мінрегіоном України у відповідь на експертні пропозиції.

ХІД ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ПІСЛЯ ПОДАННЯ ЕКСПЕРТНИХ ПРОПОЗИЦІЙ

У липні 2012 року Східноукраїнський центр громадських ініціатив підготував експертні пропозиції за результатами проведення громадської експертизи.

У ході дослідження було виявлено низку системних проблем у сфері реалізації державної політики щодо забезпечення доступу громадян до публічної інформації. Зокрема було з'ясовано, що вирішення значної частини виявлених проблем не є сферою виключної компетенції Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України. З огляду на зазначене, висновки та рекомендації за результатами громадської експертизи були подані не лише до Мінрегіону України, а й до Секретаріату КМУ, СБУ, Укрдержархіву, Міністерства юстиції, Міністерства оборони, Держземагентства та МНС України. Для громадськості і ЗМІ результати експертизи були представлені 23-го липня 2012 року під час тематичного круглого столу у Києві.

У вересні 2012 року СЦГІ отримав від Мінрегіону України критичний відгук на надані експертні пропозиції, повний текст якого наведено кількома сторінками вище. На урядовому веб-порталі «Громадянське суспільство і влада» під заголовком «Заходи органу виконавчої влади з реалізації експертних пропозицій» було розміщено лист Мінрегіону України до Секретаріату КМУ, в якому перераховуються експертні пропозиції СЦГІ для Мінрегіону, але не вказуються ті з них, які Міністерство вважає за доцільне реалізувати.

В обох зазначених документах за підписом Першого заступника Міністра Мінрегіону Олександра Аліпова не було вказано конкретні заходи, які Міністерство планує вжити на виконання наданих пропозицій. Зокрема у Міністерстві вважали недоцільним проведення подальших консультацій із громадськістю щодо пошуку шляхів забезпечення доступу громадян до графічної частини генеральних планів.

Очевидно, така думка суперечить позиції Кабінету Міністрів України, зокрема, дорученню Першого Віце-прем'єра міністра України Валерія Хорошковського, який доручив Мінрегіону України «провести консультації з громадськістю щодо процедури доступу до містобудівної документації», а також завершити процедуру громадської експертизи відповідно до Постанови КМУ від 5 листопада 2008 року № 976. Так, згідно з п.п.2 п. 7 «Порядку сприяння проведенню громадської експертизи ...» Мінрегіон України мав розглянути надані експертні пропозиції «на найближчому засіданні колегії» за участю представників СЦГІ. Проте ці обов'язкові процедури в рамках громадської експертизи Мінрегіон України станом на січень 2013 року так і не виконав.

Відповідно до доручення Першого Віце-прем'єр міністра України восени 2012 року за ініціативи Міноборони України проведено ряд нарад за участі представників профільних ЦОВВ та громадських організацій.

Враховуючи результати цих консультацій, експертна комісія при державному експерті з питань таємниць Головного управління оперативного забезпечення ЗСУ вирішила, що Центральне управління воєнно-топографічне та навігації Головного управління оперативного забезпечення Збройних Сил України має звернутися до Національного університету оборони України з проханням провести спеціальне тематичне дослідження. Відповідне звернення за підписом начальника Головного управління оперативного забезпечення ЗСУ полковника М.І.Кравчука 14 листопада 2012 року було підписано та направлено.

Вже в січні 2013 року Центр воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України розпочав науково-дослідну роботу за темою: «Визначення та обґрунтування критеріїв, які можуть визначати ступінь обмеження доступу до відомостей, що містять картографо-геодезичних матеріали - основи для створення містобудівної документації, генеральних планів міст, масивів геоінформаційних даних, державних кадастрів». Заплановано, що дослідження буде проведено до 30 червня 2013 року. Очікується, що за його наслідками будуть ухвалені рішення, які нарешті дозволять вирішити проблему недоступності генеральних планів для громадян.

КОМЕНТАР СЦГІ ЩОДО РЕАКЦІЇ МІНРЕГІОНУ УКРАЇНИ НА ЕКСПЕРТНІ ПРОПОЗИЦІЇ, ПОДАНІ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

У вересні 2012 року СЦГІ отримав від Мінрегіону України лист від 31 серпня 2012 року № 7/14-14103 із відгуком на надані експертні пропозиції. СЦГІ не погоджується із частиною тверджень та оцінок, поданих в листі, і наводить точку зору організації-ініціатора проведення громадської експертизи з цих питань.

Позиція Мінрегіону України: *«визначені предмет та мета громадської експертизи, а також перелік запитуваних документів не відповідають запропонованим Мінрегіону України рекомендаціям».*

Позиція СЦГІ. Предмет та мета громадської експертизи були визначені на початку дослідження, а рекомендації формулювалися за наслідками експертизи та ґрунтуються на виявлених фактах і тенденціях.

Під час проведення громадської експертизи Мінрегіон України не надав значний обсяг запитуваної в Міністерстві інформації, зокрема щодо процедури формування переліку відомостей, що становлять службову інформацію. Ненадання Мінрегіоном України всієї запитуваної інформації значною мірою обумовило подальший хід дослідження та спонукало СЦГІ до з'ясування процедури, що використовується іншими ЦОВВ при наданні інформації статусу службової.

У ході дослідження було з'ясовано, що переліки відомостей, які становлять службову інформацію, формуються ЦОВВ в цілому за універсальною процедурою. Тож рекомендації щодо покращення відповідної процедури були спрямовані саме вищому колегіальному органу в системі органів виконавчої влади - Кабінету Міністрів України, а не Мінрегіону. Рекомендації, сформульовані для Мінрегіону України, ґрунтувалися на основі виявлених у ході експертизи фактів та стосувалися тих аспектів державної політики щодо забезпечення доступу громадян до містобудівної



документації, які перебувають у компетенції відповідного Міністерства. Всі спрямовані до Мінрегіону України рекомендації відповідають загальній меті дослідження та спрямовані на покращення доступу громадян до містобудівної документації.

Позиція Мінрегіону України: *«запропоноване проведення консультацій, із залученням громадськості, для пошуку шляхів доступу громадян до графічної частини генеральних планів, які розробляються на картографічній основі, що має гриф «Для службового користування», вбачається недоцільним».*

Позиція СЦП. Означена позиція Мінрегіону України йде в розріз із офіційно проголошеною та законодавчо закріпленою політикою держави щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади та створення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні й реалізації державної політики.

Проведені Міністерством оборони України в жовтні та листопаді 2012 року міжвідомчі наради засвідчили доцільність узгодження позицій представників профільних ЦОВВ та громадськості щодо пошуку шляхів забезпечення доступності для громадськості графічної складової генеральних планів. Саме завдяки проведеним консультаціям були сплановані подальші кроки щодо вирішення вказаної проблеми.

Позиція Мінрегіону України. Мінрегіон України відмовлявся проводити обговорення проекту ДБН Б.1.1-XX-201X «Склад і зміст генерального плану населеного пункту». Свою позицію Міністерство пояснював тим, що постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» зобов'язує державні органи проводити обговорення «нормативно-правових актів», а державні будівельні норми згідно з ЗУ «Про будівельні норми» є «нормативним актом».


Позиція СЦП. Означена позиція Мінрегіону України йде в розріз із офіційно проголошеною та законодавчо закріпленою політикою держави щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади та створення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні й реалізації державної політики.

Справді, ЗУ «Про будівельні норми» визначає державні будівельні норми як «нормативний акт». Водночас, відповідно до визначення доктора юридичних наук Чербанцева А.Ф., який тривалий час досліджував техніко-юридичні норми у праві, «нормативний акт – це акт правотворчості, який містить норми права. Він називається нормативним, тому що містить норми права»¹. Хоча у юридичній літературі є й інші думки стосовно існування тонкої межі, яка різнить поняття «нормативний» та «нормативно-правовий» акт, але навіть прихильники цієї точки зору вважають, що в юридичній літературі, «якщо це зрозуміло із контексту, замість словосполучення «нормативно-правовий акт» використовується все ж поняття «нормативний»².

Вочевидь ДБН займає проміжне становище між нормативними та нормативно-правовими актами. Хоча цей документ і встановлює технічні вимоги у сфері містобудування, будівництва та архітектури, проте Закон визначає *обов'язковий характер його положень* та забороняє їх порушення. Недотримання державних будівельних норм призводить до передбаченої законодавством відповідальності.

¹ Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. - М.: Юрайт, 2000. - С.219.

² Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. 3-е изд. - М.: Юриспруденция, 2000. - С.206.



Крім того, окрім суто технічних положень саме ДБН дає відповіді на питання, як функціонує механізм реалізації конституційного права громадян на доступ до інформації у сфері містобудування. Відмова Мінрегіону України від проведення громадського обговорення державних будівельних норм призводить до фактичного порушення суті постанови КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», яка зобов'язує міністерства в обов'язковому порядку проводити публічне громадське обговорення проектів тих нормативно-правових актів, *«що мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів громадян»*. Саме з огляду на важливе суспільне значення ДБН «Склад і зміст генерального плану населеного пункту» численні громадські організації зверталися до вказаного Міністерства із пропозиціями провести їх громадське обговорення. У зазначених зверненнях вказувалося, що ухвалення вказаного ДБН безпосередньо вплине на реалізацію конституційних прав та свобод громадян, зокрема права на доступ до публічної інформації, механізм якого закріплюється у низці положень вказаного ДБН, що в свою чергу неминуче призведе до порушення інших конституційних прав: права на участь в управлінні державними справами, права на мирне володіння своїм майном, цілого комплексу соціально-економічних та прав у сфері довкілля.

Позиція Мінрегіону України. *«Міністерство в процесі розроблення зазначених державних будівельних норм розглянуло всі пропозиції від юридичних і фізичних осіб. Разом із тим, відповідних зауважень та пропозицій, до конкретних пунктів з часу його оприлюднення до сьогоднішнього дня, від Східноукраїнського центру громадських ініціатив та інших громадських організацій, які піднімали питання обговорення, не надходило»*.

Позиція СЦГІ. Наведений факт не відповідає дійсності. У січні 2012 року Східноукраїнський центр громадських ініціатив, Центр Громадянських Свобод та Бюро екологічних розслідувань подали до канцелярії Мінрегіону України детальний аналіз проекту державних будівельних норм. Вказаний документ містив постатейний аналіз проекту державних будівельних норм із указанням на порушені норми інформаційного та містобудівного законодавства. Відповідь на вказаний лист трьох громадських організацій була надана Мінрегіоном України листом №7/14-1276 від 27.01.2012 р.

СЦГІ вітає зміни, внесені Мінрегіоном України у проект державних будівельних норм, та ухвалення ДБН Б.1.1-15:2012 «Склад та зміст генерального плану населеного пункту» із дотриманням норм інформаційного і містобудівного законодавства та врахуванням пропозицій громадськості.

Позиція Мінрегіону України. *«Рекомендації, надані інститутом громадянського суспільства ... будуть враховуватися у вирішенні питань поточної діяльності»* Міністерства.

Позиція СЦГІ. Підпункт 2-1 п.7 «Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», затверджений Постановою КМУ від 5 листопада 2008 року № 976, зобов'язує орган державної влади розробити і затвердити за результатами розгляду експертних пропозицій заходи, спрямовані на їх реалізацію. Ця вимога досі залишається не виконаною Мінрегіоном України.



Міністрство надіслало Секретаріату КМУ лист від 29.08.2012 року №12/20-14-2278, який був розміщений на урядовому веб-порталі «Громадянське суспільство і влада» під заголовком «Заходи органу виконавчої влади з реалізації експертних пропозицій». Аналіз змісту цього листа свідчить, що Мінрегіоном України не розроблено план заходів, які враховують результати розгляду експертних пропозицій, а надісланий в Секретаріат КМУ лист містить лише перелік експертних пропозицій, наданих організацією-ініціатором громадської експертизи.

СЦГП вітає готовність Мінрегіону України враховувати надані інститутом громадянського суспільства рекомендації у вирішенні питань поточної діяльності. Водночас масштаб та комплексність проблеми недоступності генеральних планів для громадян вимагає системного, спланованого та узгодженого із громадськістю плану дій Міністерства щодо вирішення вказаної проблеми.

На думку СЦГП подальшого врегулювання потребують такі питання:

- організація системного перегляду доцільності збереження грифів «ДСК» на генпланах населених пунктів відповідно до вимог нового інформаційного та містобудівного законодавства;
- визначення механізмів забезпечення доступу громадськості до генпланів, що були розроблені без використання ГІС-технологій;
- розробка методичних рекомендацій для представників органів місцевого самоврядування та проведення відповідних навчань щодо практичних механізмів розмежування матеріалів генпланів на відкриту інформацію та інформацію із обмеженим доступом.

Олександра Матвійчук
Центр Громадянських Свобод
Голова Правління

**ВІДПОВІДНІСТЬ ПРАКТИКИ ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ
ДО ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ МІСТ УКРАЇНИ ОСНОВНИМ ПРАВАМ
ТА СВОБОДАМ ЛЮДИНИ**

**COMPLIANCE PRACTICES RESTRICTING ACCESS TO
COMPREHENSIVE CITY PLANS OF UKRAINE AND THE EFFECTS
ON CITIZENS' FUNDAMENTAL RIGHTS AND FREEDOMS**

Анотація

Дана стаття присвячена питанням обмеження доступу громадськості до генеральних планів населених пунктів. Автор аналізує існуючі правові підстави такого обмеження та їх відповідність Конституції й базовим законам України. У статті розглядаються види інформації, які можуть міститися у матеріалах даного виду містобудівної документації. Окремо висвітлюється вплив невиконання вимоги закону щодо загальної доступності матеріалів генеральних планів на забезпечення конституційних прав та свобод громадян. Стаття містить рекомендації, розроблені експертами правозахисних організацій, для покращення доступу до генеральних планів населених пунктів в Україні.

Ключові слова: доступ до інформації, гриф «для службового користування», генеральні плани населених пунктів, конституційні права і свободи.

Summary

This paper analyzes the practice of limiting public access to comprehensive city plans of Ukraine. The author examines the current legal basis of such restrictions and their conformity with the Constitution and basic laws of Ukraine. The article considers the types of information that may be contained in comprehensive city plans and highlights the influence that non-legal requirements for general access to these plans have that help ensure constitutional rights and freedoms. This article contains recommendations developed by experts and human rights organizations to improve access to comprehensive city plans in Ukraine.

Keywords: Access to information, stamp “for official use only,” comprehensive city plans, constitutional rights and freedoms.

Забезпечення відкритого доступу громадськості до генеральних планів населених пунктів – це, насамперед, пошук відповіді на одвічну дилему між правом людини знати та правом держави встановлювати обмеження реалізації цього права. Цілком зрозуміло, що ані повна таємність, ані повна відкритість не є прийнятною, і жодна демократична країна світу не зайняла одну з цих крайніх позицій. Саме

тому правомірність обмеження доступу до генеральних планів в Україні є питанням пошуку та встановлення оптимального балансу, у процесі якого ми визначаємо: наскільки відкритість можлива і наскільки таємність необхідна.

На рівні міжнародного права та національного законодавства дане питання регулюється Конституцією України, Загальною декларацією з прав людини, Європейською Конвенцією про захист прав та свобод людини, Конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, Конвенцією Ради Європи про доступ до офіційних документів, рішеннями Європейського суду прав людини, Рекомендаціями Ради Європи №R(81)19 «Про доступ до інформації, що перебуває у розпорядженні державних органів» та №R (2002)2 «Про доступ до офіційних документів», ЗУ «Про доступ до публічної інформації», ЗУ «Про інформацію», ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» тощо. Також це питання визначається рядом підзаконних нормативно-правових актів, зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 р. №1893 «Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію» (зі змінами), Наказом Державного комітету архівів України від 17.12.2007 №183, яким затверджено «Типове положення про експертну комісію державного органу, органу місцевого самоврядування, державного та комунального підприємства, установи та організації», ДБН Б.1-3-97 «Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів», переліками службової інформації (або конфіденційної інформації, що є власністю держави), які існують в системі ЦОВВ, та рядом інших.

З точки зору правової доктрини важливу роль відіграють «Йоганнесбурзькі принципи: національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації» та «Принципи законодавства про свободу інформації», розроблені міжнародною організацією «Артикль 19».

Попри це, в Україні на даний час питання доступу громадськості до генеральних планів населених пунктів не вирішене. За результатами моніторингу, здійсненого протягом 2009-2010 років Східноукраїнським центром громадських ініціатив, було виявлено, що відкритий доступ до цих життєво важливих для громади документів із 196 органів місцевого самоврядування населених пунктів (міст і селищ міського типу), яким було надіслано інформаційні запити щодо стану доступу до картографічних і текстових частин діючих генеральних планів, надали лише 5 населених пунктів [1, 5]. Прийняття ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію» не призвело до кардинальної зміни ситуації на практиці. Ця ситуація безпосередньо стосується прав та законних інтересів більше 30 мільйонів людей, які проживають у містах.

Правовий статус генерального плану населеного пункту. По-перше, варто зазначити, що генеральний план населеного пункту є актом органу місцевого самоврядування. Відповідно до статті 14 ЗУ «Про містобудування» саме до компетенції виконавчих органів сільських, селищних і міських рад у сфері містобудування належить «забезпечення в установленому законодавством порядку розробки і подання на затвердження відповідних рад місцевих містобудівних програм, генеральних планів, детальних планів, планів червоних ліній, місцевих правил забудови населених пунктів».

Статтею 59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що «рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень». Таким чином, затверджений у вигляді рішення органу місцевого самоврядування генеральний план населеного пункту є актом органу місцевого самоврядування. Лишається лише зазначити, що генеральний план є документом нормативно-правового характеру, адже містить норми права, тобто правила поведінки, які встановлюють права та обов'язки невизначеного кола осіб у регульованих суспільних відносинах певного виду.

По-друге, слід звернути увагу на такий важливий момент. Як правило, генеральний план розробляється за замовленням органу місцевого самоврядування відповідними проектними інститутами і являє собою результат інтелектуальної праці. Водночас помилково буде вважати його об'єктом авторського права та в продовження цієї логіки закріпляти за його замовником або розробником обсяг майнових прав інтелектуальної власності, передбачених статтею 440 Цивільного кодексу України.

У такій ситуації закономірно постає питання, хто є власником генерального плану – орган місцевого самоврядування як замовник, проектний інститут як розробник або місцева громада, в інтересах якої (і за кошти членів якої) розроблявся даний документ. Відповідь на це питання дає стаття 434 Цивільного кодексу України, яка до творів, що не є об'єктами авторського права, зокрема, відносить: «1) акти органів державної влади та органів місцевого самоврядування (закони, укази, постанови, рішення тощо), а також їхні офіційні переклади».

По-третє, відповідно до статті 1 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» генеральний план населеного пункту – це містобудівна документація, що визначає принципи вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту.

До «принципових вирішень», які містяться в генеральних планах, зокрема, належать: визначення допустимих видів забудови територій, забезпечення охорони навколишнього середовища, збереження культурної спадщини, виділення територій для розміщення житла, загальний стан довкілля населеного пункту тощо. На практиці це означає, що саме генеральний план населеного пункту дає відповідь на питання на кшталт: що за п'ять років буде на місці зеленого скверу, в якому ви звикли гуляти у вихідні; чи може навпроти школи, де навчається ваша дитина, «вирости» величезний ринок; чи мають право зносити пам'ятку архітектури минулого століття для побудови чергового хмарочосу; який стан шумового, хімічного, радіаційного та інших видів забруднення в районі, де ви збираєтеся купити квартиру, тощо.

Відкрита публічна інформація, яка міститься в генеральному плані. Стаття 1 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» визначає, що публічна інформація – це відображена і задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена у процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

З огляду на дане визначення, цілком зрозуміло, що генеральний план населеного пункту як відображена та задокументована інформація, що була створена у процесі виконання органами місцевого самоврядування своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, є публічною інформацією.

Відтак, на генеральні плани населених пунктів поширюється загальне правило ЗУ «Про доступ до публічної інформації», згідно з яким публічна інформація є відкритою, крім випадків, установлених законом.

Дане положення знаходить своє відображення в ч. 11 ст.17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», відповідно до якої «загальна доступність матеріалів генерального плану населеного пункту забезпечується шляхом його розміщення на веб-сайті органу місцевого самоврядування та у місцевих періодичних друкованих засобах масової інформації, а також у загальнодоступному місці у приміщенні такого органу, крім частини, що становить державну таємницю та належить до інформації з обмеженим доступом відповідно до законодавства»¹.

Публічна інформація з обмеженим доступом, яка міститься в генеральному плані. ЗУ «Про доступ до публічної інформації» встановлює наступні види публічної інформації з обмеженим доступом: конфіденційна інформація, таємна інформація та службова інформація.

Конфіденційна інформація. Тривалий час в Україні особливо гостро стояло питання правового режиму використання грифу «для службового користування» та законності обмеження доступу до інформації з даним грифом для громадян України. Адже даний гриф всупереч Конституції України та Закону України «Про інформацію» в тогочасній редакції був передбачений не на рівні закону, а введений в дію підзаконним нормативно-правовим актом, а саме – Постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 р. №1893 «Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави». При прийнятті даного документа Кабінет Міністрів України вийшов за межі наданих йому повноважень, оскільки у цій постанові встановив також і порядок визначення змісту такого роду інформації.

Відповідно до цієї Інструкції конфіденційній інформації, яка є власністю держави, надавався обмежувальний гриф ДСК та встановлювалися особливості доступу до такого роду інформації. Центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації незалежно від форм власності були зобов'язані скласти переліки відомостей інформації, що є власністю держави, орієнтуючись на примірний перелік критеріїв віднесення інформації до конфіденційної (додаток № 13 до Інструкції) [2, 90]. Таким чином, дана Постанова фактично віддала виключно на розсуд державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування право визначати, якого роду інформації має надаватися гриф ДСК.

Як було з'ясовано в ході вже згаданого вище моніторингу, основною причиною відмови доступу громадськості до генеральних планів населених пунктів було присвоєння даному документу грифу «Для службового користування» відповідно до складених переліків відомостей конфіденційної інформації, що є власністю держави.

¹ Окремо звертаємо увагу на невідповідність даної норми закону положенню статті 34 Конституції України, яка встановлює, що обмеження доступу до інформації має здійснюватися виключно на підставі закону.

Із вступом в силу Закону України «Про доступ до публічної інформації» змінилися підходи правового регулювання доступу до інформації. Так, було чітко визначено, що доступ до конфіденційної інформації може бути обмежений фізичною або юридичною особою, крім суб'єкта владних повноважень, чим власне поставлено крапку в дискусії, чи може держава бути власником конфіденційної інформації. Відтепер генеральний план населеного пункту не може містити конфіденційну інформацію суб'єктів владних повноважень.

Таємна інформація. Питання таємної інформації, яка може міститися в генеральних планах, тобто державної таємниці, детально регулюється ЗУ «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 року № 3855-ХІІ, відповідно до ст. 10 якого інформація вважається державною таємницею з часу опублікування її у Зводі відомостей, що становлять державну таємницю (надалі – ЗВДТ). ЗВДТ формується Службою безпеки України на підставі рішень державних експертів з питань таємниць про віднесення інформації до державної таємниці та висновків державних експертів про скасування раніше прийнятих рішень, а у випадках, передбачених даним законом, – на виконання рішень суду.

До листопада 2009 року ЗВДТ передбачав пп. 1.11.3, 1.11.5, 1.11.7, які до державної таємниці відносили наступні категорії, що прямо стосувалися генеральних планів населених пунктів:

«п. 1.11.3. Відомості за сукупністю всіх показників про точні значення всієї сукупності параметрів загального земного еліпсоїда та гравітаційного поля Землі, елементів орієнтування системи координат 1942 року і її зв'язки з іншими системами координат, параметрів геодезичного зв'язку між континентами і островами земної поверхні в системі координат, яка прийнята в Україні;

п. 1.11.5. Відомості про координати астрономічних, гравіметричних, геодезичних пунктів на території України, які визначені з точністю 20 м і точніше в будь-якій системі координат, крім умовної та місцевої;

п. 1.11.7. Відомості про топографічні карти і плани масштабу 1:50000 та крупніших масштабів, спеціальні карти (незалежно від форми та виду носія інформації), похідні від матеріалів аеро- та космічних зйомок, які створені в державній системі координат на територію України. Створення топографічних карт і планів, спеціальних карт для відкритого опублікування здійснюється відповідно до вимог чинного законодавства України. Ступінь секретності топографічних карт і планів на території держав, з якими укладені угоди про взаємну охорону секретної інформації, визначається згідно з чинним законодавством цих держав».

Наказом Служби безпеки України «Про затвердження Змін до Зводу відомостей, що становлять державну таємницю» від 25 листопада 2009 року № 755 відповідно до статей 10, 11, 12, 13 Закону України «Про державну таємницю», Порядку організації та забезпечення режиму секретності в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02.10.2003 № 1561-12, на підставі висновків державних експертів з питань таємниць про скасування рішень про віднесення інформації до державної таємниці, зареєстрованих у Службі безпеки України 13.11.2009 за № 579, 580, та рішень державних експертів з питань таємниць про віднесення інформації до державної таємниці, зареєстрованих у Службі безпеки України 13.11.2009 за № 581 – 583, дані статті 1.11.1 - 1.11.8 були виключені із Зводу відомостей, що становлять державну таємницю.



На даний час п. 2.3.2 ЗВДТ до державної таємниці [3] віднесені відомості про фактичні об'єми запасів, місця розташування поверхневих або підземних резервних джерел водозабезпечення міст Києва або Севастополя. Також до державної таємниці згідно з п.2.2.10 ЗВДТ належать «відомості за окремими показниками про системи (схеми) трас зовнішнього постачання електричної і теплової енергії, газопроводів, призначених для живлення підприємств, установ, організацій, які виробляють озброєння (боєприпаси, військову техніку, спеціальні комплектувальні вироби до них, спеціальні технічні засоби, спеціальну техніку)».

Службова інформація. Із вступом у силу ЗУ «Про доступ до публічної інформації» суттєво змінилися підходи правового регулювання доступу до інформації. Зокрема, був введений такий вид публічної інформації з обмеженим доступом, як службова інформація, зміст якої був визначений на рівні закону.

Так, стаття 9 закону визначає, що до службової інформації у сфері діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування може належати: інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напрямку діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; що зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Закон установив правило, відповідно до якого обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог:

- 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;
- 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;
- 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Також закон передбачив можливість існування переліків відомостей, що становлять службову інформацію, і складення останніх суб'єктами владних повноважень, тобто органами державної влади та місцевого самоврядування. Детально дане питання регулюється Постановою КМУ «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань доступу до інформації» від 7 вересня 2011 року №938, яка внесла косметичні зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 р. №1893. А саме: у назві, тексті Постанови та затвердженій нею Інструкції слова «конфіденційна інформація, що є власністю держави» у всіх відмінках були замінені словами «службова інформація» у відповідному відмінку й було виключено положення про розроблення даних переліків відомостей згідно з орієнтовними критеріями віднесення інформації до конфіденційної (додаток 13) і відповідно сам додаток.

Отже, нормативно-правові документи, що регулюють зміст та використання генеральних планів, прямо не встановлюють, яка саме інформація, що міститься в генеральних планах, може бути визначена як службова. Можна припустити, що

генеральний план населених пунктів може містити службову інформацію у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Службова інформація, яка може міститися в генеральному плані. Для з'ясування того, якого роду відомості можуть слугувати підставою для обмеження доступу до окремої інформації в матеріалах генеральних планів, необхідно зробити співставлення типового змісту генерального плану із ДБН Б.1-3-97 та доступними переліками службової інформації (або в разі відсутності останніх - конфіденційної інформації, що є власністю держави) у системі Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерства оборони України, Міністерства надзвичайних ситуацій, Міністерства екології та природних ресурсів України, Державного агентства земельних ресурсів України, Державної служби геодезії, картографії та кадастру.

Зазначене співставлення дає підстави зробити висновок, що генеральні плани міст України розробляються в такий спосіб, що містять інформацію з обмеженим доступом як за формою її представлення (великомасштабні карти й плани з використанням різних систем координат), так і за змістом (наприклад, інформація про розташування магістральних комунікацій, ліній урядового зв'язку, координати об'єктів джерел комунального водозабезпечення в місцях водозабору і т.п.).

Службова інформація за змістом. Видається логічним, що частина інформації, яка міститься в генеральних планах населених пунктів, справді може бути визнана такою, доступ до якої має бути обмежений в інтересах національної безпеки і громадського порядку.

Так, генеральні плани містять відомості про схемитаджерелаводозабезпечення, заходи з їх охорони в містах із населенням понад 100 тис. осіб, координати об'єктів джерел комунального водозабезпечення в місцях водозабору та іншу інформацію у сфері водопостачання, що визначена Мінрегіоном України як інформація «для службового користування». Також у цих документах містяться розділи, присвячені інженерно-технічним заходам у сфері цивільного захисту (цивільної оборони), доступ до яких теж обмежено грифами «ДСК» як в системі Мінрегіону, так і МНС України [4]. До інформації, що слугує підставою для обмеження доступу до генеральних планів, належать також дані про мережі комунікацій у містах, лінії урядового зв'язку тощо.

Службова інформація за формою представлення. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, яким був ухвалений Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у системі Міністерства, від 06.06.2011 №68 до таких відомостей, серед інших, зараховує:

4.1. Топографічні, цифрові карти, фотоплани і фотокарти масштабів 1:10 000-1:50 000 (незалежно від форми та виду носія інформації) на територію України, створені в державній системі координат УСК-2000 або в системі координат СК-42, які мають повну інформацію для детального вивчення та оцінки місцевості, орієнтування на ній, цілевказання, виробництва вимірів і різних заходів господарського та оборонного значення.

4.2. Плани міст масштабу 1:10 000-1:20 000 (незалежно від форми та виду носія інформації) на територію України, створені в державній системі координат УСК-2000 або в системі координат СК-42, які містять повну інформацію для детального вивчення та оцінки місцевості, орієнтування на ній,



цілевказання, виробництва вимірів і різних заходів господарського та оборонного значення.

4.3. Спеціальні карти, створені в державній системі координат УСК-2000 або в системі координат СК-42, а саме: карти геодезичних даних, карти джерел водопостачання, карти гірських проходів і перевалів масштабів 1:50 000-1:200 000, карти ділянок рік масштабів 1:25 000, 1:50 000.

4.4. Відомості за сукупністю всіх показників про точні значення елементів орієнтування систем координат УСК-2000 і СК-42 та зв'язки цих систем з іншими системами координат, у тому числі умовними або місцевими.

4.5. Відомості про координати геодезичних пунктів на територію України, визначені з точністю до 10 метрів у будь-якій системі координат, крім умовної та місцевої, а також геодезичні і картографічні матеріали, які дозволяють обчислювати або уточнювати вказані координати з такою самою точністю

4.6. Картографогеодезичні дані, які характеризують рельєф поверхні Землі з точністю за висотою перерізу до 10 метрів на територію України, які покривають площу в одному масиві понад 25 км².

При формуванні переліку, за твердженням Мінрегіону [5], було враховано аналогічне положення, яке міститься в переліку картографо-геодезичних відомостей, визначених Протоколом засідання експертної комісії при державному експерті з питань таємниць – командувачеві сил підтримки Збройних сил України від 22.01.2010 року №1, віднесених до відомостей, що містять конфіденційну інформацію і яким надається гриф обмеженого доступу «Для службового користування». Ця логіка знайшла своє продовження і в переліку службової інформації Збройних Сил України, який був затверджений Наказом Генерального штабу ЗСУ від 20.09.2011р. № 180.

На думку представників Мінрегіону, картографічні дані, що використовуються при виготовленні генпланів, не відрізняються за змістом від тих, які Міноборони визнало такими, що належать до інформації з обмеженим доступом, а тому дані обмеження мають враховуватися і Мінрегіоном України. Міністерство повідомило, що не може самостійно зняти гриф «ДСК» із генпланів, тому що п. 44 «Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації...» вказує, що «рішення про зняття грифа «Для службового користування» приймається експертною комісією організації-автора документа (видання) чи правонаступника» (тобто в даному випадку – Міноборони) [6].

По суті, це означає, що всі карти, які є складовою генеральних планів населених пунктів та які виконуються в передбачених вище масштабах, є службовою інформацією, і, відтак, закриті для громадськості.

У даному випадку наявна пряма суперечність між нормами ЗУ «Про доступ до публічної інформації» та положеннями Наказу Міністерства. Так, відповідно до статті 6, яка визначає публічну інформацію з обмеженим доступом, передбачені умови такого обмеження згідно із трискладовим тестом. Крім того, ч. 7 даної статті встановлює, що «обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений». Таким чином, у випадку такої конкуренції перевага має надаватися нормативно-правовому акту вищої юридичної сили, тобто закону.

Вплив на стан забезпечення конституційних прав та свобод громадян. Конституція України проголошує людину найвищою соціальною цінністю, а утвердження прав та свобод людини – основним обов'язком держави. Практика обмеження доступу громадян до відкритої публічної інформації, яка міститься у матеріалах генеральних планів населених пунктів, прямо суперечить цьому конституційному положенню.

У зв'язку з цим порушується право людини на інформацію, що неминуче тягне за собою порушення інших прав. Така ситуація не відповідає нормам Конституції України, положенням чинних інформаційних законів та взятих державою міжнародно-правових зобов'язань.

Право на доступ до інформації. Стаття 34 Конституції України гарантує кожному право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Конституцією України передбачено виключний перелік підстав, за якими особа може бути обмежена в праві вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію, а саме: *«в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя».*

Таким чином, кожен конкретний випадок відмови у наданні інформації має відповідати одному із наведених у Конституції суспільних інтересів. Враховуючи, що органи державної влади можуть діяти виключно у спосіб, передбачений Конституцією та законами України, органи державної влади не вправі встановлювати будь-які обмеження щодо надання інформації, якщо така інформація не може завдати шкоди інтересам, передбаченим Конституцією України. Крім того, власне ст. 34 Конституції України додатково наголошує на тому, що дані обмеження мають встановлюватися законом.

Варто відразу зазначити, що оскільки чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, то, крім вимоги закріплення цих обмежень на рівні закону, дані обмеження мають бути «необхідними в демократичному суспільстві», як це передбачено ст. 10 Європейської Конвенції захисту прав людини та основоположних свобод [7,15-17].

Ситуація, за якою доступ до інформації громадян України обмежено, зумовлена, насамперед, невиконанням вимог чинних інформаційних законів та існуючими підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема, переліком відомостей, що становлять службову інформацію у системі Мінрегіону.

У цьому прикладі встановлення обмежень підзаконним нормативно-правовим актом всупереч Конституції України доволі показовим є рішення Конституційного Суду України від 30 жовтня 1997 року у справі Устименко, у якому формулюється важливий конституційний принцип: «винятки з конституційних норм встановлюються самою Конституцією, а не іншими нормативними актами» [8, 51-54]. Більше того, виходячи з принципів верховенства права, найвищої юридичної сили Конституції України, в іншому своєму рішенні від 19 червня 2001 року № 9-рп/2001 у справі щодо стажу наукової роботи Конституційний Суд України висловив правову позицію, за якою «Україна є правовою державою, а в правовій державі існує сувора ієрархія нормативних актів, відповідно до якої постанови та



інші рішення органів виконавчої влади мають підзаконний характер і не повинні викривляти сутність і зміст законів».

Право на безпечне для життя та здоров'я довкілля. Значна частина матеріалів генеральних планів містить екологічну інформацію, до якої можна віднести дані про парки, сквери, промислові об'єкти, санітарно-захисні тощо, а також різноманітні схеми та креслення (наприклад, схема прогнозного стану оточуючого середовища). Зазначена інформація не може обмежуватись у доступі. Відповідно до ст. 50 Конституції України кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена.

Крім того, матеріали генерального плану містять суспільно необхідну інформацію, що становить суспільний інтерес та відповідно до ЗУ «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації» та «Про державну таємницю» не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом.

Зокрема, згідно із ч. 4 ст. 21 Закону України «Про інформацію» до інформації з обмеженим доступом не можуть бути віднесені такі відомості, як, наприклад, про стан довкілля, про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей; інші відомості, доступ до яких не може бути обмежено відповідно до законів та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Аналогічні положення містяться в ч. 4 ст. 8 Закону України «Про державну таємницю» та в п. п. 1 – 3 ч. 2 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

На мові генерального плану населеного пункту відповідно до ДБН 1-3-97 – це наступні категорії відомостей: принципові рішення щодо благоустрою, захисту території від небезпечних природних і техногенних процесів, охорони природи та історико-культурної спадщини (п. 1.1.); схеми і програми охорони навколишнього природного середовища та здоров'я населення, пам'яток історії і культури, інженерного захисту і підготовки території (п. 1.3.); аналіз і прогнозування демографічних, соціально-економічних, природно-географічних, інженерно-технічних, екологічних, санітарно-гігієнічних, історико-культурних факторів (п. п. 1.5., 3.3.) тощо.

Право брати участь в управлінні державними справами. Відповідно до Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Це конституційне положення має своє продовження в наступних статтях основного закону. Так, стаття 38 Конституції України проголошує, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Стаття 140 Конституції України визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції

і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Сам доступ громадськості до генерального плану населеного пункту є невід'ємною запорукою здійснення контролю територіальної громади як власника комунального майна (землі та інших природних ресурсів) над тим, наскільки доцільно, економно та ефективно рада діяла в її інтересах. Передумови такого стану речей закріплені у статті 142 Конституції України, відповідно до якої «рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси» є у власності територіальної громади. Звичайно, що територіальна громада не здійснює своє право власності безпосередньо, відтак стаття 143 Конституції передбачає, що управління майном, яке є в комунальній власності, може здійснюватися також і утвореними територіальною громадою органами місцевого самоврядування.

Отже, органи місцевого самоврядування представляють відповідну територіальну громаду, здійснюють свої функції від її імені та мають діяти виключно в її інтересах. Тому усі рішення рад повинні бути доведені до відома територіальної громади, щоби ця громада, як власник, могла зробити висновок щодо доцільності, економності та ефективності роботи ради в її інтересах (як це передбачено ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»). Важко уявити собі ситуацію, за якою власник (у нашому випадку територіальна громада) добровільно відмовиться від права знати, яким чином здійснюється управління його майном.

Право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю. Стаття 41 Конституції України проголошує, що кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом. Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом.

Генеральний план відіграє важливу роль в реалізації цього конституційного положення. У випадку відсутності доступу до генерального плану громадськості залишаються невідомими плани органів місцевого самоврядування щодо змін меж окремих планувальних зон міста та зумовлених ними будівельних обмежень (розділ генплану «Зонінг»), планів першочергового будівництва в містах (розділ генпланів «Перша черга будівництва»), планів конфіскації для суспільних потреб нерухомості, що перебуває у приватній власності, тощо. Це призводить до порушення права громадян на володіння своїм майном, оскільки в такій ситуації практично неможливо оцінити ризики щодо зміни вартості власного майна та завчасно і адекватно на них відреагувати.

Висновки

1. Всупереч проголошеній на рівні закону загальній доступності матеріалів генеральних планів громадяни України не мають можливості ознайомитися із «принциповими вирішеннями», які містяться в цих документах. На практиці це означає, що мешканці міст позбавлені можливості знати про допустимі види забудови територій, стан довкілля населеного пункту, існуючі пам'ятки культурної спадщини, порядок виділення територій для розміщення житла тощо. У свою чергу, порушення права на доступ до інформації неминуче тягне за собою порушення інших конституційних прав, як-от: право брати участь в управлінні державними справами, право на безпечне для життя та здоров'я довкілля, право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю тощо.

2. Окремо варто відзначити, що існує стійкий взаємозв'язок між забезпеченням права людини на інформацію та демократичністю форми правління. Відкритість влади є не просто питанням додержання загально визнаних міжнародних стандартів; це реальна можливість людей оцінити ефективність її діяльності та брати активну участь в управлінні державою шляхом реалізації конституційних прав.

3. Авторитарний режим приховує від людей інформацію про свою діяльність, відтак створює широкий простір для процвітання неефективності, порушення прав людини та корупції [9, 7]. Демократичний режим обмежує доступ до інформації лише у визначених законом випадках та за умови превалювання категорії «істотної шкоди» від розголошення такої інформації над «суспільними інтересами», а за загальним правилом, навпаки, стимулює відкритість, доступність інформації та залучення громадян до управління державою.

Рекомендації

Для вирішення питання доступу до генеральних планів населених пунктів вважаємо за доречне:

Верховній Раді України: внести зміни до ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» та викласти частину 11 статті 17 в наступній редакції:

«Загальна доступність матеріалів генерального плану населеного пункту забезпечується шляхом його розміщення на веб-сайті органу місцевого самоврядування та у місцевих періодичних друкованих засобах масової інформації, а також у загальнодоступному місці у приміщенні такого органу, крім частини, що становить державну таємницю та належить до інформації з обмеженим доступом відповідно до закону. Зазначена частина включається до складу генерального плану населеного пункту як окремий розділ.

Якщо генеральний план населеного пункту містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений.

Графічні матеріали генерального плану населеного пункту, окрім тих, що становлять інформацію з обмеженим доступом, розробляються в формах, доступних для громадськості. Дозволяється вільне копіювання в некомерційних цілях таких графічних матеріалів генеральних планів населеного пункту, включаючи матеріали, які належать до Державного картографічно-геодезичного фонду.

Генеральний план населеного пункту виготовляється у формі, зручній для масового ознайомлення громадян і поширення.

Орган місцевого самоврядування забезпечує загальну доступність матеріалів генерального плану населеного пункту в строк, що не перевищує термін, відведений для публікації офіційних рішень органів місцевого самоврядування.

Відповідальність за забезпечення загальної доступності генерального плану населеного пункту несуть посадові особи місцевого самоврядування».

Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: усунути суперечність окремих положень проекту ДБН Б.1.1-XX-201X «Склад і зміст генерального плану населеного пункту» із Конституцією України та законами України в контексті доступу до публічної інформації; передбачити належний механізм реалізації проголошеного законом принципу загальної доступності генеральних планів, а також виключити картографо-геодезичні матеріали із переліків відомостей, що становлять службову інформацію в системі Мінрегіону.

Генеральній прокуратурі України: здійснити перевірку переліків службової інформації (або в разі відсутності останніх, то конфіденційної інформації, що є власністю держави), які існують у системі Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерства оборони України, Міністерства надзвичайних ситуацій, Міністерства екології та природних ресурсів України, Державного агентства земельних ресурсів України, Державної служби геодезії, картографії та кадастру, на відповідність викладеного у ЗУ «Про доступ до публічної інформації» триступеневого тесту.

Джерела та література

1. Доступ громадськості до генеральних планів міських населених пунктів України: збірник матеріалів за результатами проекту «Через доступ до генеральних планів – до містобудування без корупції» / Східноукраїнський центр громадських ініціатив. За заг. ред. В. В. Щербаченка. – Луганськ: СПД Резнік, 2011. – 264 с.

2. Петрова Н., Якубенко В. Медіа-Право. – К.: ТОВ «Київська типографія», 2007. – 280 с.

3. Служба безпеки України. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю: наказ від 12.08.2005 р. № 440 // СБУ. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0902-05/page3>.

4. Пункт 6 Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого Наказом від 06.06.2011 р. №68 Міністра Мінрегіону України// Так само.; Пункти 29, 33, 35 Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві надзвичайних ситуацій України, затвердженого Наказом МНС України 26.07.2011 р. № 75 //МНС України. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/files/2011/8/11/755.pdf>.

5. Лист Мінрегіону на запит СЦГІ від 23.11. 2011 р. № 7/29-15916 за підписом т.в.о. керівника апарату Міністерства, директора Департаменту нормативно-правового регулювання М.А. Татаринцева.

6. Кабінет Міністрів України. Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію: постанова від 27.11.1998 р. № 1893//ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1893-98-%D0%BF>.

7. Міжнародні стандарти забезпечення свободи вираження поглядів. Збірник публікацій Артиклю 19/ За ред. Т.Шевченка, Т.Олексіюк. – К.: «Фенікс». – 2008. – 224 с.

8. Право на доступ до інформації: теорія та практика/Харківська правозахисна група; Художн.-оформлювач Б.Є.Захаров. – Харків: Права людини, 2008. – 348 с.

9. Прайс М., Круг П. Благоприятная среда для свободных и независимых средств массовой информации. Подготовлено Программой сравнительного права и политики в области средств массовой информации Центра социально-правовых исследований Вульфсон колледжа Оксфордского университета при поддержке Центра Демократии и государственного управления при агентстве США по международному развитию. 2000. – 1997.

Дата подання статті до редакції 29.06.2012 р.

Володимир Щербаченко
Східноукраїнський центр громадських ініціатив
Голова Ради Центру

ЧИ ВІДПОВІДАЄ ПРАКТИКА ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ГРОМАДЯН ДО ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ УКРАЇНИ ПРИНЦИПАМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ?

DOES THE PRACTICE OF LIMITING PUBLIC ACCESS TO COMPREHENSIVE CITY PLANS OF UKRAINE AFFECT THE PRINCIPLES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT?

Анотація

Дана стаття присвячена невідповідності практики обмеження доступу громадян до генеральних планів населених пунктів України законодавчовизначеним принципам місцевого самоврядування. На численних прикладах із практики роботи органів місцевого самоврядування показано, що обмеження доступу громадян до основного містобудівного документа по своїй суті суперечать базовим принципам діяльності місцевого самоврядування, що руйнує саме місцеве самоврядування як форму демократичного врядування. Це також призводить до порушень законних прав та інтересів громадян, робить генплан нелегітимним в очах громадськості та не дозволяє документу виконувати покладені на нього функції як регулятивного, так і планувального документа.

Ключові слова: генеральний план населеного пункту, доступ громадян до містобудівної документації, службова інформація, принципи діяльності органів місцевого самоврядування України.

Summary

This article is devoted to how the practice of limiting public access to comprehensive city plans in Ukraine negatively affects the functioning of local governments. In particular, the article discusses such principles as democracy, legitimacy, transparency, accountability and responsibilities to local communities by officials. Based on numerous examples from current practices of local governments, the author argues that the restriction of public access to the main tool for carrying out urban planning in cities is inherently contrary to the basic principles of local government. The result of this discrepancy is the destruction of local government as a form of democratic governance. It also leads to violations of the legitimate rights and interests of citizens and it renders comprehensive city plans illegitimate in the eyes of citizens. Additionally, it does not allow the document to function as a regulatory and planning document.

Keywords: comprehensive city plans, access of citizens to official urban planning documents, information “for official use only,” principles of local self-government in Ukraine.

Постановка проблеми. Стаття 19 Конституції України передбачає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1]. Принципи, тобто керівні засади діяльності органів місцевого самоврядування (ОМС), визначені у статті 4 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». Це народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених законами; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [2]. В юриспруденції більшість принципів є одночасно і правовими нормами (так звані норми-принципи), якими ОМС мають керуватися у своїй повсякденній роботі. Хоча принципи «не породжують конкретних правових відносин, проте опосередковано визначають зміст інших явищ правового характеру – окремих норм, інститутів та правовідносин» [3, 189].

ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» ухвалювався ще у 1997 році, а тому перелік вказаних у Законі принципів є неповним або формулювання деяких принципів є дещо застарілими, на що вказують окремі теоретики місцевого самоврядування [3,193; 4,84]. Зокрема, деякі з принципів (обов'язковість яких впливає із Конституції України – верховенство права, гуманізм, визнання людини, її прав та свобод найвищою соціальною цінністю) у законі не вказані. Водночас Закон містить такі принципи, як народовладдя, законність, гласність, підзвітність і відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, що не втратили своєї актуальності. Розгляду практики реалізації саме цих принципів у світлі доступу громадськості до генеральних планів і присвячена ця стаття.

Вказані чотири принципи тісно взаємопов'язані між собою і на практиці не можуть реалізовуватися автономно один від одного. Реалізація або порушення одного із вказаних принципів неодмінно впливає на інші. Народовладдя неможливе без законності та гласності. Підзвітність і відповідальність ОМС є основою народовладдя (демократичного устрою). Завдяки народовладдю ухвалюються і втілюються в життя закони, що забезпечують реалізацію прав та законних інтересів громадян. Отже, подальший відокремлений розгляд у статті кожного із принципів має дещо умовний характер, який використано для структурування викладу матеріалу.

Як уже зазначалося, діяльність ОМС у всіх сферах їх повноважень має відбуватися у відповідності до принципів, визначених Законом. Не має бути виключенням і сфера планування та забудови територій, яку українське законодавство відносить до повноважень ОМС [5, ст.17; 6, ст.14]. Саме місцеві ради приймають рішення про розробку, затвердження та внесення змін до генеральних планів населених пунктів, які є основними містобудівними документами на місцевому рівні. Виконавчі органи сільських, селищних і міських рад є замовниками, організовують розроблення, внесення змін та подання генерального плану населеного пункту на розгляд відповідною місцевою радою. Виконкоми рад, серед іншого, відповідають за інформування громадськості про початок розроблення генерального плану населеного пункту й визначають порядок і строк внесення пропозицій до нього фізичними та юридичними особами.

З часів Радянського Союзу в Україні зберігається практика, коли генеральні плани населених пунктів є недоступними для громадян. Оскільки недоступність генпланів для громадян є загальнопоширеною практикою [7,11], гіпотеза цього міні-дослідження є наступною: обмеження доступу громадськості до генпланів не суперечить принципам діяльності ОМС, визначеним ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні».

Мета статті: визначити відповідність практики обмеження доступу громадян до генеральних планів населених пунктів принципам діяльності місцевого самоврядування.

Завдання:

- дослідити, чи відповідає існуюча практика обмеження доступу громадськості до генеральних планів принципам діяльності ОМС і якою мірою (повністю, частково, не відповідає взагалі);
- дослідити та визначити наслідки відповідності/невідповідності практики втаємничення генпланів принципам діяльності ОМС;
- дослідити та описати українські й зарубіжні практики забезпечення доступу громадськості до генпланів, що відповідають законодавчо визначеним принципам діяльності ОМС/ принципам належного врядування;
- виробити пропозиції щодо приведення у відповідність практики доступу громадян до генпланів населених пунктів законодавчо визначеним принципам роботи ОМС.

Опис проблеми із конкретними прикладами її проявів. В Україні доступ до генеральних планів населених пунктів обмежено грифами «Для службового користування» і «Таємно». Таку практику Україна успадкувала зі своїм радянським минулим, коли питання планування розвитку населених пунктів було прерогативою партійних органів і вузького кола спеціалістів. Нормативно-правовою основою для накладення грифу «ДСК» на генеральні плани міст, окрім профільних законів («Про доступ до публічної інформації», «Про регулювання містобудівної діяльності»), є переліки службової інформації, які затверджуються центральними органами виконавчої влади (ЦОВВ). Гриф «Таємно» окремим матеріалам генпланів надається відповідно до ЗУ «Про державну таємницю» та «Зводу відомостей, що становлять державну таємницю» (ЗВДТ).

Основним поясненням обмеження вільного доступу до матеріалів генпланів є те, що графічна частина цих документів виготовляється у формі великомасштабних карт та планів у державній системі координат УСК-2000 (раніше – в системі координат СК-42). Такі картографічні матеріали віднесені у переліках кількох ЦОВВ до службової інформації. Експерти відповідних ЦОВВ (насамперед Міноборони) вважають, що зміст цих карт і планів у сукупності може давати достатню інформацію для детального вивчення та оцінки місцевості, орієнтування на ній та цілевказання при проведенні розвідувальних операцій і військових дій.

Крім того, генплани містять відомості про схеми та джерела водозабезпечення, координати об'єктів джерел комунального водозабезпечення в місцях водозабору й іншу інформацію у сфері водопостачання, що визначена Мінрегіоном України як інформація під грифом «ДСК» [8, п.1-3]. Відомості про фактичні об'єми запасів, місця розташування поверхневих або підземних резервних джерел водозабезпечення у містах Києві та Севастополі віднесені до державної таємниці [9, п.2.3.2]. Також державною таємницею є «відомості за окремими показниками

про системи (схеми) трас зовнішнього постачання електричної і теплової енергії, газопроводів, призначених для живлення підприємств, установ, організацій, які виробляють озброєння (боєприпаси, військову техніку, спеціальні комплектувальні вироби до них, спеціальні технічні засоби, спеціальну техніку)» [9, п.2.3.10]. Також генплани міст містять розділи, присвячені інженерно-технічним заходам у сфері цивільного захисту (цивільної оборони), доступ до яких теж обмежено грифами «ДСК» як у системі Мінрегіону, так і МНС України [8, п.6; 10, п.29, 33, 35].

Із листування з представниками проектних інститутів, що розробляють генеральні плани, стає зрозуміло, що де-факто перелік відомостей, який береться до уваги при встановленні грифів обмеження доступу, може бути досить широким, адже формулювання «плани міст... які містять повну інформацію для детального вивчення та оцінки місцевості, орієнтування на ній, цілевказання, виробництва вимірів і різних заходів господарського та оборонного значення», що використовується в переліку службової інформації як Міноборони, так і Мінрегіону, є надзвичайно широким. Тому, як повідомляє начальник комунальної організації «Інститут Генерального плану міста Києва» Броневицький С.П., для відкритого публікування використовуються лише ті графічні матеріали, що не містять таких відомостей, як: «висоти заводських, фабричних та інших труб, споруд баштового типу; пояснювальні підписи про рід промислових, сільськогосподарських та соціально-культурних об'єктів, електростанцій (АЕС, ТЕЦ та ін.), гідроелектростанцій, електропідстанцій, характеристик ліній електропередач, характеристик ліній зв'язку, газопроводів, станцій перекачування нафтопродуктів і компресорних станцій газопроводів, характеристик автомобільних доріг (крім номерів), характеристик залізниць (кількість колій, схили доріг, електрофікованість)» [11].

Побоювання бути звинуваченим у невинуватому розкритті інформації з обмеженим доступом та загроза нести відповідальність, передбачену п. п. 1, 5 – 8 ч. 1 ст. 212-2, ст. 212-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення та статтями 328 – 330 Кримінального кодексу України, спонукає посадових осіб ОМС до надмірного обмеження доступу громадян до матеріалів генпланів. Адже окремі зі згаданих статей Кримінального кодексу України передбачають покарання аж до позбавлення волі на строк від чотирьох до восьми років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років [12; 13].

Нагляд за їх дотриманням здійснює СБУ, працівники якої значно меншою мірою переймаються дотриманням права громадян України на доступ до публічної інформації, аніж збереженням обмеженого режиму доступу до службової інформації чи державної таємниці [7, 133-136]. В період з початку 2010 року по травень 2012 року Центральним управлінням СБУ виявлено два порушення режиму доступу до генпланів населених пунктів чи інших картографічних даних, у зв'язку з чим складено два протоколи про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого пунктами 5 та 6 частини 1 статті 212-2 КУпАП [14]. Вказані статті Кодексу передбачають відповідальність за порушення встановленого законодавством порядку надання допуску до державної таємниці та за невжиття заходів щодо забезпечення охорони державної таємниці й незабезпечення контролю за охороною державної таємниці. За результатами розгляду цих протоколів винесено судові рішення про визнання осіб винними у вчиненні адміністративних правопорушень і притягненні їх до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу.

Обмеження доступу до широкоформатних карт та великий перелік даних, що враховується при накладенні грифу «ДСК», традиція тотального втаємничення інформації від громадян призводять до того, що на практиці більша частина генеральних планів стає недоступною для громадян.

Наприклад, у проекті «Генерального плану розвитку м. Києва, його приміської зони на період до 2025 року» з 18 томів матеріалів 11 знаходяться під грифом «ДСК». Серед недоступних для громадськості матеріалів у тому числі й ті, що дуже опосередковано стосуються сфери національної/громадської безпеки. Серед них такі:

Том 1. Сучасний стан та проблеми містобудівного розвитку. Книга 1. Текстова частина і графічні матеріали.

Том 2. Основні напрямки соціально-економічного розвитку.

Том 3. Територіальні ресурси. Книги 3.1 і 3.2. (текстова частина і графічні матеріали).

Том 4. Планувальна структура міста. Книги 4.1. і 4.2. (текстова частина і графічні матеріали).

Том 5. Функціональне зонування території. Книга 5.1. і 5.2. (текстова частина і графічні матеріали).

Том 6. Житлове будівництво. Книга 6.1. і 6.2. (текстова частина і графічні матеріали).

Том 7. Система громадського обслуговування. Книга 7.1. і 7.2. (текстова частина і графічні матеріали).

Том 10. Промислові та комунально-складські території. Книга 1, 2, 4 та книга (папка із графічними матеріалами).

Том 16. Містобудівний розвиток та планувальна організація приміської зони. Визначення територій спільних інтересів територіальних громад міста Києва та його приміської зони. Книга 16.2. Графічні матеріали.

Том 18. Зведений перелік об'єктів невідкладного будівництва на 2012 – 2015 р.р.

та інші [11].

Доступ до обох томів пояснювальної записки Генплану Луганська (загалом понад 300 сторінок тексту) обмежено грифом «Таємно». Обидва томи концепції Генерального плану (кількість сторінок не відома) знаходяться під грифом «ДСК». Доступ громадян до 14 із 27 графічних матеріалів Генплану обмежено грифом «ДСК», у тому числі й до карти районування території міста за умовами наземного будівництва. «Схема потенційної родонової безпеки території міста (існуючий стан)» теж засекречена [15, 2-4], що прямо суперечить ст. 50 Конституції України. Аналогічною до Києва і Луганська є ситуація із генпланами інших міст України.

ОМС не інформують населення про повний склад генерального плану, наприклад, такі дані відсутні про проект Генерального плану Києва [16]. Дізнатися про те, які матеріали знаходяться під грифом «ДСК» і «Таємно», можуть лише ті громадяни, які звернуться до ОМС зі спеціальним запитом.

Необхідність дотримання норм законодавства, зокрема щодо надання громадськості можливості брати участь в ухваленні містобудівної документації, змушує міські ради хоча б частково забезпечувати доступ громадян до проектів генпланів та вже ухвалених документів. З цієї метою в останні роки проектні інститути, що розробляють генеральні плани та накладають на них грифи



обмеження доступу, розпочали виготовлення демонстраційних матеріалів проектів генеральних планів. Демонстраційні матеріали – це частина картографічних матеріалів основного містобудівного документа без топографічної підоснови та масштабування і без технічних характеристик інженерних мереж – їх потужності, діаметрів і т.п., іншої інформації, що в сукупності дає можливість для детального вивчення та оцінки місцевості, орієнтування на ній і цілевказання. Крім того, як пояснюють працівники проектних інститутів, при виготовленні демонстраційних матеріалів пропорції окремих зображень на планах свідомо деформуються, в т.ч. з метою покращення зорового сприйняття зображень громадянами.

Хоча зміст генеральних планів детально визначається ДБН Б.1-3-97 «Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів», ані вказані будівельні норми, ані інші нормативні документи не дають чіткого переліку матеріалів, що мають виготовлятися без інформації із обмеженим доступом [17, п.3.14] та бути доступними для громадян.

Пункт 7 статті 6 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» встановлює, що «обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений» [18], проте зазначене положення не виконується по відношенню до генеральних планів, зокрема й тому, що ці документи виготовляються на матеріалах з топографічною підосною із використання геодезичної мережі та в масштабах, використання яких перетворює карти на службову інформацію. Відтак, весь зміст графічних матеріалів генпланів, що виготовлені у великих масштабах, автоматично стає недоступним громадянам. Крім того, не виконується п.11 ст.17 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» про розмежування матеріалів генпланів на частину, відкриту для громадськості, й частину, «що становить державну таємницю та належить до інформації з обмеженим доступом» [5].

Детально порядок доступу до документів під грифом «ДСК» регламентується «Інструкцією про порядок обліку, зберігання й використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію», що затверджена Постановою Кабінету Міністрів України №1893 від 27 листопада 1998 р.[19] із більш пізніми змінами й доповненнями. Згідно зі вказаною Інструкцією відповідальність за забезпечення правильного ведення обліку, зберігання та використання документів із грифом «ДСК» несуть керівники організацій, в яких такі документи зберігаються. Облік, зберігання, розмноження та використання документів із грифом «ДСК» і контроль за дотриманням вимог Інструкції здійснюють управління справами, загальні відділи, канцелярії організацій. Запобігання розголошенню відомостей, що містяться в документах із грифом «ДСК», та випадкам втрат таких документів здійснюють режимно-секретні підрозділи організацій.

Співробітникам (виконавцям), допущеним до роботи з документами з грифом «ДСК», заборонено розголошувати усно або письмово будь-кому відомості, що містяться у цих документах, якщо це не викликано службовою необхідністю.

До роботи зі справами з грифом «ДСК» допускаються посадові особи, які мають досвід роботи та безпосереднє відношення до цих справ, згідно зі списками, погодженими з канцелярією, а до документів – згідно зі вказівками, викладеними у резолюціях керівників організацій (структурних підрозділів). Категорії працівників, які допускаються до роботи з виданнями із грифом «ДСК», визначаються керівниками організацій.

На практиці це означає, що доступ до генерального плану міста має міський голова, головний архітектор, частина працівників підрозділів міських рад, які відповідальні за питання архітектури та містобудування, режимно-секретних підрозділів і канцелярій.

Зняття копій, а також здійснення витягів із документів із грифом «ДСК» співробітниками організації, де перебувають документи, проводяться з дозволу керівника організації (структурного підрозділу). Копіювання для сторонніх організацій документів із грифом «ДСК», одержаних від інших організацій, здійснюється за погодженням з організаціями – авторами цих документів. У випадку з генпланами такими організаціями є проектні інститути, що розробляють містобудівні документи на замовлення міських рад.

Отже, розглянемо, наскільки описана ситуація відповідає принципам діяльності ОМС, визначеним профільним законом.

ПРИНЦИП ЗАКОННОСТІ означає, що ОМС діють у точній відповідності до законодавства України. Цей принцип стосовно системи місцевого самоврядування реалізується у двох формах. Перша пов'язана із забезпеченням вимог законності в роботі територіальних громад, їхніх представницьких та виконавчих органів, а друга – із забезпеченням законності на території їхніх місцевих рад відповідно до п.2-4 ст.38 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [20, 25].

Питання дотримання законності при обмеженні доступу громадян до основного містобудівного документа розглядаються в окремій статті даного збірника, а також були раніше висвітлені в публікаціях [7], отже, розглянемо тут лише основні аспекти даної проблеми.

Довгий час однією з головних причин, що дозволяла органам державної влади та ОМС обмежувати доступ громадян до генеральних планів, була недосконалість українського законодавства, яке містило суперечності й низку правових прогалин. Так, використання грифу «ДСК», яким обмежено доступ до більшості генеральних планів міст України, не було передбачено жодним законом, а регулювалося лише підзаконними НПА. Обмеження доступу до публічної інформації на підставі підзаконних актів суперечило ч. 3 ст. 34 Конституції України, яка визначає, що право на інформацію може бути обмежене лише на підставі закону, а також ч. 2,3 ст. 21 Закону України «Про інформацію» [7, 33]. Як наслідок, ряд правових норм, зокрема норм Конституції, що забороняють обмежувати доступ до суспільно важливої інформації, у тому числі до тієї, яка міститься в генпланах, не виконувався.

Інші типи відмов у доступі громадськості до генпланів, які використовували та почасти продовжують використовувати ОМС, такі, як: зношеність генпланів, відсутність технічних можливостей для копіювання, посилення на право інтелектуальної власності розробників – проектних інститутів – теж суперечать українському законодавству [7, 109].

Ухвалення нового інформаційного законодавства у 2011 році зменшило ступінь його суперечливості та ліквідувало низку правових прогалин. Моніторингові дані СЦГІ засвідчують, що також зменшилась кількість неаргументованих відмов та випадків ігнорування інформаційних запитів. Проте в цілому ситуація з дотриманням профільного законодавства кардинально не змінилася: законодавство, що вимагає забезпечувати доступність генеральних планів для громадян, продовжує не виконуватися, про що свідчать численні повідомлення в пресі [21;22;23;24;25;26].

Зокрема лишається декларацією п. 11 ст.17 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», що вимагає розмежування тексту генплану на частину із обмеженим доступом та частину, відкриту для громадськості. Це у свою чергу призводить до невиконання вимог Закону забезпечити загальну доступність матеріалів генплану населеного пункту шляхом його розміщення на веб-сайті ОМС та у місцевих періодичних друкованих ЗМІ, а також у загальнодоступному місці у приміщенні такого органу, крім частини, що становить державну таємницю й належить до інформації з обмеженим доступом відповідно до законодавства. Певна загальність формулювань п. 11 ст.17 теж не сприяє його виконанню. Якщо весь текст генерального плану справді можна розмістити на веб-сайті міської ради та забезпечити його доступність у приміщенні ОМС, то опублікувати його повністю у місцевих ЗМІ, навіть у комунальних, буде не просто.

Хоча у 2011 році з ухваленням нових законів інформаційне законодавство України стало більш прозорим і зрозумілим, правове регулювання процедур участі громадськості в ухваленні містобудівної документації навпаки – більш складним та заплутаним. Це сталося завдяки ухваленню у тому ж 2011 році ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності». Вказаний закон вніс плутанину у термінологію, що описує процедури врахування громадських інтересів при ухваленні містобудівної документації. В новому законі термін «громадські слухання», що вже використовувався в українському законодавстві, було вжито у новому значенні. Як результат, тепер в українському законодавстві одним і тим же терміном «громадські слухання» називаються дві суттєво відмінні процедури врахування громадських інтересів¹.

Така поняттєва плутанина призводить до виникнення колізій між нормами законів та труднощами у правозастосуванні. В свою чергу, це об'єктивно обмежує можливості містян у доступі до містобудівної документації, зокрема до проектів генеральних планів. Головне науково-експертне управління Верховної Ради України звертало увагу народних депутатів на недоцільність підміни поняття «громадське обговорення» поняттям «громадські слухання», але ці зауваження депутатами враховані не були.

¹ ЗУ «Про планування та забудову територій», який діяв до початку 2011 року, чітко розмежував поняття «громадське обговорення» та «громадські слухання». Новий же закон ці термінологічні відмінності нівелював. Громадське обговорення визначалося в ЗУ «Про планування та забудову територій» як «процедура, спрямована на врахування інтересів фізичних та юридичних осіб, територіальних громад та держави при плануванні й забудові територій». Громадське обговорення трактувалося як поняття більш широке, і процедура громадського обговорення включала в себе громадські слухання як окремий захід, одну із форм обговорення. Громадські слухання розумілися як захід, що мав проводитися в очній формі і бути одним із механізмів узгодження інтересів різних груп населення, які виявляли зацікавленість в обговоренні питання, винесеного на громадське обговорення.

Традиційне трактування терміну «громадські слухання» і зараз зберігається у ч. 1 ст. 13 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». Цей закон визначає громадські слухання як право територіальної громади зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. На відміну від ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» розглядає слухання як тривалий процес (від ухвалення рішення про розробку генплану до його остаточного ухвалення), а не як конкретний захід.

Недотримання норм законодавства, законодавча плутанина, яка перешкоджає реалізації права громадян на участь у підготовці та ухваленні рішень, що нерозривно пов'язана із правом на доступ до інформації, суперечить принципу законності в роботі ОМС.

Усвідомлення громадянами того факту, що недоступність генпланів суперечить нормам українського та міжнародного законодавства, призводить до руйнування правових та суспільних норм. Конфлікт між проголошеним правом і практикою його застосування, суперечливість законодавства знецінює право та призводить до зневіри у можливість його практичного застосування, його обов'язковості й справедливості.

Недотримання права на доступ до публічної інформації (генпланів) веде до певної суспільно-політичної ізоляції частини суспільства [26]. В такій ізоляції опиняються суспільно-активні громадяни, які відстоюють конституційні норми, що гарантують право на інформацію. В умовах, коли значна частина членів соціуму визнає за належне *status quo* (законодавство існує, але не виконується; органи влади керуються не законом, а підзаконними актами тощо), ті громадяни, що відстоюють дотримання закону та доступність генпланів, сприймаються значною частиною суспільства як диваки й маргінали. Водночас, невиконання ОМС духу і букви закону призводить до підриву авторитету ОМС, посилення розриву між громадою та її самоврядними представницькими органами.

Проте недотримання законодавчих норм відбувається не лише на рівні НПА. Визначені генпланами показники розвитку та встановлені нормативи виконуються не завжди і не повною мірою. В багатьох містах не встановлені межі зелених зон загального користування, парків, скверів, територій природно-заповідного фонду тощо. Натомість, на території зелених зон, в ареалах культурно-історичних об'єктів ведеться не передбачене генеральними планами міст будівництво переважно приватних комерційних об'єктів. Упродовж двох останніх десятиліть забудова українських міст відбувалася переважно хаотично, в закритому режимі, з порушеннями архітектурно-містобудівних норм (стандартів щільності забудови, інсоляції, озеленення). Наслідком цього було зниження стандартів якості життя пересічних мешканців міст. Масовими стали випадки відкритого, іноді силового, протистояння жителів міста, забудовників і місцевої влади. Позбавлені ефективних механізмів захисту власних прав, містяни вдавалися до блокування транспортних магістралей, руйнування огорож навколо об'єктів будівництва, захоплення та пошкодження будівельної техніки. Траплялися й фізичні сутички громадських активістів з будівельниками та охоронними структурами, що представляли девелоперів, аж до застосування зброї та вбивства громадських активістів. За даними Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, в 2005 році кількість таких точок протистояння в Києві становила від 160 до 300 [27, 8]; в Луганську СЦГІ в ці ж роки нараховував від 20 до 30 таких публічних земельних конфліктів. Аналогічною була ситуація і в інших українських містах, що свідчить про масове недотримання міськими радами базових документів розвитку міських населених пунктів.

Наведені факти дозволяють констатувати, що в Україні ОМС у своїй діяльності не дотримуються принципів законності, зокрема при виконанні своїх повноважень у сфері планування та забудови територій. Продовжують мати місце масові порушення законності як у роботі ОМС, так і на території відповідних громад.



Недосконале українське законодавство, низький рівень правової культури, корупція створюють ґрунт, який породжує практику втаємничення генеральних планів від громадян. У свою чергу засекречення містобудівної документації призводить до корупції, сприяє невиконанню містобудівного законодавства, що порушує права та інтереси громадян.

ПРИНЦИП ГЛАСНОСТІ виходить з того, що органи і посадові особи ОМС повинні здійснювати свою діяльність відкрито, прозоро, у взаємодії зі ЗМІ. Органи місцевого самоврядування мають своєчасно надавати об'єктивну, достовірну інформацію про свою діяльність громадянам, доводити до їхнього відома ухвалені рішення. Рішення ОМС, в т.ч. генеральні плани, мають бути доступними для громадян.

Практичній реалізації принципів гласності в роботі ОМС щодо реалізації повноважень у сфері просторового планування та забудови територій заважає відсутність традицій місцевої демократії й необхідних демократичних норм у законодавстві. Непоодинокими є випадки, коли з метою уникнути дотримання принципу гласності у своїй роботі, зокрема обов'язку робити містобудівну документацію доступною для громадян, посадові особи ОМС грубо порушують чинні норми законодавства (наприклад, обмежуючи доступ до цілого тексту документа, а не лише до його окремих частин).

Практична реалізація принципу гласності. Накладення грифів «ДСК» і «Таємно» на генеральні плани встановлює суттєві обмеження в реалізації принципу гласності в роботі ОМС. У більшості випадків такі обмеження не виправдані. Законодавство забороняє користуватися відомостями з документів із грифом «ДСК» для відкритих виступів або опублікування в ЗМІ, експонувати такі документи на відкритих виставках, демонструвати їх на стендах, у вітринах або в інших громадських місцях. У разі потреби, з письмового дозволу керівника організації допускається опублікування або передавання для опублікування несекретних відомостей обмеженого поширення, якщо такі відомості не суперечать перелікам службової інформації [19, п.35].

Ознайомлення представників ЗМІ з документами з грифом «ДСК» та передавання їм таких матеріалів допускається в кожному окремому випадку за письмовими дозволами керівників організацій, яким надано право затверджувати переліки відомостей, що містять службову інформацію. Документи з обмеженим доступом попередньо розглядаються експертними комісіями, які приймають письмові рішення про доцільність їх передавання або можливість зняття грифу «ДСК», якщо на момент ознайомлення або передавання відомості, що містяться у документах, втратили первісне значення. Якщо в документах з грифом «ДСК» містяться відомості, що належать до компетенції інших організацій, передавання їх у ЗМІ може бути здійснене лише за письмовою згодою з цими організаціями.

Оскільки доступ до змісту генеральних планів обмежено, то принцип гласності значною мірою реалізується через **інформування громадян про ухвалені ОМС рішення**, в той час як сам зміст документів, які ухвалюються, залишається для громадськості недоступним.

Про початок розроблення генерального плану населеного пункту, порядок і строк внесення пропозицій до нього фізичні та юридичні особи згідно з п. 7 ст. 173У «Про регулювання містобудівної діяльності» мають дізнаватися через місцеві ЗМІ. Відповідні оголошення мають робити виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації [5].

Пункт 3 ст. 21 Закону зобов'язує ОМС забезпечити оприлюднення прийнятих рішень щодо розроблення містобудівної документації з прогнозованими правовими, економічними й екологічними наслідками та оприлюднення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, доступ до цієї інформації громадськості. Слід зазначити, що практика дотримання ОМС даної статті Закону потребує окремого вивчення. Автору статті не відомі випадки широкого громадського обговорення оприлюднених місцевими радами прогнозованих правових, економічних та екологічних наслідків ухвалення містобудівної документації, можливо, тому, що таке оприлюднення не відбувається.

Громадське обговорення містобудівної документації. Законодавство [5, ст.21, п.4] визначає, що в місячний термін від дня подання розробником містобудівної документації до виконавчого органу сільської, селищної, міської ради проектів документів має відбуватися їх оприлюднення. Проекти містобудівної документації (планшети, макети) розміщуються ОМС у визначеному ним місці, про що громадяни інформуються через розповсюдження брошур і повідомлень, через ЗМІ, що поширюються на відповідній території, а також шляхом розміщення інформації на офіційному веб-сайті відповідного ОМС.

Повідомлення про початок процедури розгляду та врахування пропозицій громадськості у проекті містобудівної документації має містити:

- 1) інформацію про мету, склад та зміст містобудівної документації, викладену у скороченій та доступній для широкої громадськості формі;
- 2) основні техніко-економічні показники, зокрема графічні матеріали, що відображають зміст містобудівної документації;
- 3) відомості про замовника та розробника проектів містобудівної документації й підстави для їх розроблення;
- 4) інформацію про місце і строки ознайомлення з проектом містобудівної документації;
- 5) інформацію про посадову особу ОМС, відповідальну за організацію розгляду пропозицій;
- 6) відомості про строк подання і строк завершення розгляду пропозицій;
- 7) інформацію стосовно запланованих інформаційних заходів.

Пункт 4 Постанови КМУ від 25 травня 2011 р. № 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» зобов'язує ОМС оприлюднювати проекти містобудівної документації та інформувати громадян про можливість ознайомлення з документами, зокрема «через розповсюдження брошур і повідомлень, засоби масової інформації, що поширюються на відповідній території, а також розміщення інформації на офіційному веб-сайті відповідного органу місцевого самоврядування» [28]. Законодавство не містить вимог до оприлюднення повних проектів містобудівної документації (або частин цієї документації із відкритим доступом), що на практиці призводить до втаємничення значної частини проектів містобудівної документації. Має місце практика, коли ОМС приховують повний зміст генерального плану, зокрема не інформують громадян про наявність у документі розділів із обмеженим доступом.

Відповідно до статті 21, п. 9 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» після обговорення проекту генплану та подання громадськістю пропозицій до документа ОМС має оприлюднити результати розгляду поданих пропозицій



у двотижневий строк з дня їх прийняття шляхом опублікування в ЗМІ та розміщення таких рішень на офіційних веб-сайтах ОМС [5]. Як це не дивно, але Закон не вимагає оприлюднювати самі пропозиції громадськості, а лише результати їх розгляду.

Оприлюднення ухвалених рішень ОМС. Після ухвалення міською радою генерального плану цей документ, як й інші акти, ОМС мають оприлюднювати відповідно до п. 11 ст. 59 ЗУ «Про місцеве самоврядування», яка говорить, що «акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення; на вимогу громадян їм може бути видана копія відповідних актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування» [2]. Пункт 5 ст. 59 згаданого Закону встановлює, що рішення ради нормативно-правового характеру набирають чинності від дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк введення цих рішень у дію. На жаль, стосовно генеральних планів дана норма не виконується. Зокрема, ігнорується пункт 7 статті 6 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», який встановлює, що «обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений» [18].

Як правило, для громадян є доступними брошура генерального плану, що містить його основні положення, та в окремих випадках – витяги із книги генерального плану, в тому числі кілька основних планів та креслень. Ситуація, коли більша частина матеріалів генпланів є недоступною, є порушенням п.11 ст.17 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» [5] про розмежування матеріалів генпланів на частину, відкриту для громадськості, та частину, «що становить державну таємницю й належить до інформації з обмеженим доступом».

Протиправні дії з приховування генеральних планів від громадян посадовці намагаються пояснити, хибно трактуючи норми чинного законодавства. Характерною є спроба ОМС заперечити суть генплану як акта/рішення органу місцевого самоврядування та намагання розглядати його лише як містобудівну документацію. Наприклад, у запереченні на судовий позов Східноукраїнського центру громадських ініціатив до міської ради Сум представник цієї ради за довіреністю Глянцев В.В. пише: «... помилковим є твердження..., що текстова та графічна частина Генерального плану м. Суми, є невід'ємною частиною рішення про його затвердження. Розроблений проектом інститутом Генеральний план міста Суми є містобудівною документацією та не являється актом органу місцевого самоврядування». На думку представника міськради, рішення цього органу місцевого самоврядування про затвердження Генплану міста «лише засвідчує факт затвердження (схвалення) Сумською міською радою розробленої відповідним суб'єктом господарювання містобудівної документації місцевого значення». В підтримку такої позиції юрист міськради наводить той аргумент, що текст рішення міської ради Сум від 16.10.2001 року № 139-МР, яким затверджено Генплан міста, «не містить відомостей про те, що генеральний план міста є додатком до даного рішення» [29].

«Генеральний план м. Донецьк є містобудівною документацією і не є актом органу місцевого самоврядування» [30, 7]. Це, на думку судді Рудської С.М., що працює у Жовтневому районному суді м. Луганськ, є одним із аргументів на користь того, що картографічні дані генерального плану не підлягають обов'язковому наданню за інформаційним запитом. Так само вважають і судді Дідоренко А.Е.

та Татарінова О.А., що працюють у тому ж суді, які розглядали аналогічні судові позови проти Полтавської та Чернівецької міських рад [31,7; 32, 6-7].

Генеральний план справді є видом містобудівної документації, але це не позбавляє цей документ нормативного характеру. Генплан є актом органу місцевого самоврядування, що засвідчує волевиявлення певної територіальної громади щодо принципів розвитку та функціонування міста. Він приймається лише тим органом місцевого самоврядування, який представляє відповідну громаду і який має для цього відповідні владні повноваження. Генплан, розроблений проектним інститутом, але не затверджений міською радою, є нечинним. Незважаючи на те, що генплан є містобудівною документацією, він містить загальнообов'язкові, формально визначені, встановлені та гарантовані державою норми, які визначають права та обов'язки учасників правовідносин та регулюють суспільні відносини.

Генплан ухвалюється у вигляді письмового документа встановленої форми і має чітко визначену структуру. Цей містобудівний документ має ухвалюватися у вигляді додатку до відповідного рішення міської ради і бути його невід'ємною складовою. За відсутності цієї невід'ємної частини (дodatку до рішення), яка регулює суспільні відносини, втрачається суть рішення про його затвердження, оскільки саме рішення нічого не регулює.

Генплан має юридичну силу, яка відображає його співвідношення з іншими нормативними актами, місце і роль у системі нормативно-правового регулювання. Так, лише на основі генплану ухвалюється план зонування територій та детальні плани територій. Положення генплану повинні обов'язково враховуватися всіма суб'єктами, що здійснюють господарську, насамперед будівельну, діяльність на території відповідного населеного пункту. Вказані аргументи свідчать про нормативний характер генерального плану та про те, що він є невід'ємною складовою рішення органу місцевого самоврядування.

Забезпечення представленості генпланів в Інтернеті. Всупереч принципу гласності практично не виконується п.11 ст.17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», відповідно до якого загальна доступність генплану «забезпечується шляхом його розміщення на веб-сайті органу місцевого самоврядування та у місцевих періодичних друкованих засобах масової інформації, а також у загальнодоступному місці у приміщенні такого органу, крім частини, що становить державну таємницю й належить до інформації з обмеженим доступом відповідно до законодавства» [5].

Багато міських рад мають застарілі генеральні плани, відсутні в електронному варіанті. Графічні матеріали таких генпланів виготовлені лише на тканинній або на паперовій основі. Часто такі матеріали перебувають у зношеному стані, а ОМС не докладають зусиль для їх оцифрування.

Моніторинг доступності генпланів, оприлюднених на веб-ресурсах міських рад, проведений СЦГІ в 2009-2011 роках, дозволив виявити ряд тенденцій, які залишаються актуальними й у 2012 році. Як правило, лише міські ради обласних центрів розміщували на своїх сайтах окремі текстові або графічні складові генпланів. Приблизно третина міст України не має власних офіційних веб-ресурсів, відтак – не виконує вказане положення статті 17. Ті ОМС, що розміщували матеріали генеральних планів у мережі Інтернет, робили це вкрай вибірково: одні міста розміщували частину і текстових, і графічних матеріалів, другі – лише частину графічних, треті – лише частину текстових. Наприклад, на сайті Харківської міської



ради було розміщено текст із основними положеннями Генерального плану міста, але не було розміщено жодного плану чи схеми. Протилежна ситуація спостерігалася на веб-сайтах Донецька й Одеси, де були наявні картографічні матеріали, але відсутні текстові. Непоодинокими є випадки, коли розміщені документи не можна було завантажити з сайту, що підтвердило неодноразове тестування цих веб-сайтів [7, 111-112].

Як правило, міські ради обмежувалися розміщенням лише основного креслення генплану, не оприлюднюючи інших графічних матеріалів. Водночас відповідно до ДБН 1-3-97 «Система містобудівної документації склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів» генплани населених пунктів мають містити текстові та графічні матеріали (пп. 3.4., 3.10., 3.11., 3.12., 3.13). При цьому графічна частина генерального плану обов'язково повинна включати чотири плани та схеми, але ця кількість може становити понад 14 графічних матеріалів. Якість розміщуваних картографічних матеріалів суттєво відрізнялася: від достатньо якісних зображень (Львів, Луганськ, Суми) – до низькоякісних (Житомир, Херсон) [7, 111-112].

Доступність генпланів у приміщеннях міських рад. У багатьох міських радах відсутні спеціальні приміщення для ознайомлення з публічною інформацією, що ускладнює доступ до неї. В разі, якщо громадянин вирішив ознайомитися зі значним за обсягом документом, то часто на практиці це означає, що хтось із посадових осіб місцевого самоврядування має розділити свій робочий стіл із таким громадянином на той час, поки останній буде читати, робити виписки, фотографувати документ у кілька сотень сторінок. Наприклад, автору статті довелося знайомитися з висновками наукової еколого - експертної оцінки матеріалів містобудівної документації «Генеральний план м. Луганськ» у приймальні головного архітектора, за столом секретаря. Основне креслення генерального плану навіть у тих випадках, коли документ застарів і/або не містить в собі інформації із обмеженим доступом, як правило, розташовано на стіні в кабінеті головного архітектора чи міського голови. Для ознайомлення з цим документом громадянам необхідний вільний доступ в зазначені приміщення, що, як правило, є неможливим навіть у маленьких містах, де посадовці більш відкриті для громадян. Описана ситуація не є комфортною ні для громадянина, ні для посадовців та не сприяє налагодженню позитивних відносин між громадянами й посадовими особами ОМС.

Гласність і доступність засідань колегіальних органів ОМС. ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що сесії місцевої ради проводяться гласно (п.16 ст.46), водночас закон не містить аналогічної вимоги щодо засідань постійних комісій місцевої ради. Крім того, Закон не пояснює, якими мають бути конкретні підстави для того, аби міська рада могла ухвалити рішення про проведення пленарного засідання в закритому режимі. Вказані недосконалості Закону зумовлюють порушення декларованого принципу гласності.

Засідання постійних комісій міських рад (навіть ті, які готують та ухвалюють життєво важливі для громади рішення,) не є доступними для зацікавлених осіб. Міські ради, в своїй більшості, не інформують громадян про час і місце проведення засідань своїх комісій. Такі заходи часто проводяться у приміщеннях, не розрахованих на присутність осіб, що не є членами комісій (відсутні вільні стільці, приміщення мають малі розміри тощо). Практика проведення засідань комісій у відкритому режимі відсутня, а присутність на засіданнях представників громади сприймається

як надзвичайна обставина. Відомі випадки недопущення представників ЗМІ на засідання колегіальних органів місцевого самоврядування².

Не є типовою для місцевих рад в Україні й практика трансляції засідань сесій ради. Хоча технічні можливості дозволяють здійснювати телетрансляцію сесій міських рад не лише в обласних центрах, але й у більшості міст з населенням від 50 000 мешканців, які, як правило, мають місцеві телерадіокомпанії. Аудіо-трансляція, поза сумнівом, можлива за відносно невеликих витрат у всіх міських населених пунктах України.

Типовим є і приховування змісту порядку денного засідань сесій міських рад. Наприклад, прес-служба Луганської міської ради за день до проведення сесії розсилає ЗМІ відповідне інформаційне повідомлення. Це повідомлення містить інформацію про час і місце проведення сесії, а також порядок денний. В даному документі завжди всі земельні питання, яких може нараховуватися кілька десятків, а то й сотень, об'єднані в одному останньому пункті «Про питання землекористування». Міський голова під час пленарних засідань сесії міської ради не оголошує повний перелік питань, що об'єднані пунктом «Про питання землекористування».

Упродовж останніх років негативні тенденції щодо проявів гласності торкнулися не лише діяльності самих ОМС, але й їх дорадчих колегіальних органів, зокрема **архітектурно-містобудівних рад**. Ці дорадчі органи створені для професійного колегіального розгляду й обговорення містобудівних, архітектурних та інженерних рішень містобудівної й проектної документації, зокрема генеральних планів міст³.

Протягом останніх 12 років профільне міністерство тричі змінювало положення про архітектурно-містобудівну раду: в 1999, 2007 та 2011 роках [34, 35, 36]. Положення 2007 року було найбільш демократичним: у ньому були чітко прописані процедури забезпечення відкритості та прозорості в роботі архітектурно-містобудівних рад.

² «В четверг, 28 июля, состоялось очередное заседание Котовского горисполкома. Основным вопросом было рассмотрение доклада «О развитии города согласно разработанной градостроительной документации» Андрея Шарипова, в.и.о. начальника управления архитектуры и земельных отношений. На это заседание уже в который раз пустили «избранных» журналистов. Съёмочную группу ТРК «Приморье» из Балты не пустили сотрудники горисполкома, аргументируя тем, что журналисты ... не зарегистрировались за сутки!» [33].

³ Діяльність архітектурно-містобудівних рад визначається ст. 20 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» та Типовим положенням про архітектурно-містобудівні ради, затвердженим наказом Мінрегіону від 07.07.2011 № 108 та зареєстрованим Міністерством юстиції України 22.07.2011 р. за № 903/19641.

Таблиця 1

Процедури забезпечення гласності у діяльності архітектурно-містобудівних рад

1999	2007	2011
<p>4.6. Архітектурно-містобудівна рада проводить свою діяльність на основі принципу гласності та з урахуванням громадської думки.</p> <p>5.9. Засідання архітектурно-містобудівної ради мають бути відкритими для представників ЗМІ, громадських організацій та інших зацікавлених осіб.</p> <p>3.5. На засідання архітектурно-містобудівної ради чи її секцій, у разі потреби ... можуть бути також без права голосування запрошені представники зацікавлених державних і недержавних установ, проектних, науково-дослідних і громадських організацій, експертизи, преса тощо. Також на засіданнях архітектурно-містобудівної ради мають право бути присутніми інші зацікавлені громадяни.</p>	<p>5.1. «засідання ради є відкритими для представників ЗМІ, громадських організацій та інших зацікавлених осіб.» У Положенні зафіксовано право громадських організацій пропонувати включення питання на розгляд до плану порядку денного ради, проте прийняття рішення щодо доцільності винесення конкретного питання на розгляд ради є виключним правом голови Ради.</p> <p>Пункт 5.2. зобов'язав раду оприлюднювати затверджені власні плани роботи в доступних для населення приміщеннях органу виконавчої влади або ОМС.</p> <p>Пункт 5.9. Положення зобов'язав спеціально уповноважений орган містобудування та архітектури надавати копію протоколу Ради на запити фізичних та юридичних осіб у термін, що не перевищує одного тижня з дня проведення відповідного засідання ради.</p>	<p>4.6. Рада проводить свою діяльність на засадах гласності.</p> <p>5.1. Засідання Ради є відкритими.</p>

Як видно із наведеної вище таблиці, положення 1999 та 2007 років декларують принципи відкритості в роботі ради, а також містять опис механізмів, які забезпечували таку відкритість, зокрема, право зацікавлених громадян бути присутніми на засіданнях дорадчо-консультативного органу. У Положенні 2007 року також зафіксовані право громадських організацій пропонувати включення питання на розгляд до плану порядку денного ради, обов'язок ради оприлюднювати план своїх засідань; право фізичних та юридичних осіб отримувати копію протоколу

засідання ради у п'ятиденний термін. У Положенні 2011 року опис конкретних процедур відкритості у роботі ради зникає, а залишаються лише принципи.

Підбиваючи підсумки цього розділу, слід зазначити: наведені факти свідчать про те, що практика діяльності ОМС в Україні, зокрема недоступність генеральних планів, не дає принципу гласності бути реалізованим повною мірою. Вказаний принцип реалізується лише частково через те, що доступ до генеральних планів обмежено грифом «ДСК» і «Тємно». Це робить недоступними в повному обсязі генплани та їх проекти як для громадян, так і для представників ЗМІ. Практика проведення закритих для громадськості засідань колегіальних органів місцевого самоврядування, в тому числі дорадчо-консультативних, таких як архітектурно-містобудівні ради, на яких обговорюються зокрема й генеральні плани, перешкоджає реалізації принципу гласності в роботі ОМС.

ПРИНЦИП НАРОДОВЛАДДЯ закріплений в ст. 5 Конституції України, яка говорить: «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» [1]. У свою чергу, територіальні громади – це структурні частини Українського народу.

В діяльності ОМС принцип народовладдя знаходить своє відображення в тому, що єдиним легітимним джерелом влади на рівні територіальної громади при вирішенні питань місцевого значення є члени відповідної громади. При цьому управління ОМС здійснюється членами громади безпосередньо (наприклад, у ході місцевих референдумів) або опосередковано, через обраних представників.

Дослідники відзначають, що в українському законодавстві «конституційний статус територіальних громад ще не отримав належної законодавчої деталізації, не визначено порядку їх створення та реорганізації, не визначено сфери юрисдикції територіальних громад. Функції та повноваження територіальних громад, як і в цілому місцевого самоврядування, в чинному законодавстві визначаються, як і за радянської системи, через компетенцію відповідних органів місцевого самоврядування» [37, 372]. Відповідно й у сфері просторового планування розвитку міст чітко врегульовані насамперед повноваження віддані ОМС, а функції громади визначені не повно, й останніми роками є предметом законодавчих утисків.

Представництво як правовий інститут може бути засновано на різних засадах. Зокрема, на рівні місцевого самоврядування виділяють виборні органи (місцева рада, міський/селищний голова) і дорадчі представницькі органи (громадські ради, погоджувальна комісія з урегулювання спірних питань, що виникають у процесі громадських слухань щодо врахування громадських інтересів при ухваленні містобудівної документації (надалі у тексті – погоджувальна комісія) тощо).

Розрізняють органи первинного і вторинного представництва, змішану форму представництва. Органи первинного представництва (місцеві ради, міський голова) утворюються безпосередньо шляхом голосування членів територіальної громади. Вони, у свою чергу, утворюють органи вторинного представництва, якими є виконавчі ОМС; архітектурно-містобудівні ради та інші дорадчо-консультативні органи, членство у яких визначається рішенням місцевої ради, міського голови або іншої посадової особи ОМС. За змішаною формою представництва формуються дорадчо-консультативні органи, частина членів яких безпосередньо обрана громадою або кооптована до їх складу шляхом самоделегування, а частина – призначена ОМС. Дорадчо-консультативними органами, сформованими за змішаним принципом, можуть бути погоджувальні та робочі комісії/комітети/групи з вирішення окремих питань.



При розробці та ухваленні містобудівної документації принцип народовладдя реалізується як через безпосередні форми народовладдя (громадські слухання, що мають дорадчий характер; місцевий референдум тощо), так і через органи первинного (місцеві ради, міський голова) і вторинного представництва (виконкоми рад, архітектурно-містобудівна рада), а також через органи, сформовані за змішаним принципом (погоджувальна комісія).

Окрім вказаних вище форм безпосереднього волевиявлення членів місцевих громад, на рівні конкретних територіальних громад народовладдя функціонує і в інших формах, крім тих, які безпосередньо заборонені Конституцією і законами України. У сфері планування територій – це такі форми безпосереднього волевиявлення, як: народні обговорення; збори; різні форми участі населення у роботі ОМС на добровільних засадах – в якості експертів, консультантів, громадських контролерів; місцеві ініціативи; відкликання депутатів та виборних посадових осіб місцевого самоврядування; виявлення громадської думки; громадські експертизи; розробка пропозицій планувальних документів; мітинги; походи; демонстрації; протести; акції громадянської непокорі; пікетування тощо.

«У вітчизняній та зарубіжній літературі немає єдності думки щодо оптимального визначення системи форм безпосереднього народовладдя» та визначення переліку форм діяльності територіальних громад. Далеко не всі зі вказаних вище форм громадської активності інституціоналізують безпосереднє владне волевиявлення членів громади, а тому, на думку дослідників, не всі можуть вважатися формою безпосереднього народовладдя [37, 304]. Хоча всі з названих форм (із певними застереженнями) можуть розглядатися як форми діяльності територіальних громад.

Як бачимо, перелік форм прямого волевиявлення громадян, з допомогою яких вони можуть представляти власне бачення просторового майбутнього населених пунктів, є досить довгим. Проте **українське законодавство зосереджує основні важелі прийняття рішень щодо розробки та ухвалення містобудівної документації у представницьких ОМС та їх виконавчих органах, а не безпосередньо в руках громадян.**

Така ситуація має далекосяжні наслідки для розвитку населених пунктів України, адже в країні в абсолютної більшості мешканців місцевих громад відсутнє усвідомлення себе первинним носієм муніципальних прав та свобод, спроможності своїми діями набувати та реалізовувати ці права в реальному житті, контролювати виборні органи [37, 372]. Це призводить до того, що в умовах представницької демократії члени територіальних громад втрачають контроль над обраними представниками одразу після виборів. Депутати та посадові особи ОМС прагнуть реалізувати насамперед свої особисті та корпоративні інтереси, а не інтереси виборців чи громади в цілому. Маючи в руках основні повноваження в сфері просторового планування населених пунктів, депутати та посадовці ОМС планують розвиток українських міст перш за все в інтересах владної меншості та пов'язаних із нею осіб.

Важливий аспект проблеми, який має бути згаданим у контексті реалізації принципу народовладдя, – це політичний характер генерального плану. В Україні цей аспект проблеми лише починає проявлятися, оскільки дотепер як серед професіоналів (планувальників, архітекторів), так і серед громадян був поширений погляд на генплан як на суто технічний документ. Практика публічних обговорень

генпланів була відсутня, а серед громадян, яким доводилося стикатися з цим документом, була поширена думка про документ як про набір креслень та планів, зміст яких не може бути предметом суспільної дискусії.

Із зміною суспільного ладу на більш демократичний, аніж за часів СРСР, ухвалення генплану стало предметом публічного обговорення, відтак і сам документ набував громадсько-політичного характеру (як це є у всіх демократичних країнах). Генплан ухвалюється місцевою радою, і в умовах реальної багатопартійності та змагальності між політичними силами цей документ неодмінно є предметом політичних дискусій про характер майбутнього розвитку громади. Чим більш свідомо члени громади та політики підходять до просторового планування розвитку міста, тим більш різновекторними можуть бути бачення майбутнього громади.

Ці бачення майбутнього розвитку населених пунктів (і рішення, які ухвалюються на їх основі) базуються на політичноорієнтованих цінностях, стандартах та принципах і далеко не завжди мають під собою наукову основу [38, 14]. Так, одна частина громади може бачити пріоритети розвитку міста як бізнес-центру, віддавати переваги забудові нових площ торговельними, офісними приміщеннями, логістичними центрами, виступати за освоєння нових земель. Інша частина громади може вважати пріоритетом збереження традиційних ландшафтів, зелених насаджень, об'єктів культурно-історичної спадщини, підтримувати встановлення суворих обмежень на будівельну активність. Відтак, і бачення майбутнього розвитку міста, що відображаються в генплані, можуть бути діаметрально-протилежними.

Отже, проект генплану може ставати предметом гарячих дискусій, що базуються на світоглядних цінностях. Проте в підсумку ухвалений документ має виступати узгодженою програмою дій для місцевого самоврядування, яка підтримується мешканцями міста й базується на цінностях та пріоритетах, які поділяє більшість членів міської громади, враховує інтереси окремих соціальних та територіальних спільнот.

Деталі того, як доступність/недоступність генеральних планів дозволяє громаді втілити своє бачення подальшого розвитку, тим самим реалізувавши принцип народовладдя на практиці, будуть розглянуті далі.

Форми безпосередньої демократії

Громадське обговорення містобудівної документації є спеціалізованою та найбільш типовою формою громадської участі в ухваленні містобудівної документації в українських територіальних громадах. Процедура громадської участі в обговоренні вже готових проектів містобудівної документації детально регулюється ст. 21 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» та Постановою КМУ від 25 травня 2011 р. № 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні».

Проекти лише трьох типів містобудівних документів – генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій, детальних планів територій – мають проходити процедуру обов'язкового громадського обговорення. Закон забороняє затвердження вказаних містобудівних документів без проведення громадських слухань. ОМС зобов'язані забезпечити реєстрацію, розгляд та узагальнення пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації; узгодити спірні



питання між громадськістю і замовниками містобудівної документації через погоджувальну комісію, оприлюднити ухвалені документи.

Процедура узгодження громадських інтересів при ухваленні містобудівної документації визначена у профільному ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» і має назву «громадські слухання», що не зовсім відповідає традиційному трактуванню цього поняття в українському законодавстві. Ані закон «Про регулювання містобудівної діяльності», ані Постанова КМУ від 25 травня 2011 р. № 555 не пропонують визначення терміна «громадські слухання», водночас описують процедуру їх проведення та визначають складові цієї процедури.

Згідно з цими документами громадські слухання включають в себе:

- оприлюднення прийнятих рішень щодо розроблення проектів містобудівної документації з прогнозованими наслідками такого прийняття (у двотижневий строк);
- оприлюднення проектів містобудівної документації (у місячний термін з дня їх подання розробником до виконкому місцевої ради);
- реєстрацію, розгляд та узагальнення пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації;
- узгодження спірних питань між громадськістю і замовниками проектів містобудівної документації через погоджувальну комісію;
- оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості.

В Україні відсутні НПА, які б зобов'язували ОМС вивчати громадську думку на етапі підготовки проектів містобудівної документації⁴. Відтак має місце нерациональне використання бюджетних асигнувань. Місцеві ради спочатку витрачають кошти на розробку генпланів, а лише після цього обговорюють їх із громадянами, чиї кошти вже витрачені на підготовку проекту містобудівної документації. Результатом обговорень *post factum* можуть стати обґрунтовані вимоги громадян щодо суттєвих змін містобудівної документації, що у свою чергу зумовить бюджетні витрати на коригування містобудівної документації. Посадовці ОМС йдуть на такі зміни вкрай неохоче, оскільки це означає додаткові фінансові та часові витрати. Як наслідок, часто така перевернута з ніг на голову схема консультацій із громадянами призводить до неврахування інтересів фізичних та юридичних осіб, окремих вікових, соціальних, професійних, територіальних груп.

Як уже згадувалося вище, законодавство зобов'язує ОМС оприлюднювати проекти містобудівної документації та інформувати громадян про можливість ознайомлення із документами через спеціальні видання та повідомлення ЗМІ, офіційні веб-сайти ОМС. Водночас законодавство не містить вимог до оприлюднення

⁴ Як обговорення проектів містобудівної документації реалізується на практиці, дає уявлення стаття про презентацію проекту Генплану м.Котовськ Одеської області для депутатів міської ради [підкреслення по тексту - В.Щербаченка]: «Первым, основным вопросом, был доклад Андрея Шарипова [т.в.о. начальника управління архітектури та земельних відносин міської ради – примітка В.Щербаченка] о разработанном Генплане города ... Как заверил городской голова, после того, как Генплан будет окончательно готов, котовчане будут ознакомлены с этим документом. Единственным замечанием к документу было выступление депутата горсовета Владимира Артеменко, который отметил, что прирост населения в городе на данный момент не соответствует тем цифрам, которые называл Андрей Шарипов, и предложил вариант возможного пересмотрения Генплана. На это замечание в.и.о. начальника управления архитектуры и земельных отношений отметил, что Генплан пересмотреть невозможно, а сам документ принят на перспективу без четких хронологических границ.»[33].

повних проектів містобудівної документації (або частин цієї документації з відкритим доступом), що на практиці призводить до втаємничення значної частини проектів генпланів.

Недоступність значної частини проектів містобудівних документів суттєво впливає на весь процес громадського обговорення документів та можливості громадян повноцінно брати участь у цьому процесі. Пункт 6 ст. 21 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» вимагає, аби громадськість подавала пропозиції до проектів містобудівної документації, які обґрунтовані в межах відповідних законодавчих та нормативно-правових актів, будівельних норм, державних стандартів і правил. Позбавлені доступу до повного тексту публічного документа (або його частини, що не містить інформації з обмеженим доступом), мешканці міст не завжди мають можливість виконати вказану вище норму на практиці.

Типовим для громадського обговорення містобудівної документації є наявність кардинально-протилежних поглядів у його учасників на ті чи інші питання просторового розвитку територій. При вирішенні таких питань, громадяни, у яких відсутній повноцінний доступ до містобудівної документації, опиняються у становищі, коли вони позбавлені можливості вести рівноправний діалог із представниками ОМС. Посадовці вже в силу службового становища володіють значно більшим обсягом спеціалізованої інформації, аніж представники громадськості. Втаємничення містобудівної документації посилює інформаційний дисбаланс між представниками влади та громадянами, зменшує можливості для зваженого і рівноправного діалога.

Українське законодавство, хоча і не повною мірою, але містить гарантії оприлюднення власне позиції громадян у ході громадського обговорення містобудівної документації. Як уже згадувалося, пункт 9 статті 21 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» містить вимогу оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації у двотижневий строк з дня їх прийняття шляхом опублікування в ЗМІ та розміщення таких рішень на офіційних веб-сайтах ОМС. Закон не вимагає оприлюднювати самі пропозиції громадськості, а лише результати їх розгляду. Водночас пункт 17 «Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» визначає, що матеріали розгляду пропозицій громадськості є невід'ємною складовою частиною містобудівної документації [28].

Місцевий референдум – ще одна форма безпосередньої участі громадян в ухваленні генплану. Проведення місцевих референдумів регулюється насамперед ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» та ЗУ «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Стаття 7 «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення, а його предметом може бути «будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування» [2].

Стаття 4 ЗУ «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» говорить, що предметом місцевого референдуму може бути: прийняття, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць; прийняття рішень, які визначають зміст постанов місцевих рад та їх виконавчих і розпорядчих



органів [39]. Стаття 7 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що «рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території»[2]. Водночас, оскільки ухвалення генплану віднесено до безпосередніх повноважень місцевої ради, то референдум з питань ухвалення генплану скоріше носитиме рекомендаційний (факультативний) характер.

В Україні дотепер не було прецедентів проведення референдумів з питань ухвалення генплану. Вперше така ідея виникла у 2012 році в Києві, де на референдум планується винести питання: «Чи схвалюєте Ви базові проектні рішення нового Генерального плану розвитку м. Києва?». Проведення референдуму щодо Генплану столиці відбувається за ініціативи голови Київської міської державної адміністрації (КМДА) Олександра Попова. Голова КМДА пояснює свою ініціативу бажанням запровадити міські волевиявлення з важливих питань міського життя [40]. Разом із питанням про підтримку нового Генерального плану міста на голосування виносяться питання про обов'язкове включення до щорічного бюджету м. Київ надання адресної матеріальної допомоги пенсіонерам і надбавок працівникам бюджетної сфери столиці та про створення муніципальної міліції [41].

Ініціативу з проведення референдуму з ухвалення Генплану його опоненти розглядають як спосіб проведення рекламної кампанії в підтримку ухвалення нового містобудівного документа [42]. Водночас проект нового Генплану викликає чимало застережень у значній кількості мешканців міста, громадських діячів, професіоналів у сфері планування, політичних сил, представлених у Київській міській раді [43;44]. Противники референдуму, крім іншого, звинувачують його організаторів у прагненні використати подію для передвиборчої агітації в період парламентських виборів за партію влади, яку представляє голова КМДА [45]. Також опоненти міської влади вказують на нечіткість винесених на голосування питань, можливість їх ухвалення без референдуму. Опозиційна преса пише про непрозорість джерел фінансування роботи агітаційних груп з проведення референдуму, приховування від опозиційних депутатів документації з проведення міського плебісциту, фальсифікацію цієї документації, недоступність тексту проекту Генплану та відсутність реальних обговорень містобудівного документа [46;47;48;49]. Звичайно, в умовах недоступності проекту генплану його обговорення навряд чи може бути змістовним.

Місцеві вибори. Хоча місцеві вибори не є формою обговорення містобудівної документації, яка б визначалася в профільних НПА, проте тема генплану все частіше використовується українськими політиками місцевого рівня у передвиборчій агітації.

Окрім вже згаданих звинувачень на адресу голови КМДА у спробах використати в передвиборчій боротьбі ухвалення нового Генплану Києва, варто навести ще декілька прикладів. У Луганську на виборах 2010 року до міської ради один із місцевих політиків йшов на електоральні перегони з гаслом «Ні – грабіжницькому Генплану!». Він навіть подав судовий позов проти ухвалення Генплану, обговорення якого в той же час відбувалося в місті. Щоправда, після того, як місцеві комуністи спільно з Партією Регіонів поділили керівні місця у міській раді, а сам депутат очолив постійну комісію з питань соціально-економічного розвитку, бюджету та фінансів, кампанія «Стоп грабіжницькому Генплану!» припинилась, а судовий позов депутат відкликав [50]. Використовують для розбудови політичного іміджу тему генплану і в Івано-Франківську. Щоправда, в цьому місті ВО «Свобода», що контролює більшість у міській раді, ставить собі

в заслугу «розсекречення» Генплану міста та забезпечення таким чином можливості для громадян контролювати забудову [51; 52]. Проблематика ухвалення Генплану активно використовувалась політичними силами і в Одесі.

У фаховій літературі із просторового планування типовими є застереження щодо спроб політиків використовувати проблематику стратегічного планування у політичній боротьбі та опис небезпек, які це може нести. Насамперед ця проблема стосується стратегічних планів розвитку міст, які часто напряму не пов'язані з системою регулювання земельних відносин. По всьому світу типовими є випадки, коли політики, що приходять до влади, створюють нові стратегічні плани, в той же час розроблені раніше документи піддаються забуттю. Адже реалізація стратегічних планів, розроблених за попередників, може бути розцінена як визнання заслуг політичних опонентів [53, 15]. Українська ж специфіка проявляється в іншому підході: колишні опозиціонери, що критикували проект генерального плану за попередників, прийшовши до влади, пропонують до затвердження той же самий генплан, але у скоригованому вигляді. Зокрема, таке політичне ноу-хау винайшов Одеський міський голова Олексій Костусев⁵.

Водночас, в українських реаліях, привернення під час виборів уваги громадськості до проблематики просторового планування та забезпечення доступу громадян до містобудівної документації є і позитивним явищем. Навіть у такий недосконалий спосіб українці знайомляться з існуванням містобудівних документів, ідеєю громадської участі у плануванні розвитку територій. В цілому ж слід зазначити, що відсутність доступу до генпланів суттєво впливає на можливість громадян повноцінно обговорювати документ у ході передвиборчих дебатів, як і під час інших форм громадського обговорення.

Протестні акції (мітинги, походи, демонстрації, пікетування, критичні виступи в пресі тощо). Небажання ОМС враховувати думку громадян при розробці містобудівної документації, спроби маніпуляцій, відсутність доступу до генпланів є причиною досить широкого використання вказаних форм громадського волевиявлення при ухваленні генпланів. В останні роки ЗМІ повідомляли про протести під час ухвалення генпланів Києва, Одеси, Донецька, Луганська, Макіївки, Сімферополя, Ірпеня [56; 57; 58; 59; 60; 61]. Вимоги оприлюднення генпланів, повноцінного доступу до містобудівної документації були одними із основних у Києві, Одесі, Луганську [62; 63; 64; 65]. Як правило, протестна активність громадян була організованою. Організаторами акцій громадського невдоволення виступали правозахисні, екологічні та інші організації, об'єднання підприємців та мешканців мікрорайонів, політичні партії, а також Курултай (національний з'їзд) кримсько-татарського народу.

⁵ «Последние несколько недель одной из главных тем обсуждения в Одессе была попытка принятия горсоветом генерального плана города. Одесситы при этом могли испытать ощущение дежавю — нечто подобное уже происходило несколько лет назад еще при предыдущем мэре Эдуарде Гурвице. Тогда проект генплана также вызвал бурное возмущение общественности, и не критиковал его только ленивый. Среди активных критиков были и представители власти нынешней, в тот период находившиеся в оппозиции. Однако не прошло и года после выборов, как команда нового мэра Алексея Костусева не просто вернулась к обсуждению генплана, но и вынесла его на рассмотрение горсовета» [54]; «Ранее мэр Одессы Алексей Костусев называл предыдущий проект «ерундой» (проект Генплана, що був розроблений за головування Едуарда Гурвіца – примітка В.Щербаченка) и обещал создать принципиально новый документ..., однако уже в следующем месяце на рассмотрение сессии будет предложен все тот же проект 2009 года» [55].



Як бачимо, втаємничення містобудівної документації суттєво ускладнює реалізацію принципу народовладдя в його безпосередніх формах. Незважаючи на важливість генплану для громадян, вони не мають можливості знайомитися з повним текстом документа, брати повноцінну участь в обговоренні проектів генпланів та відслідковувати хід їх реалізації. Вказані обмеження перешкоджають громадській участі в ухваленні містобудівної документації як у ході традиційних громадських обговорень, так і під час проведення місцевого референдуму.

Судовий захист прав громадян на доступ до містобудівної документації, участь в її розробці та затвердженні. У тих випадках, коли громадяни та їх об'єднання позбавлені можливості реалізувати свої права, пов'язані з участю в розробці та ухваленні генеральних планів, вони можуть звернутися за захистом своїх прав до суду. В Україні вже почала формуватися практика оскарження неправомірних дій органів місцевого самоврядування щодо обмеження доступу до містобудівної документації [7, 140-149]. У 2010 році відмову в ознайомленні з повним текстом проекту Генерального плану Донецька, винесеного на громадське обговорення, оскаржило в суді Громадське об'єднання «Донецький екологічний рух». Східноукраїнський центр громадських ініціатив другий рік оскаржує в судах неправомірні відмови надати доступ до картографічних складових генпланів 24-х обласних центрів України, м. Сімферополь (АР Крим) та м. Севастополь.

Відомі також факти оскарження в суді рішень ОМС про ухвалення генеральних планів [66]. Так, зараз у Донецькому апеляційному суді розглядається позов членів погоджувальної комісії з урегулювання спірних питань при розгляді проекту Генерального плану Луганська не згодних з ухваленим депутатами рішенням Луганської міської ради, які проігнорували частину рішень, прийнятих погоджувальною комісією.

Аналіз зазначених тематичних судових справ свідчить про неефективність судової системи України в захисті права громадян на доступ до містобудівної документації, участь в її розробці та затвердженні. У своїй роботі суди допускають численні процесуальні порушення, а також ухвалюють рішення на основі хибного трактування права. «В своїй практиці суди, замість того, щоб застосовувати норми Конституції як норми прямої дії, виходять з підзаконних нормативно-правових актів, що суперечать Конституції України. Невиправдано тривалий розгляд справ, хибне застосування норм права, ігнорування судами прямих норм Конституції є свідченнями того, що доступ громадськості до генеральних планів залишається скоріше декларативним правом, аніж реальністю» [7, 149].

Представницькі органи місцевого самоврядування. Що ж собою являє реалізація принципу народовладдя в умовах обмеженого доступу до генпланів та реалізація повноважень представницькими органами місцевого самоврядування? Нагадаємо, що органами первинного представництва в системі міського самоврядування є депутати міської ради та міський голова, органами вторинного представництва – виконавчі органи міської ради.

Хоча саме **місцеві ради** ухвалюють рішення про розроблення генеральних планів, а також затверджують ці містобудівні документи, проте більшість депутатів (як і звичайні громадяни) не є особами, що мають право доступу до документів під грифом «ДСК». Це призводить до парадоксальної ситуації, коли депутати змушені затверджувати ключові містобудівні документи, не маючи можливості познайомитися з документом у цілому.

Говорячи про принципові характеристики генплану, автор класичної праці з цієї проблематики Джек Кент, нині покійний професор Каліфорнійського університету Берклі, підкреслював, що хоча генплан і є політичним рішенням, проте гарний зразок такого документа має бути добре обґрунтованим та містити пояснення того, базуючись на яких фактах та ціннісних установах він був розроблений. [67, 119-120]. Така обґрунтованість генплану є основою для пропозицій конкретних політик на рівні міської громади. Вчений писав, що зрозумілість генплану є його принциповою характеристикою, адже вона дозволяє обраним посадовцям та депутатам робити зважені поінформовані висновки щодо змісту проекту генплану та ухвалювати продумані рішення. На думку науковця, така зрозумілість змісту генплану для виборних посадовців місцевого самоврядування робить рішення щодо ухвалення документа зрозумілим і для виборців [67, 104]. Важливість зрозумілості та обґрунтованості рішення про ухвалення генплану, про що 50 років тому писав американський вчений, видається досить далекою ідеєю для сучасної України. В нашій країні до сих пір поширена практика схвалення генпланів депутатами без належного ознайомлення, а громадськість та ЗМІ лише іноді звертають увагу на абсурдність такого становища⁶.

На відміну від депутатів, **міський голова** має безпосередній доступ до генерального плану міста. Він є головною посадовою особою відповідної територіальної громади [2, ст.12]. Він/вона очолює виконавчий комітет відповідної місцевої ради, здійснює організаційно-розпорядчі функції та несе відповідальність за забезпечення правильного ведення обліку, зберігання та використання документів із грифом «ДСК» [19, п.6]. Законодавство дає міському голові право надавати доступ до генплану представникам інших організацій, зокрема представникам громадськості [19, п.37]. З письмового дозволу міського голови допускається опублікування «несекретних відомостей обмеженого поширення» [19, п.35].

Технічну роботу з організації розроблення, внесення змін та подання генерального плану населеного пункту на розгляд місцевої ради здійснюють **виконавчі органи місцевих рад**. Виконкоми рад подають пропозиції до проектів місцевих бюджетів щодо потреб у розробленні містобудівної документації; визначають розробників генеральних планів, встановлюють строки розроблення та джерела їх фінансування; звертаються до обласних державних адміністрацій, Ради міністрів АРК (для міст обласного та республіканського АРК значення), КМУ (для міст Києва та Севастополя) щодо визначення державних інтересів для їх урахування під час розроблення генерального плану; повідомляють через місцеві ЗМІ про початок розроблення генплану та визначають порядок і строк внесення

⁶ «Міськвиконком наклав на генплан гриф «Для службового користування» – і так, засекреченим, 6 серпня 2008 року й виніс на затвердження сесією міськради. І сесія після недовгого пручання схвалила kota в мішку» [68]; «...безперечно, Генплан – найважливіший документ для розвитку міста, його затвердження є не менш важливим кроком. Прикро, але до недавнього часу навіть депутати міськради не мали доступу до всіх матеріалів Генплану, оскільки це було вигідно попередній владі з однієї причини – відсутність цього документа сприяла корупційним схемам із земельними ділянками» [69]; «Стаття 28 «Регламенту Одеської міської ради IV скликання» передбачає, що проекти рішень та інші документи й матеріали з питань, що винесені на порядок денний, доводяться до відома депутатів не пізніше, ніж за 10 днів. Проте, до сьогоднішнього дня депутати Одеської міської ради не отримали графічні та текстові матеріали, які вони мають затверджувати» [70].



пропозицій до нього фізичними та юридичними особами; забезпечують попередній розгляд матеріалів щодо розроблення генплану архітектурно-містобудівними радами; узгоджують проекти генеральних планів населених пунктів з ОМС, що представляють інтереси суміжних територіальних громад, з метою врегулювання питань планування територій у приміських зонах.

До роботи з містобудівною документацією під грифом «ДСК» допускаються посадові особи, які мають досвід роботи та безпосереднє відношення до цих справ, згідно зі списками, погодженими з канцелярією, а до документів – згідно з вказівками, викладеними у резолюціях керівників організацій (структурних підрозділів). Категорії працівників, які допускаються до роботи з виданнями з грифом «ДСК», визначаються керівниками організацій [19, п.34].

Як і міський голова, керівники профільних структурних підрозділів міськради (зокрема, головний архітектор) мають право надавати представникам громадськості доступ до матеріалів генплану під грифом «ДСК». Проте автору статті відомий лише один такий випадок. У 2011 році, після численних протестів та публікацій у ЗМІ, в Одесі під час громадського обговорення проекту Генплану міста, за усною вказівкою начальника управління архітектури і містобудування, понад 20 представників зацікавленої громадськості отримали можливість ознайомитися з повним текстом документа [71]. Як заявляли представники міської влади, ознайомитися з Генпланом під грифом «ДСК» могли всі бажаючі, але проблема полягала в тому, що разом із цим вони мали підписати підписку про нерозголошення інформації. «Тобто побачити Генплан можна, а розповісти про побачене вже ні» [54].

Посадові особи ОМС, зокрема працівники управлінь та відділів, відповідальних за просторове планування міст, становлять найбільш масову категорію осіб, які офіційно мають право доступу до матеріалів генпланів під грифом «ДСК». При цьому органи, в яких працюють вказані особи, є найбільш віддаленою від безпосереднього народовладдя формою представництва в системі ОМС.

Ще однією формою вторинного представництва є **архітектурно-містобудівні ради**. Ці дорадчі органи створені для професійного колегіального розгляду й обговорення містобудівних, архітектурних та інженерних рішень містобудівної та проектної документації, зокрема генеральних планів міст. Такі ради можуть утворюватися при спеціально уповноважених органах містобудування та архітектури міських рад за рішенням виконавчого комітету відповідного ОМС. Ради є постійно діючими органами. Вони діють на громадських засадах, на основі добровільності та рівноправності їх членів.

До основних завдань архітектурно-містобудівних рад належить розгляд містобудівної та проектної документації зокрема визначення державних інтересів, і надання рекомендацій з питань планування, забудови й іншого використання територій відповідному органу містобудування та архітектури, а саме:

- визначення державних інтересів⁷ у проектах містобудівної документації (зокрема в генеральних планах населених пунктів; детальних планах територій, проектах зонування територій) тощо;

⁷ Положення про діяльність архітектурно-містобудівних рад як органів, що репрезентують професійну громадськість, із незрозумілих причин встановлює їх обов'язок визначати у проектах містобудівної документації лише державні інтереси, а не державні та громадські інтереси одночасно.



- при будівництві об'єктів (будинків і споруд житлового, громадського, комунального, промислового та іншого призначення, об'єктів садово-паркової та ландшафтної архітектури, монументального і монументально-декоративного мистецтва, а також об'єктів реставрації, пристосування пам'яток архітектури та містобудування);

- тощо.

Результати розгляду проектів містобудівної документації архітектурно-містобудівною радою враховуються під час подальшого доопрацювання та затвердження таких проектів.

Протягом останніх 12 років профільне міністерство тричі змінювало положення про архітектурно-містобудівну раду: у 1999, 2007 та 2011 роках [34; 35; 36].

Таблиця 2 демонструє зміни вимог до членського складу архітектурно-містобудівних рад з 1997 по 2011 роки.

Таблиця 2

Категорії осіб, з представників яких формується персональний склад членів архітектурно-містобудівної ради

1997	2007	2011
найбільш авторитетні і висококваліфіковані фахівці – архітектори і містобудівельники..., а також інженери, будівельники, науковці, представники місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, представники місцевих органів державного контролю, творчих спілок та інших громадських професійних організацій	висококваліфіковані фахівці у сфері містобудування та архітектури, ... а також інженери, будівельники, науковці, фахівці зі збереження архітектурно-містобудівної спадщини (реставратори, мистецтвознавці, археологи, історики), представники центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, представники місцевих органів державного нагляду, творчих спілок та інших громадських професійних організацій. Для розширеного розгляду на засіданні Ради об'єктів архітектури та містобудування, які мають важливе значення для декількох територіальних одиниць; для роботи в Раді можуть бути залучені фахівці з інших територіальних громад	фахівці у сфері будівництва, містобудування та архітектури, які мають відповідну вищу освіту та досвід роботи у цій сфері, представники відповідних органів виконавчої влади, творчих спілок

Як це помітно із наведених даних, у Положенні 2007 року перелік категорій осіб, представники яких потенційно можуть бути членами ради, суттєво розширився, але у 2011 році Мінрегіон України його знову звужив. З типів громадських організацій, що могли мати своїх представників у раді, в переліку залишили лише творчі спілки. Згідно з чинним Положенням персональний склад ради формується головою ради з урахуванням пропозицій територіальних організацій Національної спілки архітекторів України та затверджується рішенням спеціально уповноваженого органу містобудування та архітектури.

Втім, незважаючи на негативні законодавчі нововведення 2011 року, до складу рад і зараз має можливість входити досить широкий спектр фахівців у сфері будівництва, містобудування та архітектури, представники творчих спілок, частина із яких потенційно може представляти незалежну від ОМС професійну думку.

Описана тенденція на звуження повноважень громадськості також простежується й у зміні порядку формування складу рад. Як видно з Таблиці 3, Положення 2007 року містило обов'язок представників ОМС враховувати пропозиції різних громадських організацій, в той час як до 2007 і після 2011 року свої пропозиції уповноважені подавати лише місцеві організації Національної спілки архітекторів України.

Таблиця 3

Порядок формування складу архітектурно-містобудівних рад та роль громадських організацій у цьому процесі

1999	2007	2011
<p>з урахуванням рекомендацій місцевих організацій Національної спілки архітекторів України і за погодженням з місцевою організацією Національної спілки архітекторів України.</p> <p>У разі потреби, за дорученням місцевої державної адміністрації або виконавчого комітету міської ради, або голови архітектурно-містобудівної Ради для врахування громадської думки перед засіданням можуть проводитись громадські обговорення окремих проектів за участю Національної спілки архітекторів України</p>	<p>з урахуванням пропозицій місцевих організацій Національної спілки архітекторів України та інших громадських організацій</p>	<p>з урахуванням пропозицій територіальних організацій Національної спілки архітекторів України</p>

Також у Положенні 2007 року вказано, що архітектурно-містобудівна рада здійснює свою діяльність на основі самоврядування, але у 2011 році це положення було вилучено.

Як уже зазначалося, аналогічні негативні тенденції спостерігаються й у нормативному регулюванні питань відкритості роботи архітектурно - містобудівних рад.

Тож Положення 2007 року було найбільш демократичним і стимулювало участь у формуванні архітектурно-містобудівних рад широкого спектру акторів, не пов'язаних із ОМС. Втім, зміни в країні, пов'язані з приходом до влади Партії Регіонів, спрямовані на монополізацію як суспільно-політичного, так і економічного життя, зумовили певний відкат назад й у сфері участі громадськості в містобудуванні: процедури відкритості, прозорості і демократизму в роботі ради зникли, коло потенційних учасників архітектурно-містобудівних рад звузилось. Відтак, були створені умови для закритості та непрозорості роботи цих дорадчо-консультативних органів, посилено їх підпорядкування виконавчим органам ОМС. Проте навіть можлива часткова незалежність цього дорадчо-консультативного органу не може компенсувати відсутності у всіх його членів права доступу до повного тексту генерального плану міста. Тож спроможність цього консультативного органу надавати повноцінні професійні рекомендації відповідному органу містобудування та архітектури щодо генерального плану є досить сумнівною.

Прикладом дорадчо-консультативних органів, сформованих за змішаним принципом, є **погоджувальна комісія з урегулювання спірних питань, що виникають у процесі громадських слухань щодо врахування громадських інтересів при ухваленні містобудівної документації** (надалі у тексті – погоджувальна комісія)⁸. Комісія утворюється рішенням ОМС у тому випадку, якщо наявні пропозиції громадськості, рішення про врахування яких розробник і замовник не можуть прийняти самостійно або мають місце спірні питання. ОМС встановлює склад комісії в кількості не менше, як 25 та не більше, як 55 осіб.

До складу погоджувальної комісії входять:

- 1) посадові особи відповідного ОМС;
- 2) представники органу земельних ресурсів, природоохоронного і санітарно-епідеміологічного органу, органу містобудування та архітектури, охорони культурної спадщини та інших органів;
- 3) представники професійних об'єднань та спілок, архітектори, науковці;
- 4) уповноважені представники громадськості.

Закон визначає, що представники громадськості, що є членами комісії, мають обиратися «під час громадських слухань». Водночас, оскільки нове містобудівне законодавство трактує громадські слухання не як короткотривалий публічний захід (збори громадян), а як багатомісячний процес, то не зрозуміло, хто, в який період і згідно з якими процедурами має обирати представників громадськості до складу комісії. Також законодавство не передбачає чітких та прозорих процедур виборів представників громадськості до погоджувальної комісії, тому в українських реаліях це означає можливість повного контролю ОМС над формуванням складу комісії та ігнорування громадської думки.

⁸ Діяльність Комісії регулюється ст. 21 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» та Постановою КМУ від 25.05.2011 р. № 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні».



Власне, опробування положення про створення погоджувальної комісії відповідно до відносно нового ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» пройшло у Києві. Посадові особи КМДА самостійно підібрали громадськість, з якою їм буде легко обговорювати спірні питання проекту Генплану Києва. Як повідомив керівник комунальної організації «Інститут генерального плану міста Києва» Сергій Броневицький на інформаційний запит журналіста Ігора Луценка, «Кандидатури представників громадськості для участі у роботі погоджувальної комісії (...) були запропоновані Головним управлінням містобудування та архітектури, Головним управлінням з питань внутрішньої політики та зв'язків з громадськістю, районними у Києві державними адміністраціями та громадськими радами при РДА Києва. Остаточний склад погоджувальної комісії буде затверджено Київрадою» [72].

Ряд положень вказаної вище Постанови КМУ № 555 можуть створювати враження гарантій врахування думки громадськості в ході роботи погоджувальної комісії. Зокрема, п. 13 Постанови говорить про те, що кількість представників громадськості у складі погоджувальної комісії має становити не менше 50 відсотків і не більше 70 відсотків. Згідно з п.15 засідання погоджувальної комісії є правомочним, якщо в ньому взяли участь не менше двох третин її членів (з них не менше половини представників громадськості)[28]. Проте вказані вимоги не впливають на реальний розподіл сил у складі комісії і не виступають гарантією врахування громадської думки, оскільки процедура формування всього складу комісії залежить від місцевої ради.

Навіть якщо погоджувальна комісія в окремих міських громадах буде сформована з використанням демократичних процедур, все одно залишається питання про недоступність для її членів проекту генерального плану міста у повному обсязі. Для вирішення спірних питань, якими займається комісія, зваженого врахування аргументів «за» і «проти» необхідне детальне ознайомлення із проектом документа. Проте більшість членів цього дорадчо-консультативного органу в силу накладення на генплан обмежувальних грифів такої можливості не матимуть. Отже, процедура роботи погоджувальної комісії, як і весь процес громадських слухань, позбавляє громадян України можливості брати повноцінну участь у врегулюванні спірних питань, що виникають при обговоренні проекту генплану, ставить їх у нерівноправне становище в порівнянні з посадовими особами ОМС.

Ще однією обмежувальною вимогою «Порядку проведення громадських слухань...» для участі місцевої громадськості в розгляді й ухваленні містобудівної документації є те, що не менш як 30 відсотків представників громадськості у складі комісії мають бути представники *всеукраїнських* громадських організацій та професійних об'єднань[28; п.13]. Такі гарантії участі представників усеукраїнських громадських організацій та професійних об'єднань (на протипагу представникам місцевих громадських організацій) при формуванні колегіальних органів з обговорення *місцевої* містобудівної документації є необґрунтованими та дискримінаційними.

Як показує аналіз практики реалізації принципу народовладдя, обмеження доступу до генерального плану суттєво впливає на реальну можливість представників територіальних громад як безпосередньо, так і через обраних представників реалізувати свої права у сфері планування та забудови територій. Громадяни та їх безпосередні представники (депутати) позбавлені повноцінного

доступу до основного містобудівного документа як на етапі його прийняття, так і після його ухвалення. Найбільш широкий доступ до містобудівних документів із службовою інформацією мають посадові особи ОМС, які безпосередньо не обираються громадою та безпосередньо перед нею не звітують. Відсутність доступу громадян до повних проектів генеральних планів значною мірою позбавляє громадян можливості впливати на зміст схвалюваних документів, а відтак і на майбутній розвиток власних громад.

У результаті має місце політичне відчуження, що по суті суперечить принципу народовладдя. Недоступність офіційної інформації робить громадян безправними, оскільки вони позбавлені повноцінної можливості впливати на дії та рішення ОМС. Втаємничення генпланів перетворює їх на документи, корисність яких для громадян є малою або відсутня взагалі, оскільки містяни не знають їх повний зміст. У свою чергу це зводить нанівець можливості використання громадянами генпланів як нормативно-регулятивних актів. Наслідки застосування генпланів органами місцевого самоврядування та бізнесом, що в правовий або неправовий спосіб отримують до них доступ, для громадян – невідомі та непрогнозовані.

ПРИНЦИП ПІДЗВІТНОСТІ ТА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПЕРЕД ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ ЇХ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ

полягає в тому, що лише громада як головний суб'єкт місцевого самоврядування може здійснювати в повному обсязі контроль за діяльністю органів та посадових осіб, які вона формує. Органи та посадові особи ОМС повинні періодично звітувати перед територіальною громадою про свою діяльність. Так, згідно зі ст. 42 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. Так само й депутати мають звітувати перед виборцями про свою роботу та роботу ради, до якої його/її було обрано. Депутати мають звітувати періодично, але не рідше одного разу на рік.

Звітування міського голови та депутатів місцевих рад не можна назвати широкопоширеною та успішною практикою в роботі українських ОМС. Звітування посадовців та депутатів часто носить формальний характер, далеко на завжди дозволяє представникам місцевої громади отримати відповіді саме на ті питання, які цікавлять містян. Ситуація зі звітуванням посадовців ОМС у сфері просторового планування міст виглядає ще гірше з огляду на кілька причин.

По-перше, через те, що містяни позбавлені повноцінного доступу до генерального плану, вони не мають можливості перевірити, наскільки виконується чи не виконується цей містобудівний документ. Не маючи доступу до тексту генерального плану, громадськість неспроможна порівняти реалії розвитку міста з планами, визначеними містобудівною документацією, та контролювати правильність процесу забудови. Зокрема, громадяни не можуть отримати відповіді на такі важливі питання, як-от: чи згідно з приписами містобудівної документації видаються дозволи на будівництво; чи кошти, які спрямовуються на муніципальні будівельні програми, відповідають пріоритетам генплану; чи не порушується режим користування природно-заповідними зонами та історико-культурними об'єктами; чи виконуються норми озеленення міста, передбачені генпланом, тощо. Без доступу до містобудівної документації отримати відповіді на вказані та безліч інших питань досить складно, а іноді – неможливо.

По-друге, генеральні плани міст у середовищі професіоналів, причетних до їх створення, продовжують у цілому зберігати характер «теоретичної моделі», що далеко не обов'язково має стати реальністю. Такий підхід проявляється у багатьох аспектах просторового планування, а згодом і в подальшому звітуванні ОМС про виконання цих планів. Таке ставлення до документа має місце, незважаючи на те, що така частина генплану, як зонінг – має пряму регулятивну функцію. Очевидно, що підхід до генпланів як до «теоретичної моделі»⁹, яку не обов'язково виконувати і яку можна легко коригувати, підживлюється багаторічною корупційною практикою видачі ОМС в містах – обласних центрах містобудівних обґрунтувань, які суперечать генеральним планам.

Іншим цікавим аспектом цієї проблеми є те, що обов'язковий характер генплану (насамперед зонінгу) прийнято розглядати по відношенню насамперед до невлadних суб'єктів (компаній, приватних землевласників). В той же час для ОМС генплан має статус бажаного, але необов'язкового плану на майбутнє. Простіше кажучи, вже стало традицією вважати, що не все, що вказано у генплані, буде насправді виконуватися, а органи місцевого самоврядування можуть легко змінювати свої плани (так, «наявність у плані міста позначення «рекреаційна зона» не означає, що в майбутньому ця рекреаційна зона справді існуватиме») [74].

Про те, що такий «теоретичний підхід» до генпланів продовжує реалізовуватися на практиці в Україні, свідчать щойно розроблені генплани Луганська, Сум, Котовська. Всі три міста демонструють стійку тенденцію до зменшення кількості їх жителів, але, незважаючи на це, працівники проектних інститутів «Луганськцивільпроект» та «Діпромiсто» створюють моделі розвитку міст, що базуються на позитивній демографічній динаміці [33; 75; 76]. Тобто проєктанти спільно із представниками ОМС свідомо обирають нереалістичну модель розвитку населеного пункту. Очевидно, що такий підхід дозволяє місту претендувати на приєднання нових земельних територій за рахунок сусідніх громад, які посадовці ОМС пізніше зможуть не без вигоди для себе розподіляти. Крім того, інформаційні кампанії з рекламування нереалістичних, але заманливих планів розвитку допомагають місцевій владі створювати свій позитивний імідж.

Водночас звітування про реалізацію нереалістичного плану через кілька років для міського голови та головного архітектора буде справою непростотою та малоприємною. Навряд чи знайдуться чиновники, що захочуть відверто говорити про дисбаланс прогнозованих показників та реально досягнутих результатів. Очевидно, «теоретичний» підхід до планування є однією з причин, чому в Україні звітування про виконання генеральних планів не є традицією.

Проте у світовій практиці є інший підхід до генпланів, коли цей документ розглядається як такий, що має обов'язковий характер та високий рівень прогнозованості його виконання. Згідно з таким підходом генплан ухвалюється для того, аби спрямовувати міських посадовців у їх діях та бути для них набором політик, що ведуть місто до чітко визначених цілей в просторовому розвитку. Для того аби уникнути багатозначності генпланів та посилити їх обов'язковий

⁹ «Хочу еще раз подчеркнуть, что Генеральный план – это теоретическая модель развития той или иной территории на определенный период», - подчеркнул [директор Государственного проектного института «Луганскгражданпроект»] Василий Клепачевский [73].

характер, у багатьох європейських країнах були внесені відповідні зміни в закони, що регулюють просторове планування.

Наприклад, у Фінляндії згідно з Законом про землекористування та будівництво від 1.01.2000 р. генплани поділяються на генплани, що мають юридичні наслідки, і на генплани без таких наслідків. Якщо генплан не має юридичних наслідків, це повинно бути чітко вказано у його графічній та описовій частинах. Генплани без правових наслідків – це насамперед стратегічні документи, які вказують загальний напрямок розвитку муніципалітету. Депутати міської ради мають брати до уваги цей документ, коли ухвалюють рішення з просторового розвитку території та з питань землекористування. Такий план не зобов'язує ОМС купувати землі або виплачувати компенсацію за втрачену вигоду. Водночас генплан із правовими наслідками суттєво впливає на інші форми муніципального планування та дії ОМС і створює правові зобов'язання з боку органів місцевої влади.

У свою чергу, згідно з естонським законодавством генплани мають визначати потреби та послідовність для подальшої розробки детальних планів територій і вказувати економічну можливість реалізації генплану. Для збільшення ймовірності реалізації документа ОМС рекомендовано готувати плани дій з реалізації генеральних планів, у яких завдання з імплементації генпланів – пріоритетовані, а відповідальні виконавці, терміни та джерела фінансування запланованих заходів – визначені. Такі деталізовані плани дій дозволяють громадськості та ОМС краще розуміти, де і в якому порядку відбуватимуться прогнозовані зміни і в яких випадках такі плани мають під собою реальне фінансове підґрунтя [77, 18].

З метою посилення можливостей впровадження генпланів у життя в Латвії законодавство зобов'язує адміністрацію муніципалітету звітувати про стан виконання генплану перед міською радою напередодні кожних виборів. Водночас самі латвійські планувальні органи відзначають недосконалість власного законодавства: «моніторинг виконання генеральних планів муніципалітетів та районів має елемент публічності, проте Закон значно більшою мірою зорієнтований на участь громадськості при підготовці планів, аніж при їх впровадженні у життя». Закон дещо абстрактно зобов'язує виконавчі органи муніципалітетів та районних рад інформувати громадськість про стан реалізації генеральних планів на їх інтернет-сторінках та в місцевій пресі [78, 11].

Отже, в умовах України маємо вкрай слабку традицію звітування ОМС про стан впровадження генеральних планів. Цьому сприяє традиційне ставлення до генпланів як до теоретичних моделей, що необов'язково підлягають виконанню, корупційна практика пов'язана з вигідністю для чиновників внесення змін до містобудівної документації в ручному режимі. Проте, навіть якби було змінено українське законодавство з метою посилити обов'язковий характер генпланів та необхідність їх імплементації, реалізувати ці нововведення було б неможливо без забезпечення доступу громадян до тексту самого містобудівного документа. Адже відсутність плану робить неможливим з'ясування містянами того, наскільки якісно, вчасно і правильно міська влада виконує свої зобов'язання. Відтак, реалізація принципу підзвітності й відповідальності ОМС перед територіальними громадами у сфері просторового планування без забезпечення доступу громадян до містобудівної документації є неможливою.



Висновки

1. Розгляд практики роботи органів місцевого самоврядування в сфері планування та забудови територій свідчить, що діяльність ОМС у вказаній сфері часто йде всупереч таким базовим законодавчо-визначеним принципам діяльності місцевого самоврядування, як: народовладдя, законність, гласність, підзвітність та відповідальність – перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб.

2. Ця суперечність у роботі ОМС виникає через обмеження доступу громадян до генеральних планів населених пунктів. Практика втаємничення більшої частини генеральних планів знищує основи місцевого самоврядування як форми демократичного управління. Відсутність доступу громадян до генпланів значною мірою позбавляє громадян можливості контролювати діяльність місцевих посадовців у сфері просторового планування та розвитку територій. В умовах недоступності генпланів посадові особи ОМС продовжують розпоряджатися земельними ресурсами громади та керувати її просторовим розвитком, у той час як більшість містян втрачають можливість брати активну участь у плануванні розвитку власного населеного пункту. Громадяни позбавлені змоги контролювати відповідність розвитку міста генеральному плану, зокрема відповідність здійснення міською радою витрат на будівництво капітальних об'єктів.

3. Недоступність генерального плану для громадськості змінює суть цього документа для громади, позбавляє кількох його ключових характеристик. Генеральний план, який недоступний громадянам, не є ані програмою, ані інструментом реалізації бачення майбутнього. Відсутність доступу до документа позбавляє громаду можливості самостійно робити усвідомлений вибір щодо того, яке саме майбутнє вона бажає мати і які заходи для реалізації цього майбутнього необхідно здійснити. Підстави затвердження тих чи інших просторових вирішень, запропонованих у втаємниченому генплані, є незрозумілими громадянам, що суттєво позначається на рівні довіри громадян як до документа, так і до органу місцевого самоврядування, що його ухвалює.

4. Не маючи повноцінного доступу до проекту генерального плану, громада не може брати повноцінну участь у його створенні. Винесення на обговорення генерального плану, що недоступний для повноцінного ознайомлення громадянам, має наслідком ухвалення документа без належної громадської участі, який не відображає ні цінності, ні цілі, ні задачі людей, що живуть у населеному пункті. Втаємничений генплан не надихає мешканців міста на його реалізацію, адже є задокументованим відображенням планів лише обмеженого кола впливових людей, пов'язаних із місцевим самоврядуванням.

5. Легітимність втаємниченого генплану є більш ніж сумнівною, бо нормативно-правові акти, що визначають права та обов'язки громадян, не доведені до їх відома, є нечинними. Прихований від громадян генплан не дозволяє окремим фізичним та юридичним особам планувати своє майбутнє, зокрема економічний розвиток у відповідності до офіційно проголошених цілей громади та просторових напрямків її розвитку.

Рекомендації

Приведення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері просторового планування та забудови територій у відповідність до визначених законом принципів вимагає зусиль від різних органів державної влади та місцевого

самоврядування, активних членів громад. З цією метою автор статті пропонує здійснити наступне¹⁰.

Верховній Раді України:

Внести зміни до п. 11 ст.17 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» з метою більш чіткого формулювання вимог до оприлюднення матеріалів генерального плану. Сформулювати п.11 в наступній редакції «11. Загальна доступність матеріалів генерального плану населеного пункту забезпечується шляхом його розміщення на веб-сайті органу місцевого самоврядування та у загальнодоступному місці у приміщенні такого органу, крім частини, що становить державну таємницю та належить до інформації з обмеженим доступом відповідно до законодавства. Зазначена частина може включатися до складу генерального плану населеного пункту як окремий розділ. Органи місцевого самоврядування забезпечують оприлюднення у місцевих періодичних друкованих засобах масової інформації ключових положень генерального плану та інформацію про можливості участі громадськості в його розробці й ухваленні».

Внести зміни до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» та зобов'язати органи місцевого самоврядування: 1) проводити засідання профільних комісій відкрито і гласно, у приміщеннях, що забезпечують можливість участі в них зацікавлених представників місцевої громади; 2) проводити аудіо- та відеотрансляцію засідань місцевих рад у тих громадах, які володіють відповідними комунальними засобами масової інформації.

Органам місцевого самоврядування:

Забезпечити чітке виконання вимог п. 11 ст.17 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо забезпечення загальної доступності генеральних планів та розмежування текстів генпланів на матеріали, відкриті для громадськості, та матеріали з обмеженим доступом. Зокрема, забезпечити оцифрування текстової та картографічної частини генеральних планів доступними засобами й розмістити їх на веб-сайтах відповідних органів місцевого самоврядування. Оприлюднити повний зміст генеральних планів, зокрема, повний перелік матеріалів із обмеженим доступом.

Створити умови для зручного ознайомлення громадян із генеральними планами у приміщеннях міських рад (створити читальні зали, відвести робочі місця для ознайомлення громадян із публічними документами).

Здійснити аналіз проблем у виконанні вимог п. 11 ст.17 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», забезпечити розробку та подати пропозиції Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України, які б сприяли виконанню вимог зазначеної статті.

Передбачити в міських бюджетах фінансування заходів, пов'язаних із забезпеченням виконання вимог ЗУ «Про доступ до публічної інформації» та «Про регулювання містобудівної діяльності», зокрема, оплату послуг проектних інститутів із виготовлення копій генеральних планів, відкритих для громадян.

¹⁰ З метою уникнення повторів рекомендації подані в експертних висновках громадської експертизи тут не наводяться.

Організаціям громадянського суспільства:

Спонукаючи органи місцевого самоврядування до оприлюднення текстів генеральних планів населених пунктів відповідно до вимог, визначених п. 11 ст.17 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» та ЗУ «Про доступ до публічної інформації».

Джерела та література

1. Верховна Рада України. Конституція України // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. – 26.06.2012.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. – 26.06.2012.
3. Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Балицький Ю.Ю. та ін. Муніципальне право України: Підручник / За ред. Баймуратова М.О. – 2-ге вид. доп. – К.: Правова єдність, 2009. – 720 с.
4. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у двох книгах / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка; [ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (голова)] / Книга друга: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / Відп. ред. В.Б. Авер'янов. – К.: Конус-Ю, 2008. – 314 с.
5. Верховна рада України. Про регулювання містобудівної діяльності: закон України// Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>. – 06.05.2012.
6. Верховна рада України. Про основи містобудування: закон України// Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>. – 06.05.2012.
7. Доступ громадськості до генеральних планів міських населених пунктів України: моніторинговий звіт / Східноукраїнський центр громадських ініціатив. В.В. Щербаченко, О.В. Матвійчук, Ю.В. Рашупкіна, В.О. Сабінін, Б.В. Бондаренко; заг. ред. В.В. Щербаченка. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – Луганськ: Янтар, 2011. – Режим доступу: <http://totalaction.org.ua/sites/default/files/Comprehensive%20plan-report-2nd.pdf>.
8. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Наказ від 06.06.2011 р. № 68 // Мінрегіон України. – Режим доступу: http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=2090:%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BB%D1%96%D0%BA%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%B9-%D1%89%D0%BE%D0%B2%D1%83-%D1%96%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8E%D1%83%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D1%96%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BA%D1%83%D0%B1%D1%83%D0%B4%D1%96%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%82%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B0%D0%B6%D0%B8%D1%82%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0902-05/page3>. – 06.05.2012.

9. Служба безпеки України. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю: наказ від 12.08.2005 р. № 440 // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0902-05/page3>. – 06.05.2012.

10. Міністерство надзвичайних ситуацій України. Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію та Інструкції з питань обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, які містять відомості, що становлять службову інформацію у Міністерстві надзвичайних ситуацій України: наказ від 26.07.2011 р. № 75 // МНС України. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/files/2011/8/11/755.pdf>. – 06.05.2012.

11. Лист-відповідь Центру Громадянських Свобод від Комунальної організації Київської міської державної адміністрації «Інститут генерального плану м. Києва» від 23.11.2011 р. № 06-2047 за підписом начальника організації Броневицького С.П.

12. Верховна Рада України. Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page12>. – 06.05.2012.

13. Верховна Рада України. Кримінальний кодекс України // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page9>. – 06.05.2012.

14. Лист-відповідь заступника начальника Департаменту охорони державної таємниці та ліцензування Голови СБУ (з режиму) О.Шуляка від 04.05.2012 р. № 26/1-3557 на інформаційний запит СЦГІ.

15. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Філія Державного закладу «Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління «Центр екологічного аудиту та сертифікації». Наукова еколого-експертна оцінка матеріалів містобудівної документації «Генеральний план м. Луганська». – К., 2010.

16. Генеральний план. Передмова // Комунальна організація Київської міської державної адміністрації «Інститут генерального плану м. Києва» . – Режим доступу: <http://kievgenplan.grad.gov.ua/ua/tekstovi-materiali/15-generalny-plan/60.html>. – 06.05.2012.

17. Державний комітет України з будівництва та архітектури. Державні будівельні норми. Б.1-3-97 «Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів».

18. Верховна рада України. Про доступ до публічної інформації: закон України // ВРУ . – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

19. Кабінет Міністрів України. Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію: постанова від 27.11.1998 р. № 1893 (із змінами та доповненнями, внесеними згідно з Постановою КМУ від 20.10.2011 р. № 1109) // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1893-98-%D0%BF>.

20. Теліпко В. Е. Науково-практичний коментар Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Станом на 10.01.2011р. / В. Е. Теліпко; С. А. Панасюк. – К. : Центр учб. л-ри, 2011. – 400 с.



21. Владимірова Т. Потерявши голову — по волосам не плачут// Юг. - 17.11.2011. — №77 (15920). — Режим доступу: <http://yug.odessa.ua/index.php/home/arc/1914.html>. — 03.06.2012.

22. Міський В., Шарлай В. Розслідування ДемАльянсу: чому і як засекретили генплан в Чернівцях?// Команда Демократичного Альянсу. — Режим доступу: <http://www.dem-alliance.org/news/chomu-chernivecki-chinovniki-zasekretili-genplan-rozsliduvannja-demaljansu.html>. — 03.06.2012.

23. Побережний О. Півроку Закону України «Про доступ до публічної інформації»: час звітувати!// РІО Бердичів. — Режим доступу: <http://www.rioberdychiv.info/index.php/news/politika/2305-pivroku-zakonu-ukraini-l-pro-dostup-do-publichnoi-informatsii-r-chas-zvituvati-.html>. — 03.06.2012.

24. Савченко М. Що приховує Генеральний план Херсона? (відеосюжет) // Телерадіокомпанія ВТВ плюс. — 16.11.2011. — Режим доступу: <http://www.vtvplus.com.ua/lang/ua/news/kherson/31958-scho-prihovuye-generalniy-plan-hersona.html>. — 03.06.2012.

25. Юрченко Е. В. горсовете считают, что обнародование Генплана Керчи угрожает безопасности страны // Kerch.FM. — Режим доступу: <http://kerch.fm/nashinovosti/5562-v-gorsovete-schitayut-cto-obnarodovanie-genplana-kerchi-ugrozhaet-bezopasnosti-strany#ixzz1wiy2O782>. — 03.06.2012.

26. Finifter, Ada W. Dimensions of Political Alienation// The American Political Science Review. — 1970. — June. — Режим доступу: JSTOR, 1953840.

27. Київ: проблеми і перспективи розвитку (аналітична доповідь)// Національна безпека і оборона, — 2005, — № 11(71) // Центр Разумкова. — Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/files/category_journal/NSD71_ukr.pdf. — 03.06.2012.

28. Кабінет міністрів України. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні: постанова від 25.05.2011р. № 555//ВРУ. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-%D0%BF/ed20120415>. — 03.06.2012.

29. Сумська міська рада. Заперечення проти позову Луганської обласної організації «Східноукраїнський центр громадських ініціатив (Тотальна акція на підтримку прав людини та демократії)» від 28.09.2011 р. № 158-11/05-01Л.

30. Постанова Жовтневого районного суду м. Луганськ від 20.06.2012 р. у справі № 2-а-9426/2011 рік.

31. Постанова Жовтневого районного суду м. Луганськ від 06.06.2012 р. у справі № 2-а-579/2012 рік.

32. Постанова Жовтневого районного суду м. Луганськ від 08.06.2012 р. у справі № 2-а-517/2012 рік.

33. Зуев В. Генплан Котовска: заседание городского исполкома. 09.08.2011 р.// Неофіційний сайт м.Котовськ. — Режим доступу: http://kotovsk.ucoz.ua/news/genplan_kotovska_zasedanie_gorodskogo_ispolkoma/2011-08-09-483. — 03.06.2012.

34. Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України. Про затвердження Типового положення про архітектурно-містобудівні ради при спеціально уповноважених місцевих органах містобудування та архітектури: наказ 01.09.1999 р. — № 210 (z0807-99) // ВРУ. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0807-99/ed20090502>. — 03.06.2012.



35. Міністерство регіонального розвитку та будівництва України. Про затвердження Типового положення про архітектурно-містобудівні ради при спеціально уповноважених місцевих органах містобудування та архітектури: наказ 14.05.2007р. № 14//ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0564-07/ed20110707>. – 03.06.2012.
36. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Про затвердження Типового положення про архітектурно-містобудівні ради: наказ від 07.07.2011 р. № 108//ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0903-11?test=SE7MfTNFZoChmRXMZiiGHTOGHI4Rcs80msh8Ie6>. – 03.06.2012.
37. Батанов О. В. Муніципальне право України: Підручник. — Х.: «Одіссей», 2008. — 528 с.
38. Alder J. Development control. – 2nd ed. – London: Sweet & Maxwell, 1989.
39. Верховна Рада України. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: закон України// ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1286-12>. – 03.06.2012.
40. Попов зізнався, що готується до виборів коштом киян// Українська правда - Київ. – 2012. – 18 червня. – Режим доступу: <http://kiev.pravda.com.ua/news/4fdf167c54492/>. – 03.06.2012.
41. 334 тисячі підписів за проведення Першого київського референдуму кияни принесли до Київради// Київська міська державна адміністрація. – Режим доступу: <http://kievcity.gov.ua/novyny/562/>. – 03.06.2012.
42. Українська правда - Київ. У Попова кажуть, що референдум оплачують кияни. З власної ініціативи// Українська правда - Київ. – 2012. – 28 травня. – Режим доступу: <http://kiev.pravda.com.ua/news/4fc372dce2dc3/>. – 03.06.2012.
43. Четвертий марш на захист Києва: на захист київських островів та проти «Генплану-2025»// 4-й марш захисників Києва. – Режим доступу: <http://march.org.ua>.
44. Новый Генплан столицы до 2025 года может стоить главе Киевской администрации поддержки большей части горожан// Коментарі: Київ. – 2012. - 21 червня. – Режим доступу: <http://kyiv.comments.ua/article/2012/06/21/113037.html>.
45. Балачук І. Референдум Попова, або Передвиборчий піар за бюджетні гроші // Українська правда – Київ. – 2012. – 25 червня. – Режим доступу: <http://kiev.pravda.com.ua/columns/4fbf6236ae201/>.
46. У Попова кажуть, що референдум оплачують кияни. З власної ініціативи// Українська правда – Київ. – 2012. – 28 травня. – Режим доступу: <http://kiev.pravda.com.ua/news/4fc372dce2dc3/>.
47. Томенко: Референдум Попова – передвиборчий «лохотрон» за кошти киян // Українська правда – Київ. – Режим доступу: <http://kiev.pravda.com.ua/news/4fc064e544699/>. – 03.07.2012.
48. Кличко хоче оскаржити «референдум Попова» // Українська правда - Київ.–2012.–20червня.–Режимдоступу:<http://kiev.pravda.com.ua/news/4fe1e22c6697>
49. Попов та Герега сховали від депутатів документи по «референдуму Попова»// Коментарі: Київ. – 2012. – 21 червня. - Режим доступу: <http://kyiv.comments.ua/news/2012/06/21/125958.html>.
50. Руднева Т. Генплан Луганска. Решают луганчане// Общественно-политическая газета «Свободный репортёр». – 2011. – 02 січня. – Режим доступу: <http://freereporter.com.ua/modules.php?name=News&file=article&sid=1870>.

51. Гаврилюк М. Генплан розсекретили // Галицький Кореспондент. – Режим доступу: <http://www.gk-press.if.ua/node/5851>. – 03.07.2012.
52. Соболик Т. Генплан Івано-Франківська розсекретили// Репортер. – 2012. –13 січня. – Режим доступу: <http://www.report.if.ua/portal/foto/genplan-ivano-frankivska-rozsekretily-foto>.
53. UN Human Settlements Programme. Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009. – London: Earthscan, 2009. – 305p.
54. Безчастная М. Одесса: генплан всем желающим под подписку о неразглашении // Еженедельник 2000. – 2011. – 01 грудня. - Режим доступу: <http://2000.net.ua/2000/derzhava/region/77033>.
55. Мэрия Костусева примет «Генплан Гурвица»// Думская нет. – 2011. – 27 жовтня. – Режим доступу: <http://dumskaya.net/news/kostusev-primet-genplan-gurvica-015543/>.
56. Гладка К. Громадські слухання щодо забудови Києва: гра в демократію на користь Олександра Попова // Український тиждень. – 2012. – 2 липня. - Режим доступу: <http://tyzhden.ua/Society/54311/PrintView>.
57. Каплін С. За зрив обговорення Генплану погрожують вбивством громадським лідерам // LB.ua Українські новини. - Режим доступу: http://blogs.lb.ua/sergiy_kaplin/158352_zriv_obgovorennya_genplanu.html.
58. Крымские татары возмущены новым Генпланом Симферополя // В городе. – 2011. – 30 жовтня. – Режим доступу: <http://crimea.vgorode.ua/news/77143/>.
59. Кухалейшвілі Л.Ю. «Нібито» генеральний план міста// Ініціатива «Парк Героїв». – 2011. – 22 грудня. – Режим доступу: http://geroiv.at.ua/news/nibi_to_generalnij_plan_mista/2011-12-22-59.
60. Пономарева Т. В Луганске приняли Генплан, или и после боя машут кулаками // Общественно-политическая газета «Свободный репортёр». – Режим доступу: <http://freereporter.com.ua/modules.php?name=News&file=article&sid=1898>. – 03.06.2012.
61. Полонский В. Мэр сорвал обсуждение Генерального плана Донецка// PRO-TEST. – 2010. – 20 січня. – Режим доступу: <http://pro-test.org.ua/index.php?id=5005&show=news&newsid=51806>.
62. «Громадянська позиція» закликає доопрацювати проект Генплану Києва до 2025 року з врахуванням думки киян // Сайт Анатолія Гриценка. – 2011. – 27 жовтня. – Режим доступу: <http://grytsenko.com.ua/civil-activity/view-hromadjans-ka-pozytsija-zaklykaje-dopratsjuvaty-proekt-henplanu-kyjeva-do-2025-roku-z-vrakhuvannj.html>.
63. Базан Н. В Одессе рассекретили проект Генплана и принимают предложения от граждан // Думская.net. – 2012. – 2 березня. – Режим доступу: <http://dumskaya.net/news/v-odesse-rassekretili-proekt-genplana-i-prinimay-017844/>.
64. СБУ просит рассекретить Генплан Одессы // Одесский портал «Таймер». – 2011. – 21 грудня. – Режим доступу: <http://timer.od.ua/news/sbu-prosit-rassekretit-genplan-odessy.html>.
65. Генеральный план Луганска согласились рассекретить // Луганский Портал Топ, город Луганск. – 2010. – 29 грудня. – Режим доступу: <http://top.lg.ua/news/?id=23740>.
66. Пресс-центр Восточноукраинского центра общественных инициатив. Генплан Луганска отправили в суд // Луганск.info. – 2011. – 21 липня. – Режим доступу: <http://news.lugansk.info/2011/lugansk/07/001837.shtml>.



67. Kent T. The Urban General Plan. San Francisco: Chandler Publishing Company, 1964. – xviii, 213 p.

68. Кабачинська С. Місто для службового користування? Хто і як забудує наш обласний центр // Сайт газети «Є». – Режим доступу: <http://ye.ua/podillya/2009-11/446>. – 03.06.2012.

69. Костусев О. Квітнудиме Південна Пальміра: [інтерв'ю з міським головою Одеси О. Костусєвим] / Костусєв О. ; інтерв'ю вів Є. Тищук // Журнал Верховної Ради України «Віче». – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2351/>. – 03.06.2012.

70. Чорний О. Генплан Одеси – план протеста // Сайт «Майдан». – 2011. – 21 листопада. – Режим доступу: <http://maidan.org.ua/2011/11/genplan-odessyi-plan-protesta/>.

71. Лист-відповідь на інформаційний запит СЦГІ в.о. начальника Управління архітектури та містобудування Одеської міської ради Колокольников В.І. від 26.03.2012 р. № 01-10/110 ог.

72. Луценко І. Як у Попова фальсифікують обговорення генплану-2025// Українська правда. – Київ. – 2011. – 12 грудня. – Режим доступу: <http://kiev.pravda.com.ua/columns/4ee5e4dca03d5/>.

73. Пресс-служба Луганского городского совета. У Луганска есть новый Генеральный план// Луганська міська рада. – 2011. – 25 січня. – Режим доступу: <http://gorod.lugansk.ua/index.php?newsid=2470>.

74. Kaza, N., Hopkins, L. In What Circumstances Should Plans Be Public // Journal of Planning Education and Research. – 28. – P.491-502.

75. Токар В. [Відео-інтерв'ю з головним архітектором Генерального плану м.Суми Володимиром Токарем] / Токар В.; відеозапис: SumskaMiskaRada //www.youtube. – Режим доступу: http://www.youtube.com/watch?v=TQP9n1ztc8U&feature=player_embedded. – 03.06.2012.

76. Гродзинский К. Тайны Генплана, или «Сколько народу» будет в Луганске в 2029 году?// Реальная газета Ижица. – 2010. – 04 березня. – Режим доступу: <http://realgazeta.com.ua/modules.php?name=News&file=article&sid=2041>.

77. COMMIN.org. Country and Planning Systems. Estonia. Planning System in English// BSR INTERREG IIIB project COMMIN. – 2007. – Режим доступу: http://commin.org/upload/Estonia/EE_Country_and_Planning_System_in_English.pdf.

78. COMMIN.org. Country and Planning Systems. Latvia. Planning System in English// BSR INTERREG IIIB project COMMIN. – 2007. – Режим доступу: http://commin.org/upload/Lithuania/LT_Country_and_Planning_System_in_English.pdf.

Дата подання статті до редакції 20.07.2012 р.



Сергій Гордієнко

Харківська національна академія міського господарства

Експерт з питань планування й розвитку міста

**ДЕЯКІ АСПЕКТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ДОСТУПУ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ
МІСТ ТА НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ УКРАЇНИ**

**LEGAL ASPECTS FOR PROVIDING PUBLIC ACCESS
TO COMPREHENSIVE CITY PLANS OF MUNICIPALITIES
OF UKRAINE**

Анотація

У статті наводяться результати досліджень нормативних документів та складу діючих переліків службової інформації в частині, що регламентує доступ громадськості до генеральних планів населених пунктів України. Серед доцільних змін розглядається можливість складання переліку обов'язкових для оприлюднення документів та внесення відповідних змін до нормативних актів, зокрема ДБНів. Розробка такого переліку, а також Порядку і Правил відкритого публікування вважається важливим державним пріоритетом для забезпечення широкої публічності процесу розробки та реалізації генеральних планів сучасних міст.

Ключові слова: генеральний план міста, землеустрій населених пунктів, державні будівельні норми, правила забудови, містобудівельний кадастр.

Summary

This paper presents the results of studies of normative documents and lists of information “for official use only” concerning public access to comprehensive city plans in Ukraine. This paper makes recommendations for reasonable changes such as developing a list of documents and amendments to regulations for mandatory disclosure, including state building codes. Development of such a list, and developing procedures and rules for open publishing, is an important national priority that will help ensure public participation in the comprehensive planning process and help ensure the democratic implementation of comprehensive city plans of modern cities.

Keywords: comprehensive city plans, land management, state building codes, building regulations, urban planning cadastre.

Сьогодні основною метою створення генерального плану є визначення принципів рішень щодо розміщення об'єктів загальноміського або загальноселищного значення, організації вулично-дорожньої мережі і дорожнього руху, інженерного обладнання, інженерної підготовки і благоустрою, захисту території від небезпечних природних і техногенних процесів, охорони природи та історико-культурної спадщини, черговості освоєння території, які повинні враховувати інтереси населення та державні завдання з реалізації територіально-просторового розвитку міста [1].

За часів Радянського Союзу генеральні плани склалися в основному з метою пошуку резервів території, оскільки розвиток міст відбувався переважно екстенсивно, а ефективному використанню земельних ресурсів уваги приділялося недостатньо. При постійному дефіциті бюджетних коштів проводити відчуження вільних, незабудованих земель було значно простіше за рахунок передмість, ніж вкладати матеріальні ресурси у підготовку територій. Саме тому типовими проблемами тих часів були поступові втрати колгоспами і радгоспами родючих сільськогосподарських угідь при одночасній наявності значних незабудованих територій у прилеглих до центру міста районах. Наприклад, при розробці генерального плану м. Харкова 1986 р. запланований баланс поміж забудовою вільних територій та реконструкцією старого житлового фонду у загальному об'ємі будівництва співвідносився як 60% до 40%. Але подальша реалізація генплану показала набагато гірші результати – фактично лише 6% нового будівництва житлових будинків було здійснено на майданчиках, що вивільнені за рахунок зносу, а відповідні 94% – на периферії міста [2]. Слід відзначити, що на той час проблем з реалізацією не уникала переважна більшість генеральних планів вітчизняних міст і населених пунктів.

Розробка та прийняття нових генеральних планів, розпочаті в Україні наприкінці ХХ та на початку ХХІ сторіччя, напевне, стали спробою визначення об'єктивних перспектив, які повинні базуватися переважно на інтенсивному розвитку сучасних міст.

Однак зміна пріоритетів економічного розвитку, що пов'язана з формуванням ринкових відносин, внесла свої корективи. За таких умов земельна ділянка досить швидко стала товаром, а врахування нових соціально-економічних процесів зустрілося з двома головними проблемами: втратою цільових орієнтирів планування, з одного боку, і конфліктом приватних та громадських інтересів, з другого.

Якщо перша проблема обумовлена розвалом системи централізованого прийняття й виконання рішень і може стосуватись кожного жителя міста особисто, то друга, по суті, належить до перспектив реалізації окремих рішень на користь інвестора з можливими негативними наслідками для певної групи жителів чи для громади в цілому.

При цьому основою першої проблеми стали:

- необгрунтовано завищені (5 років – перша черга і 15-20 – розрахунковий період) розрахункові терміни реалізації генеральних планів, які є завеликими в умовах діючих термінів ротації (раз на 4-8 років) органів виконавчої влади;

- невизначеність об'ємів та джерел фінансування запланованих заходів (до речі, навіть перелік основних техніко-економічних показників генерального плану, що наведений у ДБН Б.1-3-97 «Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів», не передбачає жодного економічного показника);

- невідповідність вимогам сьогодення існуючого дозвольно-узгоджувального характеру містобудівельної практики, завдяки якому вітчизняні «Забудовники» іноді не тільки мають проблеми з плануванням будівництва, але й взагалі бувають не в змозі реально оцінити можливі матеріальні та моральні збитки;

- незграбність та недостатня гнучкість діючої проектної послідовності: ТЕО генплану – генеральний план – детальне планування території (особливо для невеликих будівель та об'єктів, які частково чи повністю не відповідають



затвердженим рішенням). При цьому незграбністю можна вважати неможливість частого коригування певних розділів документації, а недостатньою гнучкістю – ті випадки, коли подібні зміни не є доцільними (для «Власника») і принциповими (для міста). Наприклад, який сенс у коригуванні ДПТ під окрему перукарню, магазин, пункт обслуговування тощо?

- відсутність відповідальності посадових осіб за розробку, прийняття та недотримання рішень генерального плану (авторові не відомий жоден випадок притягнення до відповідальності посадових осіб за свідомі чи несвідомі непрофесійні рішення, зміни та порушення, що призвели до невинуватених втрат історичних пам'яток або територій загального користування).

У той же час друга проблема стала наслідком:

- недостатньої публічності процесу розробки, прийняття та оприлюднення матеріалів генплану;

- невизначеності чіткого переліку загальнодоступних та закритих матеріалів генплану;

- штучного, а інколи й свідомого обмеження можливостей громадського контролю за дотриманням рішень генплану.

Головна проблема полягає в тому, що центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) більшості вітчизняних міст і населених пунктів вдало маніпулюють системними недоліками, жорстко обмежуючи громадянам доступ до пошарової картографічної інформації, текстової складової генерального плану та документації з землеустрою. При цьому з'являється можливість втаємничення окремих кулуарних рішень на користь певної групи осіб, які не тільки йдуть у розріз із генеральним планом, але й можуть мати непоправні наслідки.

Саме так існуючі вади системи прийняття й виконання рішень утворюють підґрунтя для зловживань під час виділення та використання земельних ділянок, а грифи «Для службового користування» (ДСК) і «Таємно» ці зловживання надійно приховують.

Таким чином, очевидним *предметом* цього дослідження стали нормативні документи та склад діючих переліків службової інформації в системі ЦОВВ, у частині, що регламентують доступ громадськості до генеральних планів населених пунктів.

З огляду на визначення предмета, *метою дослідження* є аналіз та оцінка їх імовірного впливу на можливість моніторингу громадянами функціонування міських громад із питань містобудування, планування та розвитку територій, а також під час розробки, прийняття й особливо при реалізації генеральних планів сучасних міст.

Відповідними завданнями дослідження були:

1. Огляд діючих нормативів та чинних переліків службової й конфіденційної інформації в системі ЦОВВ, які регулюють доступ громадськості до генеральних планів [3].

2. Вибірка тих положень, застосування яких у сфері містобудування, планування та розвитку територій викликає сумніви з огляду на норми права та вимоги сучасності.

3. Опис проблем, які є наслідком застосування цих положень і обумовлюють невинуватене обмеження доступу громадськості до генеральних планів.

4. Обґрунтування виключень та коригувань окремих положень.

5. Визначення необхідних змін або опис механізмів щодо покращення правового регулювання виявлених проблем.

У процесі вирішення означених завдань довелося переконатися, що діючими будівельними нормативами, які стосуються містобудування, планування і розвитку територій, чіткий перелік видів публічної інформації не встановлений [4-7].

Спробу визначити цей перелік шляхом розсилання запитів до різних інстанцій з метою отримання матеріалів генерального плану, на які поширюється гриф ДСК, теж можна вважати невдалою, оскільки більшість наданих відповідей не розкривали суті запиту або були фактичною відпискою (див. облік вхідної кореспонденції громадської організації «Східноукраїнський центр громадських ініціатив» у табл. 1).

У результаті огляду нормативних матеріалів та доступних переліків службової й конфіденційної інформації всі матеріали, які стосуються містобудування, планування і розвитку територій, можна об'єднати у сім основних груп.

Таблиця

Облік вхідної кореспонденції СЦГІ за проектом «Через доступ до генпланів – до містобудування без корупції».

№	Адресант	Дата запиту	Власний номер документа	Ким підписаний	Примітки та коментарі
1	Державна служба геодезії, картографії та кадастру України	05.08.2011 відправка 11.08.2011	1046/29/ 2-12	Перший заступник голови служби І.М. Заєць	Відповідь по суті, перелік наданий
2	Міністерство екології та природних ресурсів України	05.08.2011	16084/ 13/10-11	Перший заступник Міністра М.І. Романов	Відповідь не по суті, перелік не наданий. Причина – посилання на компетенцію міністерства та відсутність інформації.
3	Державне агентство земельних ресурсів України	05.08.2011	12565/25/ 3/11-11	Заступник голови агентства М.Н. Калюжний	Відповідь не по суті, перелік не наданий. Причина – не є розпорядником інформації інших органів виконавчої влади.
4	Міністерство оборони України	05.08.2011	235/4/ 19	Заступник директора департаменту К.А. Саділов	Відповідь не по суті, перелік не наданий. Причина – у зв'язку з великим обсягом запитуваної інформації

№	Адресант	Дата запиту	Власний номер документа	Ким підписаний	Примітки та коментарі
5	Секретаріат Кабінету Міністрів України	05.08.2011	4579/35/5	Заступник голови Держкомтелерадіо Д.В. Кравченко (переадресов.на Держкомтелерадіо 19.08.2011)	Відповідь не по суті, перелік не наданий. Причина – майбутнє внесення змін до норм.
6	Прем'єр-міністр України Азаров М.Я.	11.08.2011	8976/0/2-11	Заступник керівника Секретаріату КМУ	Відповідь не по суті, перелік не наданий. Переслано до МО України згідно зі ст. 22 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» Причина – уточнення обсягу запитуваної інформації
7	Державна архівна служба України	-	491/061	Заступник голови служби О.В. Музичук	Перелік не наданий. Причина – розроблення проекту Типової інструкції про порядок обліку, зберігання, використання документів, які містять відомості, що становлять службову інформацію.
8	Міністерство екології та природних ресурсів України	07.09.2011	17446/05/10-11	Заступник Міністра – керівник апарату Д.Д. Мормуль	Відповідь по суті, перелік наданий
9	Міністерство оборони України	05.08.2011	235/4/35	Заступник директора департаменту К.А. Саділов	Відповідь не по суті, перелік не наданий. Причина – надсилання звернення до відповідного структурного підрозділу органу.
10	Міністерство оборони України	05.08.2011	235/4/97	Заступник директора департаменту К.А. Саділов	Перелік не наданий. Причина - перелік службової інформації знаходиться на стадії погодження. Після погодження буде розміщено на офіційному сайті



До них належать:

1. Топографо-геодезичні плани масштабу 1:50000 і крупніше.
2. Матеріали топографічних зйомок у масштабах М 1:500, М 1:1 000, М 1:2 000, М 1: 5 000, М 1: 10 000, абриса та кроки до них.
3. Окремі томи, розділи і графічні матеріали генеральних планів населених пунктів.
4. Проекти детального планування території.
5. Матеріали з землеустрою населених пунктів.
6. Окрема документація щодо пам'яток історії, містобудування та архітектури.
7. Інформація, що належить до містобудівного кадастру та нормативно-грошової оцінки земель.

Слід зазначити, що тільки перші три групи положень безпосередньо належать до генеральних планів міст і населених пунктів, у той час як більшість зловживань можуть бути пов'язані з недостатньою відкритістю для громадськості інших чотирьох категорій інформації.

Оскільки аналіз переліків ДСК також показав, що переважна частина їхнього змісту безпосередньо генерального плану не стосується, то й обмеження доступу громадськості до генеральних планів, напевне, визначається виключно людським фактором, так би мовити, «творчою» складовою або характером відповідальної особи. На підтвердження цього висновку можна навести той факт, що до недавнього часу найбільш типовими випадками обмежень були фактичні ігнорування запитів громадян. Так, за даними моніторингового дослідження, яке проводив «Східноукраїнський центр громадських ініціатив» у 2009-2010 рр., у жодному зі ста дев'яноста шести міст, що охоплювались моніторингом, не запропонували якісну, повноцінну копію генерального плану чи його картографічну складову у відповідь на офіційний запит цієї організації [8]. Також не вдалось отримати повної інформації й Одеському відділенню «Демократичний альянс», який розсилав подібні запити по містах та населених пунктах Одеської області.

На наш погляд, за умов великої кількості службових та відомчих підзаконних актів *обґрунтування виключень та коригувань окремих* положень чинних переліків практично не має сенсу. Але з урахуванням вищенаведених фактів доцільними змінами можна вважати складання переліку обов'язкових для оприлюднення документів та внесення змін до нормативних актів і відповідних ДБНів, де повинен бути визначений порядок і правила відкритого публікування. В якості позитивного прикладу може бути лист КМДА до КО «Інститут Генерального плану м. Києва» №06-2047 від 23.11.2011 р., в якому наводиться наступний перелік:

«п.8. Для відкритого публікування використовуються графічні матеріали, виконані без оцифрування географічної та кілометрової сітки, нанесення астрономічних та геодезичних пунктів державної геодезичної мережі з горизонтальними перерізу понад 10 м, висот заводських, фабричних та інших труб, споруд баштового типу, пояснювальних підписів про рід промислових, сільськогосподарських та соціально-культурних об'єктів, електростанцій (АЕС, ТЕЦ та ін.), гідроелектростанцій, електростанцій, характеристик ліній електропередач, характеристик ліній зв'язку, газопроводів, станцій перекачування нафтопродуктів і компресорних станцій газопроводів, характеристик автомобільних доріг (крім їх номерів), характеристик залізниць (кількість колій, схили доріг, електрифікованість)».



Безумовно, зміст подібних переліків повинен стосуватись безпосередньо генеральних планів міст та населених пунктів.

Однак слід визнати, що навіть при повній відкритості матеріалів запобігти зловживанням і порушенням генерального плану не вдасться, оскільки дрібні порушення (неправомірні виділення та використання земельних ділянок) з певних причин врахувати важко:

по-перше, такі порушення можливо відслідкувати тільки за документацією з землеустрою або за матеріалами так званого Зонінгу, нормативи до якого ще тільки формуються;

по-друге, певна частина порушень генплану, зокрема тих, що стосуються рекреаційних, санітарно-захисних та інших зон загального користування, не мають виконавчої зйомки, а через це визначити їх за картографічними носіями практично неможливо.

Таким чином, генеральні плани завжди дещо «застарілі» вже на момент своєї розробки, а відповідна частина інформації в них є недостовірною (у кращому випадку буде скоригована під час оновлення генплану).

Так сталося, наприклад, у Харківському лісопарку, де без відома громади й всупереч Генеральному плану міста проведено виділення великої кількості земельних ділянок під приватну забудову. І хоча з-за парканів вже виглядають мальовничі дахи елітних садиб, на «папері» будівлі ніде не відстежуються. До речі, за тим же принципом Харківська виконавча влада діяла й при влаштуванні транспортної пробивки територією лісопарку: спочатку знищила тисячі дерев, а потім (після активних протестів громадськості) поспіхом коригувала проектну документацію.

Отже, за результатами дослідження доводиться зробити наступні невтішні висновки:

1. Для покращення ситуації з доступом громадськості до генеральних планів в першу чергу повинен піддатися реформуванню сам генеральний план як основний містобудівельний документ (напрямки реформування є сенс розглянути окремо).

2. На наш погляд, перегляд переліків відомостей, що становлять службову інформацію і розглядаються системою ЦОВВ як документація з грифом «Для службового використання», не матиме відчутного ефекту, оскільки суть цих переліків стосується переважно загальних питань (тобто таких, що трактуються як певні відомості або відомості, що належать до тієї чи іншої сфери). У подібних обмеженнях не важко загубити більшість дрібних змін та порушень генплану, особливо якщо порушення можуть бути виявлені тільки згодом, після прийняття нового або після коригування діючого генерального плану.

3. Забезпечити відкритий доступ до матеріалів топографічної зйомки (М 1:500, М 1: 1000, М 1:2000) у великих та крупних містах практично неможливо виключно з технічних причин. Такими причинами, наприклад, можна вважати відомчуроз'єднаність міських інженерно-технічних служб і відповідну неможливість отримання достовірної інформації щодо тепло-, водо-, газо-, енергопостачання міста, відомостей про стан, якість, а іноді й трасування мереж.

4. Найбільш радикальним і дієвим заходом, що сприятиме поступовому накопиченню достовірної інформації, а також якісному й регулярному моніторингу реалізації рішень генплану, є залучення геоінформаційних технологій. До речі, за умов використання ГІС-технологій окремі зміни можуть автоматично відстежува-

тись й на офіційних сайтах місцевих органів виконавчої влади, а це істотно спрощує як оприлюднення, так і доступ громадськості до відкритої інформації.

5. Очевидним слабким місцем в оприлюдненні матеріалів генплану в інтернеті є фінансування робіт з «оцифровки» та систематичність оновлення інформації.

6. Спроба врахувати державні, громадські та приватні інтереси через Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» внесла певні зміни й уточнення до нормативно-правових та організаційних основ містобудівельної документації, але істотно ситуацію не покращила. Наприклад, згідно з Законом складові частини генплану (зокрема план зонування території та проекти детального планування) не підлягають ніякій експертизі, а зміни до генерального плану населеного пункту можуть вноситися не частіше, ніж один раз на п'ять років. Отже, загальна доступність переважної частини матеріалів генерального плану та змін до нього (шляхом його розміщення на веб-сайті органу місцевого самоврядування та у місцевих періодичних друкованих засобах масової інформації, а також у загальнодоступному місці у приміщенні такого органу), як і раніше, залишається переважно декларативною [1].

7. Зурахуванням вищенаведеного найбільш ефективним заходом з визначення цільового використання окремої ділянки чи призначення конкретного землевідводу залишається громадський запит до місцевих органів виконавчої влади.

Таким чином, для покращення нормативно-правового регулювання виявлених проблем і надання громадянам широких можливостей моніторингу функціонування міських громад з питань містобудування, планування та розвитку територій, а також під час розробки, прийняття та реалізації генеральних планів сучасних міст доцільно було б переглянути концептуальні основи містобудівельного проектування. Наприклад, перспективною логіко-ієрархічною схемою можна вважати наступну послідовність розробки містобудівної документації:

1. Концепція розвитку міста.
2. Стратегія розвитку міста з її техніко-економічним обґрунтуванням.
3. Генеральний план міста.
4. Проекти детального планування території з проектами поділу на земельні ділянки.
5. Правила забудови.
6. Містобудівельний кадастр (Зонінг) населеного пункту на базі геоінформаційних технологій.

Актуальність подібних змін не повинна викликати сумнівів ні у громадськості, ні у більшості фахівців, що працюють у сфері містобудування. Непрямим підтвердженням цього факту є остання спроба розробки цілої низки проектів нових ДБН: «Склад і зміст генерального плану населеного пункту»; «Склад та зміст історико-архітектурного плану населеного пункту України»; «Склад та зміст містобудівної документації на державному та регіональному рівнях»; «Склад та зміст детального плану території» [9-12], що опубліковані на офіційному сайті Мінрегіону. Очевидно, що всі вони спрямовані на покращення діючої системи містобудівної документації, оскільки в них достатньо уваги приділено поняттям концепції та стратегії розвитку міста, сформовані розширені переліки графічної документації і є посилання на матеріали для публічного доступу. Зокрема, в ДБН «Склад і зміст генерального плану населеного пункту» складовою частиною генерального плану повинна бути: *Брошура* з основними положеннями генплану, яка містить техніко-економічні показники та проектні рішення, які оприлюднюються



на сайті органу місцевого самоврядування та в асобах масової інформації, а також *Креслення* для проведення громадських обговорень. Однак пояснення щодо змісту, складу брошури й переліку обов'язкових креслень у ДБНі відсутні, що, напевне, може призвести до вільного трактування і врешті-решт до подальшого свідомого обмеження публічної інформації.

Окрім того, в розміщених на сайті Мінрегіону проектах ДБН присутні термінологічні й методологічні недоліки поряд з частковою підміною понять, які певним чином можуть позначитись на подальшому доступі громадськості до генеральних планів населених пунктів. Так, при визначенні Концепції у ДБН «Склад і зміст генерального плану населеного пункту» є посилання на Стратегію розвитку, в той час як згідно з тлумаченнями цих термінів доцільним повинен бути зворотній порядок.

Концепція, або концепт, (від латин. *conceptio* – розуміння, система) – певний спосіб розуміння (трактування, сприйняття) якого-небудь предмета, явища або процесу; основна точка зору на предмет; керівна ідея для їх систематичного освітлення, комплекс поглядів, пов'язаних між собою, що витікають один з іншого, система шляхів вирішення обраної задачі.

Стратегія (др.-греч. *στρατηγία* – «мистецтво полководця») – загальний, не деталізований план якої-небудь діяльності, що охоплює тривалий період часу, спосіб досягнення складної мети. У сучасному уявленні стратегія формалізується в алгоритмі управлінської діяльності і в підприємстві, якнайповніше представлена в структурі бізнес-плану, будучи основою забезпечення реалізації проекту.

Згідно з цим широкий доступ громадськості необхідно забезпечити саме при визначенні концепції розвитку міста або населеного пункту. Так, якщо концепцією буде визначатись, яким має бути місто у майбутньому, то стратегія повинна визначити способи досягнення поставленої мети, а генеральний план має стати засобом, що забезпечує її втілення.

Наприклад, у містах, де громада прагне до збереження власної неповторної архітектурно-просторової «родзинки», історичних пам'яток, культурних, релігійних чи соціальних ландшафтів й ін., концепція розвитку повинна оприлюднити і затвердити громадою цей пріоритет. Стратегія ж повинна оцінити існуючі можливості й визначити необхідні зміни. Саме на її основі може бути сформульоване відповідне завдання розробникам генерального плану. Очевидно, що розвиток таких міст має йти шляхом дотримання урбаністичної форми й звичного урбаністичного порядку. Напевно, й генплан таких міст не повинен містити кардинальних архітектурно-просторових змін, перепланувань вулично-дорожньої мережі та істотної реконструкції транспортної інфраструктури. Щодо розвитку міста, то він стає можливим переважно за рахунок поширення та удосконалення туристичних послуг.

І навпаки, якщо громада вважає, що їхнє місто потребує тотальної перебудови, то загальна стратегія розвитку має містити визначення джерел фінансування необхідних трансформацій структури міста, покращення його екологічних параметрів, реформування соціально-економічних стосунків і складу населення, зміну типу й характеру забудови, розбудови нової системи швидкісних автомагістралей і доріг. Слід відзначити, що такий підхід повинен відповідати загальнодержавній стратегії соціально-економічного розвитку відповідної території й потребує суттєвої державної підтримки. Він скоріше за все може стосуватись окремих районів столиці, передмість великих мегаполісів або національних технополісів.

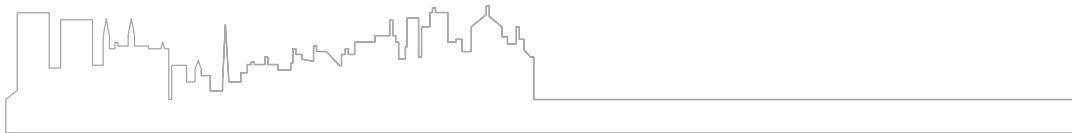
До речі, останнім часом у багатьох містах України були розроблені стратегії соціально-економічного розвитку. Яскравим прикладом у цьому плані є прийняття Стратегії розвитку м. Києва до 2025 року, наступним етапом реалізації якої, очевидно, стане коригування генерального плану столиці. Як відомо, сьогодні також стратегії розвитку формують Харків, Донецьк і Одеса, перед якими згодом постане доволі важливе завдання взаємоузгодження стратегій розвитку міст та їх генеральних планів.

Безумовно, переважна більшість концепцій, стратегій розвитку та генеральних планів вітчизняних міст і населених пунктів повинна відповідати на запитання: «Як зберегти історію, не відмовляючись від здорового глузду і прагматики дій?»[13]. Оскільки саме в ньому криється більшість сучасних суперечностей між громадою й приватними інтересами, забезпечення широкої публічності процесу розробки, прийняття та оприлюднення стратегії розвитку сучасних міст повинне стати головним державним пріоритетом.

Джерела та література

1. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності».
2. Семенов В.Т. Формирование устойчивого развития мегаполисов. Урбанистические аспекты / В.Т. Семенов, Н.Э. Штомпель. – Х.: Харьк. Нац. акад. город. хоз-ва, 2009.
3. Матеріали Східноукраїнського центру громадських ініціатив. Національне законодавство. Режим доступу: <http://totalaction.org.ua/content/natsionalne-zakonodavstvo>.
4. ДБН Б.1-3-97 Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів.
5. ДБН Б.1.1-9-2009 Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів сільських населених пунктів.
6. ДБН Б.1.1-4-2002 Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження містобудівного обґрунтування.
7. ДБН А.2.2-3-2004 Склад, порядок розроблення, погодження та затвердження проектної документації для будівництва.
8. Матеріали Східноукраїнського центру громадських ініціатив. Розсекречення генпланів міст Донеччини стримують лише відмовки. Режим доступу: <http://www.totalaction.org.ua/news/853?page=4>.
9. Проект ДБН «Склад і зміст генерального плану населеного пункту»
10. Проект ДБН «Склад та зміст історико-архітектурного плану населеного пункту України».
11. Проект ДБН «Склад та зміст містобудівної документації на державному та регіональному рівнях».
12. Проект ДБН «Склад та зміст детального плану території».
13. Стратегії урбаністичного майбутнього Києва: Збірник громадських дискусій, статей, інтерв'ю та проектів. Представництво Фонду ім. Гайнріха Бьоля в Україні. Київ – 2011.

Дата подання статті до редакції 19.07.2012 р.



Юлія Рашупкіна
Східноукраїнський центр громадських ініціатив
Член Ради Центру

ВПЛИВ ОБМЕЖЕНОГО ДОСТУПУ ДО ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ НА РЕАЛІЗАЦІЮ ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ МІСЦЕВИХ ГРОМАД, А ТАКОЖ РИНОК ЗЕМЛІ ТА НЕРУХОМОСТІ

RESTRICTED ACCESS TO COMPREHENSIVE CITY PLANS - HOW THIS IMPACTS LOCAL ECONOMIC GROWTH AND ITS EFFECTS ON THE LAND AND REAL ESTATE MARKETS IN LOCAL COMMUNITIES

Анотація

Матеріал статті аналізує довгостроковий вплив обмеженого доступу громадськості до генеральних планів на реалізацію економічного потенціалу місцевих громад. У статті також подано аналіз потенційного впливу відкритості генерального плану на рівень легітимності місцевих рішень та вирішення питань власності у громаді. Через демонстрацію впливу обмеженого доступу громадськості до генеральних планів на рівень корупції, ринок нерухомого майна, громадське здоров'я та безпеку місцевих мешканців авторка стверджує, що зміст генеральних планів має бути рівно доступним для усіх громадян.

Ключові слова: Генеральні плани, економічний розвиток, доходи місцевих бюджетів, легітимність.

Summary

The author examines the long-term impacts that limited public access to comprehensive city plans has on the economic potential of local communities. The article also analyzes how open access to comprehensive city plans influences the legitimacy of local decisions and discusses land ownership issues in communities. The author argues that the current practices that limit access to comprehensive city plans promote corruption and negatively affect the land and real estate markets, and the public health and safety of local residents. It explains why comprehensive plans should be accessible to all citizens.

Keywords: Comprehensive city plans, economic development, local budget revenues, legitimacy, limited access, open access.

Опис проблеми та мети дослідження. Органи місцевого самоврядування (ОМС) покликані вирішувати місцеві питання території, на яку розповсюджується мандат їхньої дії. В унітарній Україні виділити спектр публічних послуг, які надаються лише ОМС, – непросте завдання. Це пов'язано із тим, що переважна частина послуг, які надають місцеві ради та їх виконавчі органи, особливо у галузі медицини, освіти та соціального захисту, є виконанням делегованих функцій держави. ОМС часто використовують нечіткість у розподілі делегованих та власних повноважень як виправдання халатного та безвідповідального ставлення до надання послуг населенню на місцевому рівні. Однак, коли мова йде про діяльність

ОМС у сфері управління рухомим та нерухомим майном, а також природними ресурсами, що знаходяться у власності ОМС, вище згадані посилання на нечіткість національного законодавства у сфері розподілу самоврядних та делегованих функцій втрачають сенс. Стаття 143 Конституції України чітко говорить, що «органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання». ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» відносить до завдань ОМС вирішення питань планування та соціально-економічного і культурного розвитку місцевих громад. Для виконання зазначених завдань українське законодавство наділяє місцеві ради та їх виконавчі органи виключним правом на замовлення проектів, організацію громадських обговорень і прийняття містобудівної документації.

Генеральний план – основний документ, на базі якого розробляється зональне розмежування площ міста та детальний план територій. В ідеалі, місцеві ради та їх виконавчі органи під час прийняття рішення щодо розробки чи відхилення капітальних бізнес-проектів мають керуватись легітимно затвердженим генеральним планом. Також представники зацікавленої громадськості мають можливість порівнювати розроблені плани із реальним розвитком міста. Практика громадсько-політичного життя в Україні, на жаль, далека від ідеальної. За результатами моніторингу, проведеного СЦГІ протягом 2009-2010 рр., жодне із 196 українських міст, в яких запитувались текстова та графічна копії документів, не надало документи на інформаційні запити організації. Це означає, що генеральні плани хоч і затверджені місцевими радами, не відіграють жодної важливої ролі у розвитку територіальних громад: в умовах обмеженого доступу до текстових та графічних частин громадськість не має можливості проконтролювати відповідність реального місцевого розвитку прийнятим планам.

Метою даної статті є отримання відповіді на запитання: чи можливий стійкий конгруентний розвиток економічного, соціального та культурного потенціалу міст в умовах обмеженого доступу до інформації генеральних планів українських міст? Автор планує проаналізувати наслідки обмеження доступу до генеральних планів українських міст на реалізацію економічного потенціалу місцевих громад та залучення інвестицій. Оскільки легітимність відіграє важливу роль в успішності реалізації розроблених та затверджених політик, у статті також подається аналіз потенційного впливу відкритості органів місцевого самоврядування (на прикладі основного містобудівного документа – генерального плану) на рівень легітимності місцевих рішень.

Авторська гіпотеза. Автор припускає, що діюча практика обмеження доступу громадськості до генеральних планів зовсім не сприяє цілям довгострокового економічного розвитку місцевих громад, більше того, навіть ускладнює їх досягнення. Для верифікації даної гіпотези автор вивчатиме вплив обмеженого доступу генпланів на наступні елементи економічного розвитку місцевих громад:

1. доходи місцевих бюджетів;
2. розвиток ринку землі та житла;
3. раціональне використання наявних ресурсів.

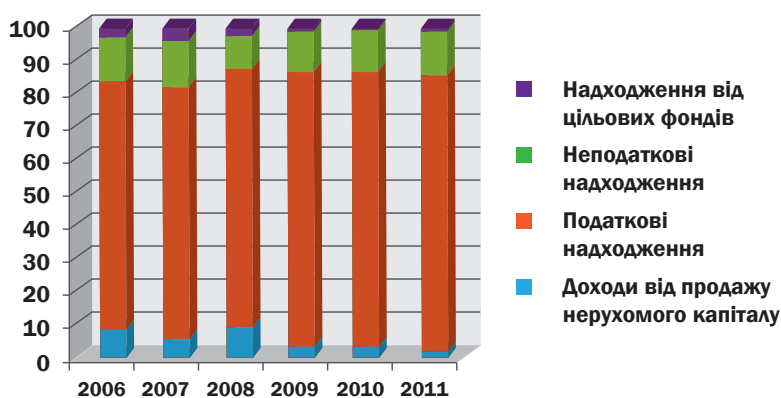
Економічний розвиток територіальних громад і обмежений доступ до генеральних планів. З одного боку, продаж землі та нерухомості, що знаходиться у власності місцевих громад, сприймається як негативне явище, бо громада назавжди



втрачає наявні ресурси; з іншого ж боку, доходи від продажу землі є одним із ресурсів поповнення дохідної частини місцевих бюджетів, що особливо суттєво у ситуації зменшених надходжень від податкових ресурсів та державної підтримки. Окрім того, доходи від продажу землі не враховуються під час розрахунку трансфертів на органи місцевого самоврядування і мають зараховуватись до бюджетів розвитку. Це означає, що, продаючи нерухоме майно місцевої громади, місцева рада отримує додаткові ресурси для здійснення капітальних проектів будівництва, реставрації та туристичного розвитку тощо. Тобто, в ідеалі, місцева громада має вигравати від ефективно функціонуючого та прозорого ринку землі; і одним із завдань місцевої влади є створення умов, сприятливих для приходу інвесторів. Варто зазначити, що протягом 2006 – 2010 рр. частка доходів від продажу нерухомого майна у структурі доходів місцевих бюджетів України значно зменшилась. Про це говорять статистичні дані, підготовлені проектом «Посилення місцевих фінансів», що реалізується за фінансової підтримки Агенства США з міжнародного розвитку. Так, доходи від продажу нерухомого капіталу у 2006 році склали 8,4% від загального доходу місцевих бюджетів, але у 2011 році частка доходів від продажу нерухомого капіталу впала до рівня 2,4%. Це може говорити про те, що нерозпроданого нерухомого майна у місцевих громадах залишилось дуже мало, або місцева влада намагається не розпродавати нерухоме майно під час економічного світового спаду, або інвестори не зацікавлені купувати нерухоме майно з огляду на спад бізнесу та корупцію на рівні місцевих органів влади тощо.

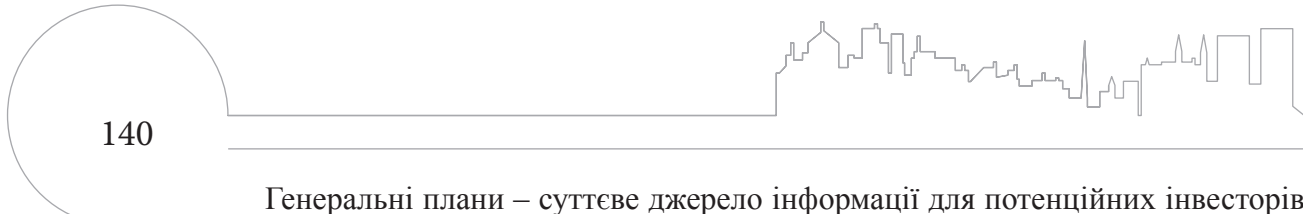
Діаграма. Структура доходів місцевих бюджетів за березень 2006-2011 рр.

Структура доходів місцевих бюджетів, березень 2006-2011



Адаптовано на основі матеріалів проекту «Реформа місцевих бюджетів» [1].

Жоден інвестор не буде вкладати кошти у проекти на території місцевої громади, якщо він не буде впевнений у суттєвому рівні окупності капіталу та мінімальному рівні ризиків. Фактори, які враховуються інвесторами під час оцінки як перспектив, так і ризиків потенційних інвестицій, включають стартові умови для бізнесу. Зокрема, інформація про наявність вільних ділянок на території міста, їхнє розташування та фізичний стан зумовлюють пропозицію ринку землі, у той час як демографічні, соціальні та економічні показники розвитку території дають можливість спрогнозувати кількість та якість попиту.



Генеральні плани – суттєве джерело інформації для потенційних інвесторів щодо потенціалу майбутніх інвестицій на ринку землі та житла. Генплани традиційно містять інформацію про поточні демографічні, соціальні та економічні показники стану розвитку місцевої громади (це зумовлює попит), а також описують перспективи майбутніх капітальних проектів та територіальні напрямки розширення міста (це зумовлює як попит, так і пропозицію). Тобто генплани – це публічні документи, які створюються для надання процесам міського розвитку ознак передбачуваності, системності та збалансованості інтересів різних груп населення. Про важливість впровадження у життя довго- та середньострокового планування неодноразово заявляв міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Анатолій Близнюк [2]. «За словами А. Близнюка, будівельні скандали не сходитимуть зі шпальт видань доти, доки місцева політична кон'юнктура і прийняття рішень під її тиском не будуть поставлені під контроль сильною місцевою громадою та врегульовані відповідним планом розвитку». Більше того, у п. 3 ст. 24 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» міститься положення про те, що «У разі відсутності плану зонування або детального плану території передача (надання) земельних ділянок із земель державної або комунальної власності у власність чи користування фізичним та юридичним особам для містобудівних потреб забороняється». Щоправда, 17 листопада 2011 р. депутати пішли назустріч місцевим радам, у яких відсутні генеральні плани, згідно з якими мають розроблятися плани зонування, і відтермінували вступ відповідного пункту закону на один рік. Вище згадана стаття вступить у дію з 1 січня 2013 року.

Консалтингова компанія, що на замовлення Міжнародного Валютного Фонду та Всесвітнього банку консулює уряди країн світу щодо покращення інвестиційного клімату в Україні, у статті «Покращуючи становище приватного сектора, полегшуючи процедури доступу до землі» [3] визначає ідеальний ринок землі як такий, що надає вільний доступ до землі та будівель через захищені законом права власності, за прозорими цінами та через ефективні дозвільні процедури і систему оподаткування. Серед аспектів ринку землі, які найбільше цікавлять приватних інвесторів, у статті перелічені наступні: доступ до ринку землі, гарантії права власності на отриману землю, вимоги до використання землі та рівне ставлення до конкурентів. Проблеми, що стосуються перелічених аспектів ринку землі, зумовлені різними факторами, у тому числі політичними преференціями щодо превалюючих типів власності у суспільстві, рівнем відкритості органів влади та програмою регуляторної політики, а також системою оподаткування нерухомої власності та вимогами щодо здійснення правочинів із власністю. В таблиці нижче представлено узагальнений погляд на потенційні проблеми у сфері ринку землі з позицій приватних власників.

**Узагальнені проблеми у сфері ринку землі з позицій
приватних власників**

Аспекти земельного ринку, що цікавлять приватних інвесторів	Якими факторами визначається
Доступ до ринку землі (чи можна купити землю і за яку ціну)	Тип власності (державна, місцевої громади) Обмеження на володіння або використання Планування та зонінг Податок на нерухомість
Гарантії права власності на отриману землю	Система титулів (система інструментів та способів документування прав власності на землю) Процес реєстрації Правила щодо застави землі Передача прав власності Суди
Вимоги до використання землі (як можна використовувати та забудувувати землю)	Дозволи на розташування об'єктів Дозволи на будівництво Вплив на навколишнє середовище Відстань від комунальної інфраструктури (електро-, газопостачання, водопроводу, каналізації тощо)
Рівне ставлення до конкурентів	Врядкування Прозорість Підзвітність

Таблицю перекладено та адаптовано до потреб видання із матеріалів статті «Покращуючи становище приватного сектора, полегшуючи процедури доступу до землі»[3].

Із наведеної таблиці можна зробити висновок про те, що генплан прямо впливає на ситуацію із наступних аспектів ринку землі:

1. доступ до ринку землі (містобудівний документ окреслює напрямки міста, що планується забудувати, змінити статус наближених земель, а значить описує наявні для капіталовкладень вільні землі тощо);
2. ставлення до конкурентів (якщо усі потенційні інвестори мають рівний доступ до генерального плану, більша кількість інвесторів буде брати участь в аукціонах із продажу землі, а значить є надія, що результати місцевих конкурсів визначатимуться не за особистими преференціями та симпатіями місцевих посадовців, а за критеріями найбільш вигідних пропозицій для громади);
3. напрямки бізнес-розвитку придбаної землі (на основі генерального плану місцеві ради розробляють зонінг, що встановлює технологічні та фізичні обмеження для майбутніх забудов).

Інтерв'ю з представниками організацій, що виражають інтереси забудовників, свідчать про те, що теперішні умови в Україні не сприяють вкладанням у серйозні проекти. Наприклад, голова правління «Української будівельної Асоціації» (УБА) Лев Парцхаладзе на початку 2011 року заявляв, що «На сьогоднішній день показники економічні по Україні не досить гарні для того, щоб залучати інвесторів» [4]. Водночас експерти свідчать, що прийняття нового закону «Про регулювання містобудівної діяльності» покращить ситуацію, оскільки вимагає наявності містобудівних документів для відчуження земель комунальної власності, що нівелює вплив персоналій на прийняття рішень. Однак, проблема збільшення інвестицій на місцевому рівні не вирішується із прийняттям закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». По-перше, більшість українських міст не мають затверджених актуальних генеральних планів. Наприклад, із 24 обласних центрів України, станом на липень 2011 року, згідно з даними Мінрегіону, лише 15 мають розроблені та прийняті генеральні плани (це складає 77 % від загальної кількості обласних центрів) [5]. У містах, де генеральних планів не існує, виділення земель для містобудівних потреб відбувається на основі містобудівних обґрунтувань, що спричиняє безсистемний хаотичний розвиток міста без розгляду довгострокових екологічних, економічних та соціальних наслідків. Відсутність генеральних планів у містах також спричиняє корупцію: інформація щодо потенційних бізнес-можливостей у місті доступна лише окремому колу осіб – органам місцевого самоврядування та їх виконавчим органам і відповідно або використовується лише депутатами та посадовцями у власних інтересах, або стає предметом закритого торгу у відносинах із потенційними інвесторами. По-друге, у містах, де генеральні плани прийняті, частковий або навіть повний зміст генеральних планів (текстової та графічної частини) має гриф обмеженого доступу до інформації «Для службового користування». Відповідно інформацією генеральних планів потенційні інвестори також не можуть скористатись, що повністю нівелює роль основного містобудівного документа.

Окрім того, згідно з наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства «Про затвердження Порядку надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, їх склад та зміст» від 7 липня 2011 р. форма містобудівних умов та обмежень разом із зазначенням назви об'єкта будівництва, інформацією про забудовника, намірів будівництва має містити посилання на містобудівну документацію (генеральний план населеного пункту, план зонування, детальний план території та рішення про їх затвердження (у разі наявності)), а також відповідні вкопювання із неї. Згідно з п. 2.3. Положення підставою для відмови у видачі містобудівних умов та обмежень є невідповідність намірів забудови земельної ділянки положенням відповідної містобудівної документації на місцевому рівні. В умовах існування доступної для громадськості містобудівної документації та поінформованості громадян щодо можливостей використання генеральних планів та детальних планів територій може бути суттєво зекономлений час як замовників будівництва, так і міських посадовців. Замовники будівництва, знаючи про перспективні напрямки розвитку території, на якій розташована земельна ділянка, де планується будівництво, могли би правильно вказувати і наміри забудови у документах для отримання містобудівних умов та обмежень. Це також мінімізувало б часові витрати місцевих



посадовців на розгляд документів, що апріорі мають бути відхилені з огляду на невідповідність чинній містобудівній документації.

Згідно з ДБН Б.1-3-97 «Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів» генеральний план включає текстові та графічні матеріали. «Графічними матеріалами є плани і карти аналітичного і проектного змісту, виконані у встановленому масштабі». Як показав моніторинг СЦГІ, найчастіше саме графічним матеріалам генерального плану надається гриф «Для службового користування».

Політика обмеження доступу громадян до карт генеральних планів виглядає особливо дивно на тлі політики максимальної відкритості геопросторових даних у мережі Інтернет та на порталах органів державної влади окремих розвинутих країн світу¹, Всесвітній банк, наприклад, протягом останніх років приділяє багато уваги впровадженню новітніх інтернет-технологій для збільшення участі громадськості у покращенні публічних послуг, стимулювання економічного розвитку та створення додаткових робочих місць у країнах, що розвиваються. Відкрита інформація органів державної влади та органів місцевого самоврядування не лише посилює можливості громадськості бути поінформованою про дії уряду, але також створює можливості для подальшого розвитку місцевих та національних політик за участю громадськості. Наприклад, у сусідній до одного з найбільших міст Танзанії (Дар-Ес-Салам) громаді група студентів, використовуючи ПС- пристрої, збирала інформацію щодо наявних шкіл, громадських туалетів, лікарень та сміттєзвалищ. Застосовуючи безкоштовне та вільнодоступне програмне забезпечення на порталі Вікі-мапи світу, студенти-волонтери завантажили зібрану інформацію для вільного доступу як громадян, так і органів влади. Зібрана інформація допоможе місцевим посадовцям під час планування майбутніх капітальних проектів будівництва ретельніше проаналізувати потреби місцевої громади, відтак зекономити кошти на додатковий аналіз ситуації.

У Сполучених Штатах громадяни не лише можуть вільно отримати доступ до карт генеральних планів, інформації про власників житлових будинків та розмір сплаченого податку на нерухомість, а також і створювати електронні карти для власних потреб на основі вільно доступних карт штатів, міст, шкільних округів, адрес за критерієм поштового індексу тощо. Ця інформація може бути завантажена із порталу Американського бюро з перепису населення, що знаходиться у структурі Американської Торговельної Палати². Після завантаження так званих шейпфайлів із веб-порталу державного органу користувач може поєднати географічні карти із статистичними даними, що відповідають обраній місцевості, і провести власний аналіз.

Створення органами влади таких можливостей для громадян на основі наявної у вільному доступі графічної та текстової інформації відіграє важливу роль у підтримці легітимності органів влади. Будь-який підручник із політології чи з основ теорії держави та права говорить, що легітимність – необхідна передумова функціонування інститутів влади будь-якого рівня. За умов легітимності народ визнає рішення та дії органів влади як такі, що є правильними, обґрунтованими та зваженими, і тому мають виконуватись.

¹ <http://www.openstreetmap.org/> .

² <http://www.census.gov/geo/www/tiger/shp.html> .

У демократичному суспільстві процес набуття легітимності органами влади розпочинається під час чесних та прозорих виборів, однак не обмежується виборчим процесом. Легітимність потрібно утримати. Процес утримання легітимності – це покроковий процес постійного спілкування із громадськістю щодо поточних проблем у суспільстві, обговорення можливих альтернатив їх вирішення та запрошення громадськості до імплементації обраного шляху вирішення.

Планування розвитку територій, документальним уособленням якого є генеральні плани територій, – це тест на легітимність органів місцевого самоврядування. Легітимність передбачає спроможність інститутів влади функціонувати в умовах діалогу із зацікавленими сторонами. Поняття легітимності суперечить ідеям такого політичного простору, що захищений парканом, внутрішніми військами, стінами адміністративних будівель та грифами обмеженого доступу на документах органів влади.

Органи влади за власною природою покликані розпоряджатися наявними у власності громади (стосується ОМС) та країни (стосується органів державної влади) ресурсами. Причому управлінсько-розпорядчі функції органів влади мають виконуватись у такий спосіб, що відповідає принципам рівності, справедливості, а також слугує цілям підтримки і стимулювання громадського здоров'я та безпеки. Якщо зазначене відбувається у реальності, рівень легітимності органів влади зростає. Якщо ж населення відчуває, що рішення органів влади суперечать здоровому глузду та колективним інтересам сучасних і майбутніх поколінь, рівень соціальної напруженості (соціальних протестів, скарг до національних та міжнародних інституцій тощо) зростає, і відповідно рівень легітимності органів падає.

В Україні не обов'язково постійно відслідковувати статті у пресі або в соціальних мережах, щоб переконатись у тому, що управлінсько-розпорядча діяльність у сфері розвитку міст часто суперечить інтересам міських жителів. Проблеми знищення зелених насаджень в ім'я побудови чергового розважального закладу, торговельного центру або розташування екологічно небезпечного виробництва поблизу житлових будинків кожен другий відчув або на собі, або через власних родичів чи друзів. Незадоволення міських мешканців є обґрунтованим. По-перше, під час зміни призначення навколишньої земельної ділянки відбувається також і зміна у вартості придбаної або успадкованої власності. По-друге, розвиток міста, спрямований на стимулювання бізнес-активності у сфері розваг, веде до погіршення безпеки сусідніх житлових кварталів, а будівництво або функціонування екологічно небезпечного виробництва збільшує витрати місцевої громадськості на підтримку власного здоров'я, зменшує працездатність дорослих мешканців та впливає на розумовий розвиток дітей тощо. Тобто дії органів місцевого самоврядування у сфері перспективного розвитку міста навряд чи можна визначити як легітимні: вони не сприймаються більшістю громади, і, як результат, викликають хвилю протестів та конфліктів із забудовниками щодо розпорядження наявною колективною чи приватною власністю.

Генеральні плани – це початок формування питань власності на нерухоме майно. Генеральні плани хоч і не дають прямої відповіді на питання, хто та на яких умовах може отримати землю у власність, проте дають можливість спрогнозувати вартість землі та нерухомості у різних районах міста на найближче десятиліття та підрахувати можливі як збитки, так і вигоди для громади від функціонування промислових об'єктів у місті.



Висновки. Дослідження впливу обмеженого доступу громадськості до генеральних планів на економічний розвиток міст показав, що вільний доступ до матеріалів містобудівного документа плану, хоч автоматично і не гарантує пожвавлення розвитку громад, має значний потенціал впливу на сумісні із економічним ростом факторами. Узагальнено можна спрогнозувати, що відкритий доступ до генеральних планів призведе до таких наслідків:

- збільшить доходи місцевих бюджетів від продажу нерухомого майна на засадах чесної конкуренції для зацікавлених інвесторів;
- стимулює розвиток ринку землі, оскільки доступні для всіх генеральні плани унеможливають суб'єктивізм та свавільність місцевих посадовців;
- забезпечить системний конгруентний розвиток українських міст із врахуванням довготривалих екологічних, соціальних та економічних наслідків запланованих проектів капітального будівництва, розширення територій тощо;
- забезпечить органи місцевої влади додатковою інформацією щодо місцевих потреб та пріоритетів;
- зекономить витрати місцевих громад на заходи із забезпечення громадського здоров'я та безпеки;
- створить умови для формування чітких відносин власності у територіальних громадах.

Джерела та література

1. Monthly Monitoring of Main Indicators of the Budget and Banking Systems of Ukraine as of April 1, 2011. Institute for Budgetary and Socio-Economic Research. Режим доступу: [http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Month%20bankbudget/2011/2011_03_bank&budget_new_eng\(2\).pdf](http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Month%20bankbudget/2011/2011_03_bank&budget_new_eng(2).pdf). – 14.03.2012.
2. Як припинити будівельні війни // Інформаційне агентство УНІАН. – 2011 р. – 4 жовтня. – Режим доступу: <http://www.unian.net/ukr/news/news-460066.html>. – 14.03.2012.
3. Muir, R. & Shen, X. Land Markets. Promote the Private Sector by Improving the Access to Land. – Public Policy for the Private Sector, October, 2005. Режим доступу: http://rru.worldbank.org/documents/publicpolicyjournal/300muir_shen.pdf. – 14.03.2012.
4. Іноземні інвестиції в будівельну галузь прийдуть не скоро// ТОВ «РеалЕкспо». – 2011. – 17 січня. – Режим доступу: <http://www.zagorodna.com/uk/statti/inozemni-investicii-v-budivelnu-galuz-priydut-ne-skoro.html>.
5. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Стан забезпеченості генеральними планами обласних центрів, міст Києва, Севастополя, Сімферополя (станом на 01.07.2011 р.).

Дата подання статті до редакції 15.05.2012 р.

Вадим Штефан

Аналітичний Центр «Бюро економічних та соціальних досліджень»

Експерт з питань регуляторної політики

ДО ПИТАННЯ ВІДКРИТОСТІ ІНФОРМАЦІЇ ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ У КОНТЕКСТІ ПРОЦЕСІВ ІНВЕСТУВАННЯ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

THE PROBLEM OF RESTRICTED ACCESS TO COMPREHENSIVE CITY PLANS IN THE CONTEXT OF INVESTMENT AT THE LOCAL COMMUNITY LEVEL

Анотація

Автор статті розглянув питання впливу закритості інформації генеральних планів на інвестиційну привабливість територій. Як вид державного регулювання створення та оприлюднення генерального плану повинно знижувати рівень негативного впливу неспроможностей ринку, у тому числі таких: проблема суспільних благ, проблема монополій, проблема зовнішніх ефектів, проблема інформаційної асиметрії. У статті автор робить висновок, що закритість інформації генерального плану призводить до посилення всіх зазначених неспроможностей і тому негативно впливає на інвестиційну привабливість територій.

Ключові слова: генеральний план, монополія, суспільні блага, інформаційна асиметрія, зовнішні ефекти, ринкові неспроможності, дозволи у сфері будівництва, інвестиції, інформаційна асиметрія.

Summary

The article examines the impacts that limited access to comprehensive city plans has on the investment attractiveness of cities. Disclosure of comprehensive city plans should reduce the negative impacts of market failures, such as the following: restricted availability of public goods, reduced competition due to monopolies, impacts caused by external effects such as environmental disasters, and problems caused by the manipulation of information flow. The article concludes that limited access to comprehensive city plans aggravates market failures and therefore adversely affects the investment attractiveness of the area.

Keywords: comprehensive city plans, monopoly, public goods, information asymmetries, externalities, market failure, permits in construction investment.

Постановка проблеми. Генеральний план міста, селища (далі – генеральний план) є основним видом містобудівної документації з планування території населеного пункту, призначений для обґрунтування (розроблення та реалізації) довгострокової політики органу місцевого самоврядування в питаннях використання і забудови території. Відсутність відкритості текстової та графічної частини генеральних планів знижує можливості середньострокового та довгострокового планування діяльності суб'єктів господарювання. У свою чергу відсутність можливостей довгострокового бізнес-планування призводить до реалізації бізнес-проектів з коротким інвестиційним циклом, низьким рівнем капітало- та фондоозброєності,



що не сприяє стійкому розвитку територіальних громад на інноваційно-інвестиційній основі, знижує потенціал створення якісних робочих місць та наповнення місцевих бюджетів.

Актуальність дослідження. На думку окремих дослідників, генеральні плани міст є регуляторними актами у частині, що впливають на рішення суб'єктів господарювання щодо будівництва нових об'єктів. З іншого боку, відсутність доступу до генеральних планів на стадії набуття чинності генпланів збільшує часові та грошові витрати суб'єктів господарювання для проходження дозвільних процедур у сфері будівництва, сприяє зростанню рівня корупції. На думку автора статті, питання прозорості генеральних планів лежить у двох вимірах – стратегічному (через визнання генеральних планів нормативними актами, що впливають на господарську діяльність у широкому контексті на перспективу) й тактичному (через можливість використання інформації генпланів інвесторами у своїй діяльності).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнотеоретичним проблемам планування розвитку міст присвячені праці А.В.Буніна, А.П. Вергунова, А.Е. Гутнова, Г.М. Лавріка, В.Ф. Макухіна, А.І. Рімши, А.М. Рудницького, Т.Ф. Панченко, І.А. Фоміна. Мотивація суб'єктів господарювання до здійснення інвестиційної діяльності і вибору окремої території залежить від ряду чинників, що формують вартість території. Найкраще проблеми виникнення та формування вартості територій населених пунктів в Україні досліджені у працях Ю.М. Палехи.

Аналіз містобудівної практики виявив, що за останні роки здійснено розроблення Концепції розвитку Києва та Севастополя, завершено розроблення генеральних планів національного курорту Великої Ялти, регіональних центрів Чернігова, Вінниці, місцевих правил забудови міст Черкас, Полтави, Одеси. Розроблено комплекс містобудівної документації для міста Горлівки, який, на думку розробників, має сприяти поліпшенню інвестиційного клімату, розміщенню нових підприємств зі створенням робочих місць, збільшенням надходжень до місцевого бюджету.

У зв'язку зі змінами у містобудівному законодавстві, що набули чинності у 2011 році, слід констатувати, що актуальних досліджень з проблеми відкритості генеральних планів для суб'єктів господарювання в умовах, що змінилися, недостатньо. Окреслена у статті проблема пов'язана з питаннями впливу інформації генеральних планів на приватне інвестування та залучення приватних інвестицій для соціально-економічного розвитку територій.

Викладення основного матеріалу. Генеральний план як рішення місцевої влади є нормативно-правовим актом, що містить у собі загальні правила поведінки, розрахований на тривалий (близько 10 років) час, має не персоніфікований характер і так чи інакше регулює ведення господарської діяльності. Згідно з ДБН Б.1-3-97 «Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів» генеральний план включає в себе наступну інформацію (Рис.1), яка, на нашу думку, прямо чи опосередковано впливає на прийняття управлінських рішень в економічній сфері та при виборі інвестором напрямків інвестування. Таким чином, прийняттям генерального плану орган місцевого самоврядування втручається у звичайний хід подій, який може відбуватися виключно на основі ринкової конкуренції. Адже, йдучи за аксіомами економістів класичної школи, можна справедливо припустити, що завдяки ринковим силам конкуренції і так званій «невидимій руці» А. Сміта будь-яке планування і адміністративне втручання є зайвим.

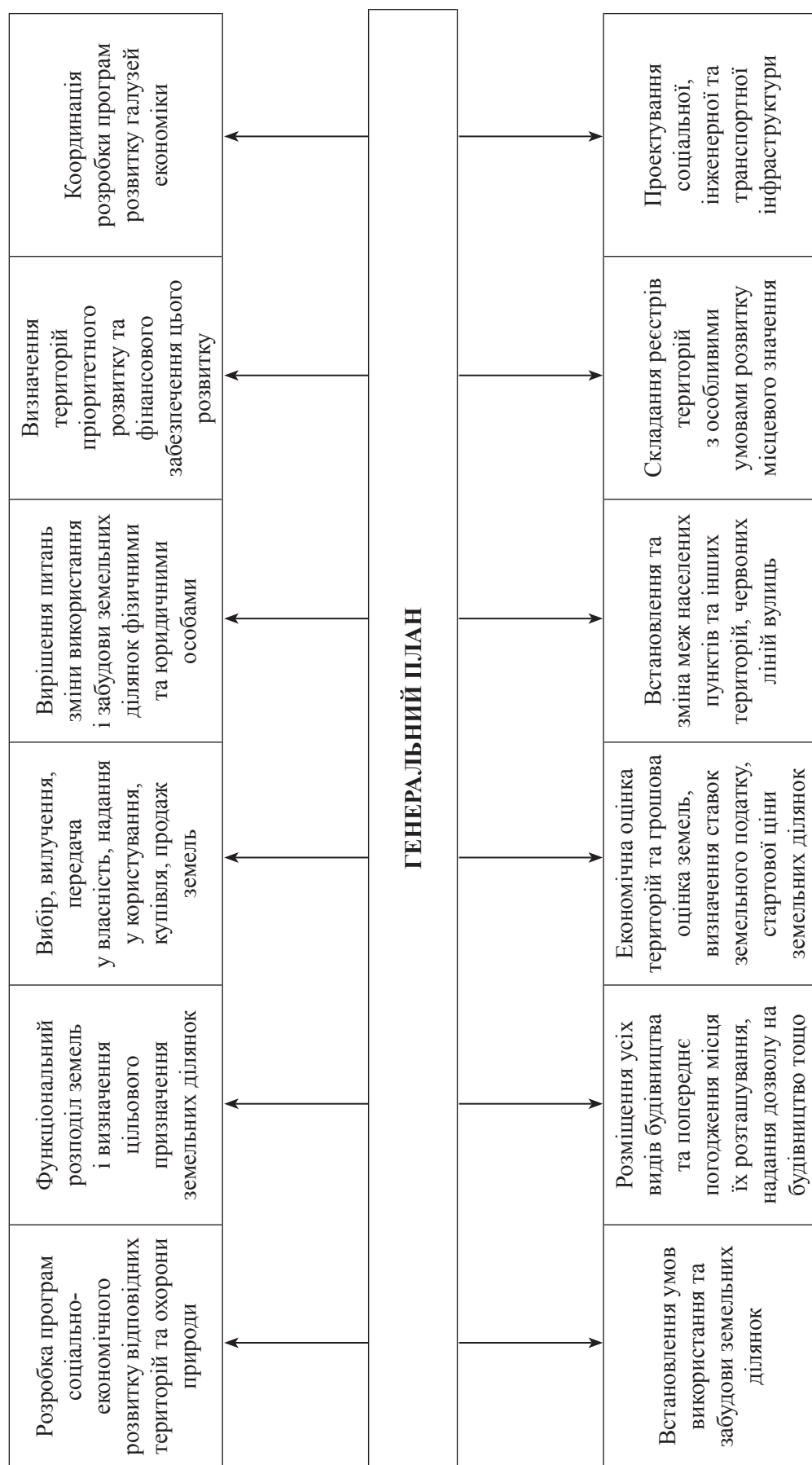


Рис. 1. Інформація генерального плану у системі соціально-економічної інформації, що використовується при виборі напрямків інвестування



У сучасній економічній науці приводом для державного втручання в економіку вважається усунення недоліків [1, 24] діючого ринкового механізму. Ці недоліки називають «неспроможностями ринку» і розмежовують на:

1. проблеми суспільних благ,
2. проблеми монополій,
3. проблеми зовнішніх ефектів,
4. проблеми інформаційної асиметрії.

На нашу думку, саме для зменшення впливу усіх чотирьох неспроможностей ринку у сфері містобудування і спрямовується дія НПА «Генеральний план». Зупинимось на кожній з них.

1. Проблема суспільних благ зменшується завдяки реалізації у генеральному плані будівництва доріг, шкіл, місць спільного відпочинку, парків, скверів, фонтанів тощо. Відомо, що прийняття генерального плану як документа потребує значних бюджетних витрат. Текстову та графічну частину генерального плану можна вважати, на нашу думку, певним суспільним благом у частині планування, формування довгострокової політики та інформування громадськості і суб'єктів господарювання. Іншими словами, розробка та прийняття генерального плану – це створення суспільного блага, що запобігає такій неспроможності ринку, як хаотична нерегульована забудова.

2. Проблема монополій. У сучасній економічній політиці розвинених держав панує справедлива думка, що наявність монополій у певній сфері – це швидше виняток, ніж правило. У випадку, якщо монополія має місце, то держава повинна вдатися до цілого арсеналу антимонопольної політики для зниження негативних наслідків діяльності монопольних суб'єктів або повного усунення таких суб'єктів із ринкового середовища. Стосовно планування та забудови територій, генеральний план може стати корисним інструментом антимонопольної політики на місцевому рівні шляхом формування прозорого конкурентного середовища у сфері будівництва. Підвищення рівня конкуренції у будівельній сфері знизить монопольно сформовану ціну на кінцевий продукт – житло, об'єкти промислової та соціальної інфраструктури, дороги тощо. Отже, знизиться рівень навантаження на бюджети територіальних громад і держави, що виступають замовниками будівельних робіт, а також і на бюджети домогосподарств, що є споживачами житла.

Наша держава планує забезпечувати громадян якісним та доступним житлом. Так, до переліку програм, визначених «Державною програмою економічного і соціального розвитку України на 2012 рік і основні напрямки на 2013 і 2014 роки», входить «Державна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010-2017 роки» з відповідним обсягом фінансування з державного бюджету. Тобто виконання цієї програми і ефективність використання бюджетних коштів, а якщо конкретно, то того обсягу коштів, що закладено у програмі, безпосередньо залежить від зниження рівня гостроти проблем монополій у сфері будівництва. Тобто, підвищуючи рівень доступності інформації генеральних планів, держава тим самим сприяла б підвищенню ефективності використання бюджетних коштів у такому болючому для всього суспільства питанні, як доступність житла.



3. Проблема зовнішніх ефектів. Проблема зовнішніх ефектів у сфері містобудування насамперед пов'язана з ціною. Так, купуючи квартиру або інвестуючи бізнес, купуючи земельну ділянку у несприятливому з екологічної точки зору місці, приватна особа або підприємець, інвестор в дійсності сплачує більшу ціну, ніж та, що відображена у договорі купівлі-продажу. Ці додаткові витрати мав би компенсувати інвестору продавець шляхом зменшення ціни. Однак, на практиці таке відбувається вкрай рідко. Не маючи достатньої інформації, інвестор може бути не в змозі визначити реальну ціну землі чи об'єкта нерухомості. В радянські часи проблема зовнішніх ефектів вирішувалась адміністративно шляхом розміщення у містах бюджетоутворюючих підприємств, які були джерелом негативних зовнішніх ефектів і одночасно їхніми споживачами-компенсаторами, маючи на балансі необхідну соціальну інфраструктуру тощо. Сьогодні, коли інвестори, особливо у містах з одним єдиним бюджетоутворюючим підприємством, відмовляються від соціальних зобов'язань, не вирішують екологічних проблем, така ситуація призводить до мінімізації зацікавленості в інвестиціях окремих інвесторів у інші непрофільні для міста сфери. Ці міста стають ще більшими заручниками бюджетоутворюючих підприємств. Таким чином, прийняття генерального плану через комплексність, стратегічність, науковість має знизити рівень прояву зовнішніх негативних ефектів від господарської діяльності, перевести сьогоднішні моно-міста на шлях сталого економічного розвитку.

4. Проблема інформаційної асиметрії як неспроможність ринку прямо пов'язана з проблемою зовнішніх ефектів та необхідністю визначення реальної вартості території або земельної ділянки окремим суб'єктом ринку, інвестором.

Між величиною вартості території населених пунктів та їх загальними містобудівними параметрами існує тісний зв'язок. Розвиток населених пунктів, динаміка чисельності їх населення, зростання соціально-економічного та інфраструктурного потенціалу безпосередньо впливають на вартість території [2, 161]. Таким чином, проблема інформаційної асиметрії у сфері містобудування полягає у тому, що місцева влада та місцевий бізнес часто мають більше інформації про реальні умови та вимоги щодо містобудування, про наявність земельних ділянок тощо, ніж зовнішній інвестор. Тобто розподіл інформації між «зовнішніми» та «внутрішніми» інвесторами буде асиметричний. Внаслідок цього необізнаний інвестор може зробити помилкову інвестицію, що призведе до її втрати або навіть загрожуватиме банкрутством для самого інвестора. Тобто прийняття генеральних планів має на меті сприяння усуненню неспроможності ринку (інформаційна асиметрія) через інформування суб'єктів господарювання про можливості інвестування, перспективних напрямків розвитку територій.

Отже, ми прийшли до висновку, що генеральні плани впливають на діяльність суб'єктів господарювання. На думку окремих експертів, генеральні плани міст, як і інша містобудівна документація, мають ознаки регуляторного акта [1, 161], а відтак, мають проходити процедуру прийняття у відповідності до законодавства про регуляторну діяльність. У відповідності до законодавства регуляторні акти мають певну процедуру прийняття та оприлюднення, а також супроводжуються аналізом регуляторного впливу та звітністю про відстеження регуляторного впливу. В даному випадку термін «регуляторний вплив» означає вплив на суб'єктів господарської діяльності або їх діяльність.



У цілому повне виконання зазначеної на схемі процедури [3, 205] дозволяє унеможливити прийняття регуляторного акта без відома громадськості та суб'єктів підприємництва й на практиці сприятиме усуненню неспроможностей ринку, про які йшлося вище. Тобто загальна ідеологія прийняття генеральних планів міст за процедурою регуляторних актів могла б нести меседж про відкритість територіальних громад для інвестицій. Прийняті генеральні плани мали б відповідати ст.4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», тобто бути:

доцільними – відповідати формам та рівню державного регулювання господарських відносин, потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятих альтернатив,

ефективними – забезпечувати досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави,

збалансованими – забезпечувати у регуляторній діяльності баланс інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави,

бути спланованими та передбачуваними – враховувати думку громадськості й бути прозорими.

Результатом регуляторної політики щодо прийняття та відслідковування регуляторного впливу місцевого НПА як регуляторного акта має бути процес постійного поліпшення цього важливого для суб'єктів господарювання регуляторного акта.

На нашу думку, позиція вважати чи не вважати рішення місцевої влади про прийняття генерального плану повністю або у певній частині регуляторним актом впливає лише на можливості громади (у тому числі й суб'єктів господарювання та бізнес-асоціацій) тієї чи іншої території бути поінформованими про перспективний розвиток міста. У випадку, якщо громадськість повною мірою має доступ до генеральних планів та можливостей обговорення напрямків розвитку міста і розміщення певних об'єктів, процедури прийняття генерального плану як регуляторного акта можна вважати зайвими. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» (ст.21) передбачає відмінну від процедури, що описана у Законі [4,15], процедуру оприлюднення генерального плану. Відповідно до ст.21 громадським слуханням підлягають розроблені в установленому порядку проекти містобудівної документації на місцевому рівні: генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій, детальні плани територій. Затвердження на місцевому рівні вищевказаної містобудівної документації без проведення громадських слухань щодо проектів такої документації забороняється. Кардинальна відмінність процедури, вказаної у ст. 21 – обов'язковість розробки та оприлюднення Аналізу Регуляторного Впливу (АРВ) із зазначенням вигід та витрат суб'єктів господарювання. Крім того, положення Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» звужує можливості громадського обговорення питань розміщення нових об'єктів.

Експертна позиція про те, що генеральні плани носять ознаки регуляторного акта, віддзеркалюється на практиці – окремі органи місцевого самоврядування приймають рішення про генеральні плани за процедурою регуляторного акта. У період, близький до періоду проведення дослідження, відбувалося прийняття Генерального плану м. Горлівка Донецької області. Докладно ми дослідили проект



рішення Горлівської міської ради «Про затвердження проекту «Генеральний план м. Горлівка Донецької області. Схема планування території на місцевому рівні в межах територіальної громади Горлівської міської ради» та аналіз його регуляторного впливу, що були оприлюднені шляхом опублікування в газеті «Вечерня Горловка» та розміщення на офіційному сайті Горлівської міської ради [4].

Таблиця

Аналіз оприлюдненого АРВ до проекту Генерального плану м. Горлівка як регуляторного акта

Оприлюднені пункти аналізу регуляторного впливу (АРВ)	Авторський коментар на відповідність Закону «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та врахування інтересів СГД
<p>1. Визначення проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання.</p> <p>Для визначення стратегії розвитку м. Горлівка та шляхів її реалізації, вдосконалення планувальної структури та композиції забудови міста було розроблено проект рішення міської ради: «Про затвердження проекту «Генеральний план м. Горлівка Донецької області. Схема планування території на місцевому рівні в межах територіальної громади Горлівської міської ради».</p>	<p>Згідно з зазначеною інформацією в АРВ Генеральний план приймається для вирішення проблеми, що виникла через необхідність визначення стратегії міста.</p> <p>Пропозиція: прийняття документа має ґрунтуватися на зменшенні впливу певних неспроможностей ринку</p>
<p>2. Цілі державного регулювання.</p> <p>Діяльність з підготовки проекту регуляторного акта обумовлена стратегією розвитку сучасної України, тобто становлення інноваційної економіки, впровадження нових технологій, спрямованих на екологічну реабілітацію територій, нарощування науково-інформаційної сфери та соціально-культурного потенціалу тощо. Виходячи з цього, були визначені цілі прийняття регуляторного акта:</p> <ul style="list-style-type: none"> а) формування самодостатньої суспільно-територіальної системи; б) раціональне та ефективне використання території міста; в) створення містобудівних умов для розвитку підприємництва всіх форм власності; г) забезпечення норм санітарного і екологічного благополуччя населення; 	<p>Цілі враховують позиції громадськості, влади та бізнесу.</p> <p>У цілях прийняття регуляторного акта не враховано таку ціль, як прозорість містобудівної діяльності.</p> <p>«Формування самодостатньої суспільно-територіальної системи» є досить розпливчатою ціллю.</p>



<p>3. Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення визначених цілей.</p> <p>Тепер дана сфера регулюється нормативно-правовою базою: Конституцією України, Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», Законом України «Про основи містобудування», Земельним Кодексом України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Водним Кодексом України, нормативно-правовими актами та нормативно-методичними положеннями Державного Комітету України з будівництва та архітектури.</p> <p>Чинне законодавство регулює правові відносини взагалі, тобто регулювання відбувається на рівні всієї країни (регіону, області). Проте нюанси розвитку конкретно взятого міста регулюються в неповному обсязі, тобто у правовому полі бракує уніфікованого акта, який би в повній мірі визначав принципові вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту. Вирішення цього питання можливе лише шляхом прийняття Горлівською міською радою рішення «Про затвердження Генерального плану та схеми планування території на місцевому рівні в межах територіальної громади Горлівської міської ради».</p>	<p>Не враховані всі альтернативи.</p> <p>Базовою альтернативою має бути «залишити-все-як-є». Оскільки територіальна громада функціонувала без запропонованого Генерального плану до моменту прийняття рішення, а виготовлення Генерального плану передбачає бюджетні витрати, то доречно було б оцінити і таку альтернативу з відповідними розрахунками.</p>
<p>4. Механізми та заходи, що пропонуються для досягнення цілей.</p> <p>Розробка Горлівською міською радою рішення «Про затвердження Генерального плану та Схеми планування території на місцевому рівні в межах територіальної громади Горлівської міської ради» здійснюється на основі принципів:</p> <p>а) надання повної інформації щодо існуючого та перспективного використання території міста; проект буде оприлюднений в місцевих засобах масової інформації та розташований на офіційному сайті Горлівської міської ради; проведення обговорень Генерального плану з населенням;</p>	<p>Механізми та заходи повинні відповідати цілям регулювання.</p> <p>Наприклад, така ціль, як «формування самодостатньої суспільно-територіальної системи», не встановлює відповідних заходів, а, отже, і критеріїв досягнення та успіху.</p> <p>Передбачені заходи не пов'язані з цілями регулювання. Так, пункт а) 4-го розділу АРВ не відображено у цілях регулювання.</p>



<p>б) встановлення єдиних умов та обмежень використання земельних ділянок; пропонується упорядкування функціонального зонування території міста (промислова зона, зона житлової забудови, зона сільськогосподарського призначення тощо);</p> <p>в) розгляд у разі надходження зауважень та пропозицій стосовно змісту проєкту.</p>	
<p>5. Обґрунтування можливості досягнення визначених цілей у разі прийняття регуляторного акта.</p> <p>Можливість досягнення цілей у разі прийняття зазначеного акта є цілком реальною та обґрунтованою.</p> <p>Вплив зовнішніх факторів:</p> <p>а) залучення інвестицій є запорукою розвитку міста;</p> <p>б) визначення стратегії розвитку м. Горлівка обумовлює необхідність модернізації, технічного та технологічного переоснащення промислової спеціалізації міста, а також зростання рівня освіти населення.</p> <p>Прогноз впливу на бізнес-середовище:</p> <p>в) важливу роль у реалізації стратегії розвитку міста надано малому і середньому бізнесу. Розвиток модернізованих промислових об'єктів зумовить розвиток обслуговуючих та доповнюючих виробництв – сфера діяльності, як правило, малого та середнього бізнесу;</p> <p>г) розвиток та ведення бізнесу буде більш прогнозованим. Становлення чіткої інноваційної спрямованості промислового комплексу міста визначає направленість розвитку бізнесу.</p>	<p>У цьому пункті слід зазначати зовнішні впливи, які можуть спричинити невиконання або виконання НПА. Автори АРВ говорять про те, що «досягнення цілей у разі прийняття зазначеного акта є цілком реальним та обґрунтованим».</p> <p>У цьому розділі укладачі АРВ виклали інформацію, яку б слід було розмістити у розділі 6. Очікувані результати.</p>
<p>6. Очікувані результати.</p> <p>Сфера інтересів міської ради:</p> <p>а) розвиток міста як потужного промислового центру з цілою низкою крупних містоформуючих підприємств;</p> <p>б) модернізація, технічне та технологічне переоснащення</p>	<p>Сфера інтересів бізнесу не врахована або ж чомусь сфера інтересів бізнесу співпадає зі сферою інтересів влади, наприклад: модернізація, технічне та технологічне переоснащення промисловості, впровадження інноваційних технологій.</p>



<p>промисловості, впровадження інноваційних технологій підвищить рівень екологічної та економічної безпеки міста;</p> <p>в) зростання економічної активності у господарському комплексі сприяє раціоналізації землекористування в місті;</p> <p>г) урахування інтересів територіальної громади. Даний регуляторний акт визначає перспективи розвитку не тільки центральної частини міста, а й окраїн міста, що на даний час дуже важливо.</p> <p>Сфера інтересів громадян:</p> <p>а) зростання економіки стимулює зростання сфери обслуговування, що в свою чергу стимулює зростання якості обслуговування населення;</p> <p>б) зростання обсягів будівництва житлового фонду приведе до покращення житлових умов мешканців міста. Обсяг нового житлового будівництва в межах розрахункового терміну в цілому складе 1826,0 тис. м² загальної площі;</p> <p>в) розвиток промисловості та бізнесу дає змогу створити додаткові робочі місця для працевлаштування мешканців міста. Генеральним планом пропонується створення близько 40 тис. нових робочих місць;</p> <p>г) зростання соціального рівня життя населення міста.</p>	<p>Серед очікуваних результатів є два абсолютно чітких критерії результативності регуляторного акта:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Обсяг нового житлового будівництва в межах розрахункового терміну в цілому складе 1826,0 тис. м² загальної площі.2. Генеральним планом пропонується створити близько 40 тис. нових робочих місць.
<p>7. Строк дії регуляторного акта.</p> <p>Згідно з чинним законодавством України строк дії регуляторного акта не обмежується.</p>	<p>Оскільки згідно з розділом першого регуляторного акта метою прийняття Генерального плану є встановлення Стратегії розвитку міста, що передбачає досягнення певних параметрів у визначений період часу, то можна встановити строк дії регуляторного акта.</p>
<p>8. Показники результативності регуляторного акта.</p> <ol style="list-style-type: none">1. Дія рішення розповсюджується на території Горлівської міської ради.2. Розмір надходжень до бюджету неможливо прогнозувати, оскільки залежить від того, наскільки і як буде виконано пункти Генерального плану.3. Розмір фінансових витрат та часу, пов'язаних з виконанням акта, залежить від конкретної ситуації.	<p>Показники результативності регуляторного акта – це показники, на підставі яких під час проведення відстеження результативності регуляторного акта здійснюється оцінка стану впровадження цього регуляторного акта та досягнення ним цілей, задекларованих при його прийнятті. У даному випадку цілями регулювання є:</p> <ol style="list-style-type: none">1) формування самодостатньої суспільно-територіальної системи;2) раціональне та ефективне використання території міста;



<p>4. Рівень обізнаності суб'єктів господарювання чи фізичних осіб з рішенням визначається кількістю осіб, які:</p> <ul style="list-style-type: none"> прочитали вказане рішення в офіційному засобі масової інформації – газеті «Вечерня Горловка»; прочитали вказане рішення на офіційному сайті Горлівської міської ради; взяли участь в обговореннях регуляторного акта; отримали регуляторний акт чи інформацію стосовно основних його положень іншими шляхами. 	<p>3) створення містобудівних умов для розвитку підприємництва всіх форм власності; 4) забезпечення норм санітарного та екологічного благополуччя населення.</p> <p>Цей розділ АРВ повністю або частково входить у протиріччя з інформацією, зазначеною у розділі 5. Зокрема, розділ 5 АРВ говорить, що «можливість досягнення цілей у разі прийняття зазначеного акта є цілком реальною та обґрунтованою». В той же час, розділ 8 зазначає, що «розмір надходжень до бюджету неможливо прогнозувати, оскільки він залежить від того, наскільки і як буде виконано пункти Генерального плану. Розмір фінансових витрат та часу, пов'язаних із виконанням акта, залежить від конкретної ситуації».</p>
<p>9. Відстеження результативності регуляторного акта.</p> <p>Ефективність регуляторного акта буде оцінюватися за результатами відстеження. Відстеження результативності регуляторного акта буде здійснюватися на підставі даних за статистичними показниками: скільки відкрилось нових підприємств, скільки осіб було працевлаштовано, обсяг нового будівництва, розмір надходжень до бюджету тощо.</p> <p>Оскільки для визначення показників результативності регуляторного акта використовуються виключно статистичні дані, базове відстеження результативності даного норматива буде проведено через рік від дня набрання ним чинності розробниками цього проекту.</p> <p>Повторне відстеження результативності даного регуляторного акта буде проведено через два роки від дня набрання ним чинності.</p>	<p>У даному випадку має місце пряме порушення ст. 10 Закону «Про засади...», яка говорить, зокрема, що базове відстеження результативності регуляторного акта здійснюється до набрання чинності цього регуляторного акта або набрання чинності більшості його положень.</p> <p>Згідно з текстом АРВ «базове відстеження результативності даного норматива буде проведено через рік від дня набрання його чинності розробниками цього проекту».</p>

За даними проведеного аналізу можна зробити такі основні висновки:

1. Вимоги Закону [4] на етапі оприлюднення проекту рішення та його регуляторного впливу виконані формально, що у подальшому призведе до неможливості якісного відслідковування результативності впливу цього регуляторного акта на сферу господарської діяльності у м. Горлівка.



2. У наведеному прикладі не надано кількісної оцінки регуляторного впливу, що унеможливує зацікавленим особам, у першу чергу зовнішнім інвесторам, оцінку зміни регуляторного клімату у зв'язку з затвердженням генерального плану.

3. Відсутність якісних і кількісних критеріїв оцінки регуляторного впливу унеможливить у подальшому внесення змін до креслень містобудівної документації, які б позитивно сприймалися інвесторами, підприємцями.

4. В цілому проблема невиконання вимог чинного законодавства щодо регуляторної політики є типовою для України.

5. Прийняття генерального плану як регуляторного акта, на нашу думку, не зменшує рівень впливу ринкових неспроможностей, а навпаки, посилює, зокрема таку неспроможність, як інформаційна асиметрія. Результатами чого є хаотична забудова міст, зниження рівня інвестиційної привабливості тощо.

6. Неякісне виконання законодавства про регуляторну політику, а відтак закритість генпланів для внесення змін на основі економічно обґрунтованої інформації в ході перегляду генеральних планів як регуляторних актів, збільшує рівень монополізації сфери будівництва місцевими суб'єктами господарювання, що створює додаткову ваду ринку – посилення монополій у сфері будівництва.

Монопольне становище окремих забудовників, що добре поінформовані про діючі можливості забудови, обмеження тощо, реалізується на практиці. Тому перейдемо до прикладної частини застосування інформації генеральних планів суб'єктами господарювання. Перш за все слід зазначити, що основними зацікавленими дійовими особами (суб'єктами господарювання) щодо генеральних планів є суб'єкти господарювання у сфері будівництва – проектні організації, будівельні організації, девелоперські компанії. Містобудівна та земельпорядна інформація використовується цими суб'єктами господарювання на різних стадіях створення нового об'єкту будівництва, починаючи з попереднього погодження і закінчуючи введенням в експлуатацію. Для цих суб'єктів господарювання критично важливою є вартість проходження дозвільних процедур та відповідні часові витрати.

Зупинимося детальніше на погодженні нового об'єкту будівництва. Згідно з Законом [6] «вихідні дані повинні міститися у повному обсязі в загальнодоступній містобудівній документації на місцевому рівні».

Основними складовими вихідних даних є:

1. містобудівні умови та обмеження;
2. завдання на проектування, що визначають обґрунтовані вимоги замовника до планувальних, архітектурних, інженерних і технологічних рішень та властивостей об'єкта містобудування, його основних параметрів, вартості та організації його будівництва і складаються з урахуванням містобудівних умов та обмежень, технічних умов.

Містобудівні умови та обмеження надаються відповідними спеціально уповноваженими органами містобудування та архітектури на безоплатній основі. Перелік об'єктів будівництва, для проектування яких містобудівні умови та обмеження не надаються, визначає центральний орган виконавчої влади з питань будівництва, містобудування та архітектури. Спеціально уповноважений орган містобудування та архітектури визначає відповідність намірів щодо забудови земельної ділянки вимогам містобудівної документації на місцевому рівні. Розгляд заяви та надання вихідних даних або прийняття рішення про відмову у видачі

вихідних даних здійснюються спеціально уповноваженим органом містобудування та архітектури протягом десяти робочих днів від дня реєстрації заяви. Рішення про відмову у видачі вихідних даних приймається в разі невідповідності намірів щодо забудови земельної ділянки вимогам містобудівної документації на місцевому рівні. Документи заявника орган архітектури у місті може тримати до 10-ти днів.

Як бачимо, близько 10-ти днів уповноважений орган (наприклад, міське управління архітектури) може тримати інвестора у стані невизначеності щодо можливості погодження розташування нового будівництва. Економічні втрати суб'єкта господарювання порахувати не важко – вони будуть дорівнювати втраченій вигоді від реалізації проекту та (додатково) сумі процентів за обслуговування кредиту (якщо такий було взято).

Така норма згідно з законодавством діяла протягом 2011 року. У зв'язку зі змінами до Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» отримання всіх дозвільних документів, у тому числі й вихідних даних для проектування, буде відбуватися виключно через Єдині офіси. Таким чином, до 10 днів, відведених вищезгаданою нормою, додадуться ще близько 4 днів згідно з Законом «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та інформаційними картами (регламентами роботи Єдиних офісів), що приймаються місцевими органами влади на виконання Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

Враховуючи те, що згідно з чинним земельним законодавством етап будівництва та отримання дозволу на будівництво має проходити після оформлення документів на земельну ділянку шляхом оренди або купівлі-продажу, інвестор на стадії купівлі ділянки без наявності інформації генерального плану ризикує придбати ділянку, що у майбутньому може бути не придатною для задуманого будівництва. Адже «придатність» чи «непридатність» визначається управлінням архітектури на основі інформації генерального плану.

Інша важлива для інвестора інформація, яка міститься у генеральному плані і в разі відсутності доступу обмежує його можливості для будівництва – це червоні лінії, що встановлюють межі забудови. Червоні лінії – межі існуючих чи запроєктованих вулиць, доріг, майданів. Вони також відмежовують один від одного мікрорайони, квартали та території іншого призначення. По червоних лініях проходять інженерні комунікації. В межах червоних ліній забороняється будівництво або розміщення певних стаціонарних об'єктів. Закритість актуальної інформації про «червоні лінії» та зміни профілю червоних ліній у перспективі також збільшує для інвестора ступінь інформаційної асиметрії, ризикованості. Саме актуальне розміщення червоних ліній та зміна їх на перспективу і вносить, на нашу думку, до генерального плану ознаки регуляторного акта.

«Прогалини у процедурних моментах на регіональному рівні дають чиновникам змогу приймати суб'єктивні рішення, які не базуються на нормах законодавства. Це створює підстави для зловживань та необґрунтованих витрат ресурсів як з боку працівників дозвільних, так і контролюючих органів, що є чи не найголовнішою причиною поширення корупції у дозвільній системі» [7]. А додаткова закритість інформації генеральних планів закономірно породжує в інвесторів ряд труднощів, невизначеностей, для подолання яких забудовники нерідко вдаватимуться до використання корупційних інструментів. Корупційна складова об'єктивно збільшує витрати на інвестування та знижує рівень інвестиційної привабливості територій.



Висновки

1. Суб'єкт господарювання, не отримуючи можливості відкритого доступу до містобудівної документації, має ризики купівлі земельних ділянок, що в результаті можуть виявитися не цікавими для інвестування.

2. Закритість інформації генеральних планів збільшує витрати підприємця та ризики не проходження дозвільних процедур при виконанні вимог законодавства щодо погодження та отримання дозвільних документів.

5. Закритість інформації генпланів призводить до закритості міст від зовнішніх інвесторів та підвищує рівень монополізації.

6. Для здійснення інвестиційної діяльності у сфері будівництва суб'єкти господарювання, інвестори змушені вдаватися до корупційних дій.

7. В умовах закритості інформації генпланів посилюється рівень інформаційної асиметрії, вираш від якої мають внутрішні інвестори, що сприятиме зниженню загального рівня інвестиційної привабливості та, як результат, стагнації соціально-економічного стану територій.

Перспективи використання результатів дослідження

На нашу думку, уніфікація вітчизняного законодавства з європейським у сфері дозвільної політики буде проходити шляхом запровадження норм електронного урядування. У багатьох Європейських країнах погодження розташування об'єктів будівництва проходить в електронному вигляді шляхом нанесення електронного ескізу на електронну містобудівну документацію, доступну заявнику через мережу Інтернет. Це зменшує часові та грошові витрати заявників до мінімуму (менше 1 дня). Перспективи подальших досліджень мають зосереджуватись на можливостях застосування електронних інструментів у дозвільній діяльності.

Пропонуємо Міністерству й Міністерству торгівлі та економічного розвитку як правонаступнику колишнього спеціально уповноваженого органу з питань регуляторної політики Держкомпідприємництва остаточно врегулювати питання щодо визнання повністю або частково (не визнання) генеральних планів регуляторними актами шляхом оприлюднення спільної узгодженої точки зору з цього питання.

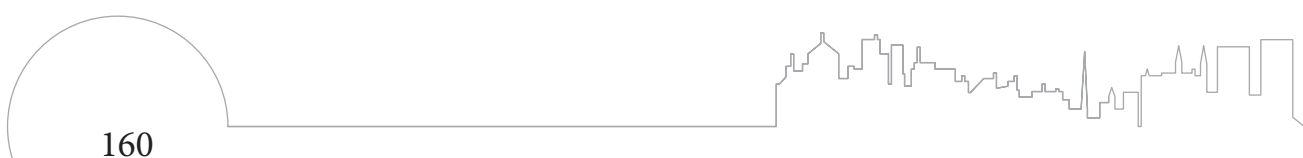
Джерела та література

1. Регуляторна політика. Як оцінити наслідки регуляторних актів / Ред. Д. Ляпіна і С. Береславського. – Київ: Інститут конкурентного суспільства, 2002. – 128 с.

2. Палеха Ю.М. Теорія і практика визначення вартості територій і оцінки земель населених пунктів України (економіко-географічне дослідження) – Рукопис: дис. д-ра географічних наук із спеціальності 11.00.02 – економічна та соціальна географія. – Інститут географії НАН України, Київ. – 2009.

3. Рада і депутат: робота в ім'я громади. Залучення громадськості до підготовки та ухвалення рішень органами місцевого самоврядування/ А. Ткачука, Є. Фишко, Ю. Ганущак та ін. – К.: [Ін-т громадян. сусп-ва: ІКЦ “Леста”], 2005. – 228 с.

4. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. № 1160-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 41. – Ст. 2157.

- 
5. Аналіз регуляторного впливу до проекту Генерального плану м. Горлівка. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://gorlovka.dn.ua/ru/node/2585>.
 6. Верховна рада України. Про регулювання містобудівної діяльності: закон України// Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>. – 06.05.2012.
 7. Скрипничук Т. Механізми протидії корупційним проявам у сфері дозвільної діяльності в галузі будівництва та архітектури на регіональному рівні. Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Edu/2009_18_19/fail/Skrypnychuk.pdf.
 8. Інформація про здійснення органами виконавчої влади державної регуляторної політики у 2010 році / Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва. – К., 2011. – Режим доступу: http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=184119&cat_id=33911.

Дата подання статті до редакції 20.05.2012 р.



Володимир Щербаченко

Східноукраїнський центр громадських ініціатив

Голова Ради Центру

Юлія Ращупкіна

Східноукраїнський центр громадських ініціатив

Член Ради Центру

Вадим Сабінін

Східноукраїнський центр громадських ініціатив,

Юрист Центру

Богдан Бондаренко

Східноукраїнський центр громадських ініціатив,

Радник з правових питань

ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

RESTRICTED ACCESS TO COMPREHENSIVE CITY PLANS IN THE CONTEXT OF THE PROVISION OF THE NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

Анотація

У статті подано аналіз того, як політика обмеження доступу до інформації генеральних планів співвідноситься з інтересами національної безпеки. На основі аналізу офіційних відповідей центральних органів виконавчої влади автори стверджують, що процедура віднесення інформації генеральних планів до інформації із обмеженим доступом є методологічно слабкою, слабоконтрольованою, непрозорою та неузгодженою між окремими ЦОВВ. Автори не лише ставлять під сумнів реальність загроз, обумовлених забезпеченням більшої доступності генеральних планів, але й вважають, що інтереси національної безпеки будуть краще захищені в умовах відкритості генеральних планів.

Ключові слова: національна безпека, національні інтереси, генеральні плани міст, службова інформація, процедура формування переліків відомостей, що становлять службову інформацію.

Summary

The authors offer their insights on how classification of comprehensive city plans correlates with national security interests. Based on an analysis of the official responses from central government bodies, they argue that the procedure of restricting the access to comprehensive city plans is flawed, non-transparent, and inconsistent with the policies of different government bodies. The authors not only question the threats that unclassified comprehensive city plans bear on national security, but claim that national security interests are better protected, when comprehensive city plans are available for the public.

Keywords: national security, national interests, comprehensive city plans, information “for official use only,” procedures of compilation of lists of information for official use.

Поняття національної безпеки. Історія людської цивілізації тісно пов'язана з історією розвитку інституту держави. Інститут держави, в ідеальному розумінні, покликаний забезпечити населення, що проживає у межах юрисдикції певної країни, від посягань на внутрішню та зовнішню безпеку населення. Політичні теорії так званого соціального контракту, зокрема, пояснюють, що інститут держави виник на основі колективного контракту між людьми. Люди погодилися відмовитися від частини власних свобод в обмін на гарантований державними інституціями захист від зовнішніх (зовнішня безпека) та внутрішніх ворогів (внутрішня безпека).

Внутрішня та зовнішня безпека держави часто складають сутність поняття національна безпека. Національна безпека представляє собою колективний інтерес населення, об'єднаного однією територією, спільним прагненням реалізувати власні права та свободи, а також структурою державних інституцій, здатних забезпечити колективні прагнення людей. Державні інституції часто функціонують в умовах необхідності узгоджувати та знаходити баланс між інтересами окремої людини і колективними інтересами держави. Суперечність між інтересами держави та інтересами окремої особи часто проявляється на рівні дихотомії: «національна безпека – індивідуальні права та свободи громадян, включаючи право на отримання та поширення інформації від держави».

Вищість інтересів національної безпеки над окремими правами та свободами людини закріплені у Конституції України [1]. Так, в інтересах національної безпеки можуть бути обмежені наступні права громадян:

1. право на свободу від втручання в особисте і сімейне життя громадян (в інтересах національної безпеки може допускатись «збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди» (ст. 32);

2. «право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб» (ст. 34);

3. «право українських громадян на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації» (ст. 36);

4. «право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації» (ст. 39);

5. «право на страйк установлюється законом з урахуванням необхідності забезпечення національної безпеки, охорони здоров'я, прав і свобод інших людей» (ст. 44).

Згідно з Конституцією України (ст. 19, п. 17) основи національної безпеки визначаються виключно законами України. ЗУ «Про основи національної безпеки» визначає загрози національній безпеці як наявні, так і потенційно можливі явища й чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України. При цьому національні інтереси стосуються практично всіх сфер державного управління.

Узагальнююча таблиця «Загрози національній безпеці та основні напрямки державної політики з її забезпечення» пояснює потенційні внутрішні та зовнішні загрози національній безпеці та описує відповідні заходи для їх мінімізації на основі ст.ст. 7-8 ЗУ «Про основи національної безпеки України» [2]. У таблиці представлені ті аспекти національної безпеки, що можуть прямо чи опосередковано стосуватись проблеми доступності генпланів українських міст.

Таблиця 1

«Загрози національній безпеці та основні напрямки державної політики з її забезпечення»

Сфери	Потенційні загрози	Напрямки державної політики
Зовнішньополітична сфера	посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність, територіальні претензії з боку інших держав; воєнно-політична нестабільність	запобігання втручанню у внутрішні справи України й відвернення посягань на її державний суверенітет і територіальну цілісність з боку інших держав
Державна безпека	розвідувально-підбивна діяльність іноземних спеціальних служб; загроза посягань з боку окремих груп та осіб на державний суверенітет, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний і оборонний потенціал України, права і свободи громадян, злочинна діяльність проти миру і безпеки людства, насамперед поширення міжнародного тероризму; загроза використання з терористичною метою ядерних та інших об'єктів на території України	зосередження ресурсів і посилення координації діяльності правоохоронних, розвідувальних і контррозвідувальних органів України для боротьби з організованою злочинністю та наркобізнесом; участь України в міжнародному співробітництві у сфері боротьби з міжнародною злочинністю, тероризмом; відпрацювання ефективно діючої системи контролю за поставками продукції і технологій оборонного призначення й подвійного використання
Воєнна сфера	поширення зброї масового ураження і засобів її доставки	посилення контролю за станом озброєнь і захищеністю військових об'єктів
Економічна сфера	зниження інвестиційної та інноваційної активності і науково-технічного та технологічного потенціалу	забезпечення умов для сталого економічного зростання та підвищення конкурентоспроможності національної економіки; поліпшення інвестиційного клімату, підвищення ефективності інвестиційних процесів

Екологічна сфера	значне антропогенне порушення і техногенна перевантаженість території України, зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характерів; погіршення екологічного стану водних басейнів, загострення проблеми транскордонних забруднень та зниження якості води; загострення техногенного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на р. Дніпро; небезпека техногенного, у тому числі ядерного та біологічного, тероризму	здійснення комплексу заходів, які гарантують екологічну безпеку ядерних об'єктів і надійний радіаційний захист населення та довкілля, поліпшення екологічного стану річок України, насамперед басейну р. Дніпро, та якості питної води; стабілізація та поліпшення екологічного стану в містах і промислових центрах Донецько-Придніпровського регіону
Інформаційна сфера	прояви обмеження свободи слова та доступу громадян до інформації; розголошення інформації, яка становить державну таємницю, а також конфіденційної інформації, що є власністю держави або спрямована на забезпечення потреб та національних інтересів суспільства і держави	вдосконалення державного регулювання розвитку інформаційної сфери шляхом створення нормативно-правових та економічних передумов для розвитку національної інформаційної інфраструктури та ресурсів, упровадження новітніх технологій у цій сфері; активне залучення ЗМІ до боротьби з корупцією, зловживаннями службовим становищем; забезпечення неухильного дотримання конституційного права громадян на свободу слова, доступу до інформації

Узагальнення окремих положень закону показує, що загрози національній безпеці держави існують у зовнішньополітичній, воєнній, екологічній, інформаційній та економічній сферах державного управління. Однак на прикладі обмеженого доступу громадськості до генеральних планів стає очевидним, що державні органи здійснюють політику, яка віддає перевагу упередженню військово-політичних загроз національній безпеці, а не соціально-економічних. При цьому органи державної влади, що сприяють збереженню обмеженого доступу громадськості до генпланів, де-факто свідомо чи несвідомо роблять внесок у розвиток корупції, порушення прав та інтересів громадян, погіршення добробуту мешканців України. Така позиція є типовою для правоохоронних органів у нашій країні.

Так, до завдань Служби безпеки України входить попередження, виявлення, припинення й розкриття злочинів корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління й економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України [3, ст. 1]. Прикладом таких протиправних дій є як незаконне втаємничення генеральних планів, так і корупційні злочини, пов'язані зі зловживанням втаємниченою інформацією. Незважаючи на це, у зазначеній сфері СБУ зосереджує свою діяльність на здійсненні контролю за обігом документів із обмеженим доступом, а не на упередженні незаконного втаємничення документів.

Позиція Спецслужби полягає в тому, що «з огляду на те, що перевірки процесів формування переліків службової інформації (до 07.09.2011 р. – конфіденційної інформації, що є власністю держави) до компетенції Служби безпеки України не віднесено, органами і підрозділами СБУ такі перевірки не здійснювалися» [4]. Більшість регіональних управлінь СБУ наполягають на тому, що питання надання доступу до документів з грифом «ДСК» є компетенцією керівників організацій, у володінні та розпорядженні яких перебували ці документи, а не СБУ. Водночас із відповідей окремих регіональних управлінь СБУ випливає, що ще у 2010 році поодинокі регіональні управління Спецслужби все-таки проводили перевірки законності та обґрунтованості встановлення грифів обмеження доступу на генпланах. На думку працівників Спецслужби, за законність та обґрунтованість встановлення обмежувальних грифів доступу на генеральних планах мають відповідати державні експерти з питань таємниць та члени відповідних експертних комісій, а у випадку, коли накладення грифів обмеження доступу призводить до порушення прав громадян – то захист їх законних інтересів та притягнення порушників до відповідальності мають здійснювати органи прокуратури. [5, 131-135].

Водночас, як свідчать дані вже згаданого моніторингу, органи прокуратури не вважають обмеження доступу громадян до генеральних планів міст України порушенням [5, 130-131], а діяльність експертних комісій, які визначають ступінь обмеження доступу до документів, фактично є неконтрольованою (про що детально йтиметься далі).

В українському суспільстві практично відсутня дискусія щодо значущості та реальності двох порівнюваних у статті типів загроз та їх наслідків, а також пріоритетів державної політики щодо упередження та подолання цих загроз.

Питання впливу нацбезпеки на обмеження політичних та громадянських свобод, пошуку належного балансу різних цінностей вже тривалий час є предметом уваги міжнародного товариства науковців, політиків та дипломатів. Початок відповідних дискусій було розпочато публікацією Йоганнесбурзьких принципів «Національна безпека, свобода висловлювання і доступ до інформації» 1 жовтня 1995 року. Принципи були ухвалені групою експертів сфери міжнародного права, національної безпеки і прав людини, які зібралися у Йоганнесбурзі з ініціативи Міжнародного центру проти цензури «Article 19» за сприяння Центру прикладних правових досліджень Університету Вітуотерсренд. У принципі 1 «Свобода думки, висловлювання й інформації» даного документа зазначено: «Обмеження свободи висловлювання чи доступу до інформації під приводом національної безпеки не може застосовуватися, якщо уряд не представить законодавчо підкріплених

доказів необхідності такого обмеження у демократичному суспільстві для захисту законних інтересів національної безпеки». Важливим також є пункт б Принципу 2 «Законні інтереси національної безпеки»: «Обмеження, що запроваджується для захисту інтересів національної безпеки, не є легітимним, якщо його істинним призначенням є захист інтересів, що не стосуються національної безпеки, включно, наприклад, із захистом репутації уряду і недопущення розголосу про неправомочні дії уряду або ж приховуванням інформації про функціонування державних закладів, чи нав'язуванням певної ідеології, чи стримуванням страйкового руху» [6].

Конвенція Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» також зазначає, що обмеження доступу повинні бути чітко встановлені законом та бути необхідними у демократичному суспільстві. Національна та громадська безпека перелічені у списку інтересів, для забезпечення яких доступ до інформації може бути обмежено [7]. Офіційні пояснення до документа зазначають, що поняття національної безпеки не повинно вживатись щодо випадків, коли приховується інформація про порушення прав людини, корупцію в органах державної влади, адміністративні помилки або інформація, яка є неприємною для державних службовців. У поясненнях також наведено приклад, відповідно до якого неконтрольоване поширення інформації про систему безпеки окремих приміщень та комунікацій може зашкоджувати громадській безпеці [7].

Інформація з обмеженим доступом в генпланах. Як показав моніторинг Східноукраїнського центру громадських ініціатив, громадськість українських міст в більшості випадків не має повного доступу до текстових та картографічних складових генеральних планів. Доступ до значної частини цих документів обмежено грифами «Для службового користування» (ДСК) та/або «Таємно».

Станом на 2012 рік нормативно-правовою основою для накладення грифу «ДСК» на генеральні плани міст, окрім профільних законів («Про доступ до публічної інформації», «Про регулювання містобудівної діяльності»), є переліки службової інформації, які затверджуються центральними органами виконавчої влади (ЦОВВ). Гриф «Таємно» окремим матеріалам генпланів надається відповідно до ЗУ «Про державну таємницю» та «Зводу відомостей, що становлять державну таємницю» (ЗВДТ).

У системі ЦОВВ України провідним органом з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва, архітектури та містобудування є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон України) [8, п.1]. Це Міністерство визначає пріоритетні напрями розвитку відповідних сфер [8, п.п.4.1], здійснює управління у сфері містобудівної діяльності шляхом планування територій на державному, регіональному та місцевому рівнях, моніторингу стану розроблення містобудівної документації на всіх рівнях, здійснює контроль за дотриманням законодавства у сфері містобудівної діяльності, вимог будівельних норм, державних стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, проектною документації [9, ст.7]. Мінрегіон затверджує державні будівельні норми [8, п.п.4.2], в т.ч. й ті, що регулюють склад, зміст, порядок розробки містобудівної документації. Отже, насамперед переліком відомостей, що становлять службову інформацію у Мінрегіоні України, керуються проектні інститути, які виготовляють генплани та накладають на ці документи грифи «ДСК» і «Таємно».



Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Мінрегіоні України, містить кілька типів відомостей, які є підставою накладення на генплани міст грифу «ДСК». Зокрема це картографогеодезичні матеріали, що використовуються при виготовленні генпланів [10, п.4]:

- топографічні, цифрові карти, фотоплани і фотокарти масштабів 1:10 000-1:50 000 (незалежно від форми та виду носія інформації) на територію України, створені в державній системі координат УСК-2000 або в системі координат СК-42, які мають повну інформацію для детального вивчення та оцінки місцевості, орієнтування на ній, цілевказання, виробництва вимірів і різних заходів господарського та оборонного значення;

- плани міст масштабу 1:10 000-1:20 000 (незалежно від форми та виду носія інформації) на територію України, створені в державній системі координат УСК-2000 або в системі координат СК-42, які містять повну інформацію для детального вивчення та оцінки місцевості, орієнтування на ній, цілевказання, виробництва вимірів і різних заходів господарського та оборонного значення;

- спеціальні карти, створені в державній системі координат УСК-2000 або в системі координат СК-42, а саме: карти геодезичних даних, карти джерел водопостачання, карти гірських проходів і перевалів масштабів 1:50 000-1:200 000, карти ділянок рік масштабів 1:25 000, 1:50 000;

- відомості за сукупністю всіх показників про точні значення елементів орієнтування систем координат УСК-2000 і СК-42 та зв'язки цих систем з іншими системами координат, у тому числі умовними або місцевими;

- відомості про координати геодезичних пунктів на територію України, визначені з точністю до 10 метрів у будь-якій системі координат, крім умовної та місцевої, а також геодезичні і картографічні матеріали, які дозволяють обчислювати або уточнювати вказані координати з такою самою точністю;

- картографогеодезичні дані, які характеризують рельєф поверхні Землі з точністю за висотою перерізу до 10 метрів на територію України, які покривають площу в одному масиві понад 25 км².

Аналогічні картографогеодезичні матеріали віднесені до переліків службової інформації деяких інших ЦОВВ [11, п.4.5].

Крім того, генплани містять відомості про схеми та джерела водозабезпечення, координати об'єктів джерел комунального водозабезпечення в місцях водозабору та іншу інформацію у сфері водопостачання, що визначена Мінрегіоном України як інформація «для службового користування» [10, п.п.1-3]. Відомості про фактичні об'єми запасів, місця розташування поверхневих або підземних резервних джерел водозабезпечення міст Києва або Севастополя віднесені п. 2.3.2 ЗВДТ до державної таємниці [12]. Також до державної таємниці п. 2.2.10 ЗВДТ віднесено «відомості за окремими показниками про системи (схеми) трас зовнішнього постачання електричної і теплової енергії, газопроводів, призначених для живлення підприємств, установ, організацій, які виробляють озброєння (боєприпаси, військову техніку, спеціальні комплектувальні вироби до них, спеціальні технічні засоби, спеціальну техніку)» [12, п. 6]. Також генплани міст містять розділи, присвячені інженерно-технічним заходам у сфері цивільного захисту (цивільної оборони), доступ до яких теж обмежено грифами «ДСК» як в системі Мінрегіону, так і МНС України [10, п.6; 13, п.п.29,33,35].



Проектні інститути на замовлення окремих міських рад виготовляють окремі картографічні матеріали без топографічної підоснови та масштабування і без технічних характеристик інженерних мереж – їх потужності, діаметрів і т.п. Однак виготовлення таких матеріалів на сьогоднішній день є скоріше проявом демократичності окремих міських рад, аніж правилом. На сьогодні жодний закон чи підзаконний акт чітко не пояснює та не регламентує, як розробники генпланів мають відокремлювати у генпланах інформацію з обмеженим доступом від відкритої інформації.

Картографогеодезичні дані в переліках відомостей із обмеженим доступом ЦОВВ. Хоча інформація з обмеженим доступом міститься як в текстовій, так і в графічній частині генеральних планів, обмеження доступу саме до графічної частини генпланів, на думку представників Мінрегіону, є ключовою перешкодою у забезпеченні доступності містобудівної документації для громадян. У Міністерстві вважають, що планувальні рішення генеральних планів (за винятком окремих даних) не належать до інформації з обмеженим доступом, але «при розробленні графічної частини генерального плану планувальні рішення наносяться на картографічну частину із грифом «Для службового користування» і отримують відповідний гриф, що є основною причиною обмежень при наданні інформації»[14].

Як показав моніторинг доступності для громадян генпланів міст України, що проводився СЦГІ у 2009-2011 роках, відмовляючи в доступі до генпланів, міські ради посилалися не лише на перелік конфіденційної інформації, що є власністю держави¹, в системі Мінрегіонбуду України², але й на відповідні переліки Державного комітету із земельних ресурсів³ та Міністерства оборони України⁴[6, с. 189, 192]. У переліках конфіденційної інформації, що є власністю держави, затверджених як Міноборони України, так і Держкомземом, серед інших відомостей так само вказувалися великомасштабні карти та плани в державній системі координат УСК-2000 або в інших системах координат. На думку представників Міноборони України, до списку ЦОВВ, чий перелік конфіденційної інформації містять картографічні дані, що мають братися до уваги при виготовленні генпланів, слід віднести Міністерство

¹ Конфіденційна інформація, що є власністю держави – термін, що використовувався в законодавстві України до ухвалення ЗУ «Про доступ до публічної інформації» (2011 р.) на означення виду публічної інформації з обмеженим доступом, що містилася в документах суб'єктів владних повноважень, але не належала до державної таємниці. Незважаючи на певні змістовні відмінності між термінами «службова інформація» та «конфіденційна інформація, що є власністю держави», в більшості випадків ЦОВВ стали використовувати новий термін «службова інформація» як заміник терміну «конфіденційна інформація, що є власністю держави». Відповідно переліки конфіденційної інформації, що є власністю держави, були замінені багатьма ЦОВВ на переліки відомостей, що містять службову інформацію, без ревізії суті самих документів.

² Згідно з Указом Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 шляхом реорганізації Міністерства регіонального розвитку і будівництва України й Міністерства з питань житлово-комунального господарства України утворено Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

³ Згідно з п.1 Указу Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 реорганізовано в Державне агентство земельних ресурсів України.

⁴ Доступ громадськості до генеральних планів міських населених пунктів України: моніторинговий звіт / Східноукраїнський центр громадських ініціатив. В.В. Щербаченко, О.В. Матвійчук, Ю.В. Ращупкіна, В.О. Сабінін, Б.В. Бондаренко; заг. ред. В.В. Щербаченка – 2-ге вид., переробл. і доповн. – Луганськ: Янтар, 2011. – С. 189, 192. – Режим доступу: <http://totalaction.org.ua/sites/default/files/Comprehensive%20plan-report-2nd.pdf>.



охорони навколишнього природного середовища [15] і Державну службу геодезії, картографії та кадастру [16].

Позиція чотирьох із п'яти перерахованих вище ЦОВВ⁵ відома СЦГІ, і жоден із вказаних органів не вважає себе причетним до створення перешкод у доступі громадян до картографічних даних містобудівної документації. Мінрегіон пояснює наявність картографічних даних у своєму переліку відомостей, що становлять службову інформацію, тим, що відповідно до Протоколу засідання експертної комісії при державному експерті з питань таємниць – командувачі сил підтримки Збройних Сил України від 22 січня 2010 р. №1 вказаним графічним матеріалам надано гриф обмеження доступу «ДСК» [17]. На думку представників Мінрегіону, картографічні дані, що використовуються при виготовленні генпланів, не відрізняються за змістом від тих, які Міноборони визнало такими, що належать до інформації з обмеженим доступом, а тому мають враховуватися і Мінрегіоном України. Працівники Мінрегіону вважають, що міністерство не може самостійно зняти гриф «ДСК» із генпланів, тому що п.44 «Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації...» вказує, що «рішення про зняття грифа «Для службового користування» приймається експертною комісією організації-автора документа (видання) чи правонаступника» (тобто в даному випадку – Мінборони) [18].

Наявність великомасштабних карт у переліку конфіденційної інформації Міністерства оборони України не завадила у 2010 році Міністерству охорони навколишнього природного середовища України виключити такі картографічні матеріали з власного переліку конфіденційної інформації. Зокрема, з Переліку конфіденційної інформації, якій надається гриф «ДСК», в системі відповідного Міністерства були виключені:

- координати (каталоги і списки координат) геодезичних пунктів, географічних об'єктів у місцевих системах координат, в тому числі в системі координат 1963 року;
- топографічні, цифрові карти (плани), фотокартки, і фотоплани, ортофотоплани (незалежно від форми та виду носія інформації) масштабів 1:200 000 з описом місцевості і 1:100 000 в державній системі координат та масштабу 1:50 000 і крупніше в системі координат 1963 року чи іншій місцевій системі координат;
- плани міст та інших населених пунктів в масштабах 1:5 000 та 1:2 000 у місцевих системах координат;
- формуляри топографічних карт, планів, фотокарток, фотопланів, ортофотопланів, які містять координати геодезичних пунктів у місцевих системах координат, в тому числі в системі координат 1963 року [19;20].

Водночас станом на серпень 2011 року [21, п.п.3,7] до службової інформації в Державній службі геодезії, картографії та кадастру були віднесені такі дані:

- координати (каталоги і списки координат) геодезичних пунктів, географічних об'єктів у місцевих системах координат, в тому числі в системі координат 1963 року;
- топографічні, цифрові карти (плани), фотокартки і фотоплани, ортофотоплани масштабів 1:100000, 1:200000 в державній системі координат та масштабу 1:50000 і крупніше в системі координат 1963 року чи іншій місцевій системі координат;

⁵ Державна служба геодезії, картографії та кадастру була ліквідована постановою Кабінету Міністрів України від 22.02.2012 р. № 200 «Деякі питання Державної служби геодезії, картографії та кадастру», і отримати позицію цього ЦОВВ не вбачається можливим.



- плани міст та інших населених пунктів в масштабах 1:5 000 та 1:2 000 у місцевих системах координат;

- формуляри топографічних карт, планів, фотокарт, фотопланів, ортофотопланів, які містять координати геодезичних пунктів у місцевих системах координат, в тому числі в системі координат 1963;

- аерофільми, комплекти аерознімків (аеронегативів), фотосхеми, репродукції накидного монтажу незалежно від масштабу, форми та виду носія інформації [21].

До службової інформації Збройних Сил України наказом Генерального штабу Збройних Сил України від 20.09.2011р. № 180 була віднесена така інформація:

- топографічні, цифрові карти, фотоплани і фотокарти масштабів 1:10 000 – 1:50 000 (незалежно від форми та виду носія інформації) на територію України, створені в державній системі координат УСК-2000 або в системі координат СК-42, які містять повну інформацію для детального вивчення та оцінки місцевості, орієнтування на ній, цілевказання, виробництва вимірів і різних заходів господарського та оборонного значення;

- плани міст масштабу 1:10 000 та 1:25 000 (незалежно від форми та виду носія інформації) на територію України, створені в державній системі координат УСК-2000 або в системі координат СК-42, які містять повну інформацію для детального вивчення та оцінки місцевості, орієнтування на ній, цілевказання, виробництва вимірів і різних заходів господарського та оборонного значення;

- спеціальні карти, створені в державній системі координат УСК-2000 або в системі координат СК-42, а саме: карти геодезичних даних, карти джерел водопостачання, карти гірських проходів і перевалів масштабів 1:50 000 – 1:200 000, карти ділянок рік масштабів 1:25 000, 1:50 000;

- відомості топогеодезичної прив'язки (контролю топогеодезичної прив'язки) позицій, пунктів, постів ракетних військ і артилерії, підрозділів радіотехнічних військ, зенітно-ракетних комплексів (картки топогеодезичної прив'язки, картки еталонних орієнтирних напрямків, списки координат позицій, пунктів, постів);

- відомості за сукупністю всіх показників про точні значення елементів орієнтування систем координат УСК-2000 і СК-42 та їхні зв'язки з іншими системами координат, у тому числі умовними або місцевими;

- відомості про координати геодезичних пунктів на територію України, визначені з точністю краще 10 метрів в будь-якій системі координат, крім умовної та місцевої, а також геодезичні і картографічні матеріали, які дозволяють обчислювати або уточнювати вказані координати з такою самою точністю;

- картографогеодезичні дані, які характеризують рельєф поверхні Землі з точністю за висотою перерізу краще 10 метрів на територію України, які покривають площу в одному масиві понад 25 кв.км.

Міністерство оборони заперечує свою причетність до створення обмежень для доступу громадян до генеральних планів населених пунктів. «Інформую, що надання грифів обмеження доступу «Для службового користування» іншим спеціалізованим картографічним, геодезичним матеріалам, які утворюються або є у володінні, користуванні чи розпорядженні підприємств, установ, організацій, здійснюється згідно з відомчими Переліками відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави... Питання щодо визначення грифів обмеження доступу до генеральних планів міст різних масштабів належить до Міністерства охорони навколишнього природного середовища й Міністерства регіонального



розвитку та будівництва України, що мають власні Переліки конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування». Міністерство оборони України генеральні плани міст України не створює», – так за дорученням Міністра оборони України пояснює позицію Міністерства командир військової частини А0653 О.В. Метелап у листі № 222/2д/316 від 19.04.2010 року.

У листі № 335/2/1942 від 16.06.2011 р. за підписом Начальника Головного управління виховної та соціально-психологічної роботи Збройних Сил України генерал-майора О.В. Копаниці військові розвивають аргументацію на підтримку своєї тези, що «посилання на Протокол експертної комісії при державному експерті з питань таємниць – командувачі сил підтримки Збройних Сил України від 22.01.2010 р. № 1 при наданні грифів обмеження доступу до генеральних планів населених пунктів їх власниками та розробниками є необґрунтованим».

Зокрема військові зазначають: «В протоколі віднесення відомостей, які містять конфіденційну інформацію, чітко обмежено вказаними видами стандартизованих картографічних матеріалів, які створюються та застосовуються в Збройних Силах України (плани міст масштабів 1:10 000 та 1:25 000, топографічні, цифрові карти масштабів 1:10 000, 1:25 000, 1:50 000 тощо). Їх змістовне навантаження, математична і геодезична основи, системи координат регламентовано відомчими керівними документами для забезпечення детального вивчення місцевості та оцінки її тактичних властивостей під час планування та здійснення бойових дій, організації взаємодії та управління частинами (підрозділами), орієнтування на місцевості та цілевказання, топогеодезичної прив'язки елементів бойових порядків військ, визначення координат об'єктів (цілей), визначення вихідних даних під час виконання завдань навігаційного забезпечення.

Генеральні плани населених пунктів є зовсім іншими видами документів (графічна та текстова містобудівна документація) та призначені для інших завдань. Призначення, порядок та методики створення, структура генеральних планів визначаються нормативно-правовими актами та нормами, які не відносяться до сфери оборони держави.

Питання щодо визначення грифів обмеження доступу планів міст масштабу 1:2 000, 1:5 000 належить до компетенції Державної служби геодезії, картографії та кадастру Державного комітету із земельних ресурсів України.

З огляду на зазначене вище можливо констатувати, що Перелік відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю Міністерства оборони України та Збройних Сил України (розділ «Топогеодезичне та навігаційне забезпечення військ (сил)»), не є чинником, який може слугувати підставою для обмеження доступу до генеральних планів населених пунктів» [16].

У Переліку відомостей, які містять службову інформацію та яким надається гриф обмеження доступу «Для службового користування» в системі Держземагентства України, залишаються такі види даних:

- відомості за сукупністю всіх показників про точні значення елементів орієнтування систем координат УСК-2000 і СК-42 та зв'язки цих систем з іншими системами координат, у тому числі умовними або місцевими;

- топографічні, цифрові карти (плани), фотокарти і фотоплани, ортофотоплани, спеціальні тематичні карти та атласи (незалежно від форми та виду носія інформації) масштабів 1:200 000 з описом місцевості і 1:100 000 та крупніше в державних системах координат УСК-2000 та СК-42, в системі

координат СК-63 за наявності відомостей про цифрову модель місцевості (рельєф) з деталізацією 1 метр та менше у Балтійській системі висот, характеристик інженерних комунікацій, а також геодезичних пунктів з можливістю визначення їх координат в державних системах координат УСК-2000 та СК-42, системі координат СК-63 [11, п.п. 4,5].

Проте саме Держземагентство вважає відповідальним за проблему доступу громадськості до генеральних планів населених пунктів Мінрегіон України [22] і всю кореспонденцію СЦГІ із зазначеної проблематики переслало до відповідного Міністерства.

Міністерство надзвичайних ситуацій теж використовує у своїй роботі картографічні матеріали з топографічною підосною, проте до переліку службової інформації МНС такі дані не вносилися, оскільки створення топогеодезичних матеріалів не є компетенцією МНС; у своїй роботі МНС користується Переліком службової інформації Міністерства оборони України та ЗВДТ.

Процедура віднесення інформації до категорії інформації з обмеженим доступом.

Як свідчать факти, наведені вище, процедура ухвалення переліків службової інформації не є однаковою у всіх ЦОВВ. Наприклад, Мінрегіон України при формуванні свого переліку службової інформації враховує відомості, що містяться в аналогічному переліку Міністерства оборони, в той час Міністерство охорони навколишнього природного середовища України затверджувало свій перелік, незважаючи на ті дані, які українські військові вважають інформацією із обмеженим доступом. МНС хоча і враховує в роботі перелік, затверджений Міноборони, проте до свого переліку службової інформації ці дані не вносило. Отже, у представників різних ЦОВВ суттєво відрізняються погляди щодо обов'язковості переліків, затверджених одним із органів центральної виконавчої влади для інших ЦОВВ. Деяко відмінними є і погляди представників різних ЦОВВ на те, наскільки доступними мають бути геопросторові дані для населення. Найбільш ліберальну позицію в цьому питанні займали представники нині розформованої Укрдержкартографії, в той час як найбільш консервативними були представники СБУ та Міноборони.

Є і змістовні суперечності у переліках службової інформації різних ЦОВВ при визначенні рівня обмеження доступу до одних і тих самих картографічних даних. Наприклад, станом на 20 вересня 2011 року Міністерство оборони України вважало службовою інформацією «плани міст масштабу 1:10 000 та 1:25 000 (незалежно від форми та виду носія інформації) на територію України, створені в державній системі координат УСК-2000 або в системі координат СК-42, які містять повну інформацію для детального вивчення та оцінки місцевості, орієнтування на ній, цілевказання, виробництва вимірів і різних заходів господарського та оборонного значення» [23, п.8.2]. В цей же час в Мінрегіоні до службової інформації відносили «плани міст масштабу 1:10 000-1:20 000» [10, п.4.2], а в Укрдержкартографії гриф «ДСК» продовжували ставити лише на «плани міст та інших населених пунктів в масштабах 1:5 000 та 1:2 000 у місцевих системах координат» [21, п.5].

Очевидно, відмінності у процедурі формування переліків службової інформації та їх змісті обумовлені тим, що порядок їх формування не є чітко визначеним законодавством України. Основними документами, що регулюють процедуру створення переліків службової інформації, є «Інструкція про порядок


обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію», затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 р. №1893 [18] із більш пізніми змінами та доповненнями, та «Типове положення про експертну комісію державного органу, органу місцевого самоврядування, державного та комунального підприємства, установи та організації», затверджене Наказом Державного комітету архівів України від 17.12.2007 р. № 183 й зареєстроване в Міністерстві юстиції України 11 січня 2008 р. за № 13/14704 [24].

Ще у 2011 році Укрдержархів на виконання доручення КМУ від 18 червня 2011 р. № 23532/22/1-11 розробив проект Типової інструкції про порядок обліку, зберігання, використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, які містять відомості, що становлять службову інформацію. Цей документ має бути затвердженим у місячний строк після прийняття Верховною радою України законопроекту стосовно вдосконалення законодавчих актів щодо доступу до інформації з обмеженим доступом та відповідальності за порушення таких актів [25].

Вказана вище Інструкція визначає, що експертні комісії утворюються міністерствами, іншими ЦОВВ, Радою міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями. До їх складу включаються представники режимно-секретного та інших структурних підрозділів з числа найбільш кваліфікованих фахівців. Керівники структурних підрозділів ЦОВВ передають до комісії свої пропозиції щодо формування переліку службової інформації для узагальнення. При цьому, як пояснює перший заступник міністра Мінприроди М.І. Романов, інформація, що надається у вигляді службових та доповідних записок, становить «внутрівідомчу службову кореспонденцію» і «є інформацією із обмеженим доступом» [26]. Після цього комісія приймає рішення, яке оформляється протоколом, що затверджується органом влади, який видав наказ про її створення. На підставі рішення експертної комісії інформація включається до переліку службової інформації. Після затвердження перелік надсилається для юридичної експертизи та державної реєстрації до Міністерства юстиції України [27].

«Типове положення про експертну комісію...», затверджене наказом Державного комітету архівів України, деталізує деякі питання роботи експертної комісії, проте, як і цитована вище Інструкція, не містить жодних пояснень щодо методології створення переліків службової інформації.

Як стає зрозуміло із відповідей ЦОВВ, переліки відомостей, що становлять службову інформацію, формуються експертними комісіями, які включають спеціалістів структурних підрозділів цих же ЦОВВ. Хоча положення «Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів...» передбачає, що «у разі потреби для участі в роботі експертної комісії можуть залучатися фахівці заінтересованих підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) з метою розгляду питань, що належать до їх компетенції» [18, п.1], проте в постійному складі комісій такі фахівці відсутні. Наприклад, з 13 членів експертної комісії, створеної при Державному Агентстві земельних ресурсів України, 12 її членів є працівниками цього ж ЦОВВ, а один – представником Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО) [28]. 21 член експертної комісії з проведення експертизи цінності документів Мінприроди



є працівниками відповідного Міністерства, а один – представником ЦДАВО [29]. В Міністерстві оборони України для розробки Переліку службової інформації в червні 2011 року була створена робоча група, до складу якої ввійшли лише фахівці органів військового управління. Міноборони та СБУ не повідомили про кількісний та особистий склад робочих груп зі створення переліків службової інформації в цих ЦОВВ, але зазначили, що представники громадськості до їх роботи не залучаються [30], оскільки це не передбачено абзацом третім пункту 1 Постанови КМУ № 1893 [27]. Як наслідок, ЦОВВ створюють переліки службової інформації, не узгоджені не лише із громадськістю, але іноді й з переліками інших ЦОВВ.

В інформаційних запитах до ряду центральних органів виконавчої влади СЦГІ намагався з'ясувати інформацію про те, чи здійснюється при формуванні переліку відомостей, що становлять службову інформацію у певному ЦОВВ, комплексний аналіз впливу обмежень на доступ до публічної інформації, які виникають внаслідок затвердження переліку, на розвиток інших сфер державного управління, а також інформацію про процедуру здійснення та результати такого аналізу. Також СЦГІ намагався отримати роз'яснення про те, якщо відповідний аналіз не здійснюється, то чим обґрунтовуються правомочність, доцільність та виправданість віднесення певних видів інформації до переліку відомостей, що становлять службову інформацію.

Вичерпних відповідей на ці питання СЦГІ отримати не вдалося. Уповноважені представники Мінрегіону тричі де-факто відмовились надавати роз'яснення СЦГІ, обмежуючись описом загальної процедури. В Міноборони дали відповідь, що при формуванні переліку службової інформації здійснюється аналіз впливу на безпеку та обороноздатність держави у разі витоку інформації з обмеженим доступом, що віднесена до Переліку [30]. Здійснення аналогічного комплексного аналізу впливу обмежень на доступ до публічної інформації, які виникають внаслідок затвердження Переліку службової інформації, на розвиток інших сфер державного управління декларують і в СБУ [27]. В Міністерстві надзвичайних ситуацій стверджують, що здійснюють аналіз «того, який вплив може мати обмеження у доступі до певних видів інформації для безпеки громадян, дотримання їх прав і свобод» [31]. Щоправда методика, згідно з якою ЦОВВ здійснюють відповідний «комплексний аналіз», лишається недоступною.

З метою пошуку додаткової інформації про процедури формування переліків службової інформації було вирішено познайомитися з процедурою ухвалення рішень про віднесення інформації до державної таємниці. В результаті було з'ясовано, що відповідні рішення ухвалюються державними експертами з питань таємниць. У разі, якщо прийняття рішення про віднесення інформації до державної таємниці належить до компетенції кількох державних експертів з питань таємниць, воно за ініціативою державних експертів або за пропозицією СБУ приймається колегіально та ухвалюється простою більшістю голосів. При віднесенні інформації до державної таємниці встановлюється ступінь її секретності шляхом обґрунтування та визначення можливої шкоди національній безпеці України у разі її розголошення. Відповідні рішення експерти приймають шляхом використання методу експертних оцінок, беручи до уваги «Методичні рекомендації державним експертам із питань таємниць визначають підстави для віднесення відомостей до державної таємниці та ступеня їх секретності». Вказані рекомендації були затверджені Державним

комітетом України з питань державних секретів та технічного захисту інформації 09.11.1998 р. [32]⁶.

Як удалося з'ясувати, положення «Методичних рекомендацій державним експертам із питань таємниць визначають підстави для віднесення відомостей до державної таємниці та ступеня їх секретності» були перенесені до документа під назвою «Порядок організації та забезпечення режиму секретності в державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2003 р. № 1561-12, текст якого недоступний на сайті Верховної Ради України, а більшість подальших змін до нього знаходяться під грифом «ДСК» [36].

Обмеження доступу до «Порядку організації та забезпечення режиму секретності в державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях» підтверджують і в СБУ, пояснюючи це тим, що «в документі міститься інформація з обмеженим доступом». Відтак, вказаний НПА «не є відкритим для загального ознайомлення». «Прийняття рішення щодо надання відомостей, що містяться в Порядку, належить до повноважень Кабінету Міністрів України як розпорядника цієї інформації» [37].

З огляду на це передати точний зміст документа видається неможливим. Із наукових статей, що аналізують зміст документа, відомо, що для визначення належності відомостей до державної таємниці розраховується рівень потенційної шкоди державі внаслідок розголошення відомостей у сфері національної безпеки. До уваги беруться показник економічної шкоди та показник, який характеризує шкоду державі від інших тяжких наслідків, що не можуть бути обраховані в економічному кількісному чи вартісному виразі. Показник економічної шкоди означає «рівень зниження ефективності використання виділених коштів для забезпечення діяльності об'єкта внаслідок розголошення відомостей про цей об'єкт» [32]. При цьому професор Національного технічного університету України «КПІ», дослідник систем захисту інформації Олександр Архипов зазначає, що у Методичних рекомендаціях відсутні концептуальні підходи та головні принципи побудови шкали втрат і методики вимірювання втрат у різних сферах діяльності, пов'язаних із обробкою секретної інформації.

⁶ Отримати доступ до цього документа виявилось неможливим, бо жодна із державних установ не захотіла визнати себе його розпорядником. Оскільки згідно із розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9.08.1999 р. № 793-р, наступником, в т.ч. спеціальної та іншої техніки і документації» нині розформованого Державного комітету України з питань державних секретів та технічного захисту інформації, є СБУ, у травні 2012 року СЦГІ звернувся до Спецслужби з проханням надати копію відповідного документа. Служба безпеки України у відповідь на цей інформаційний запит повідомила, що зазначений документ в СБУ відсутній [33]. З огляду на таку відповідь Центр звернувся за відповідним документом до Кабінету Міністрів України, що мав би вирішити, який саме орган має зберігати документи розформованого Державного комітету України з питань державних секретів та технічного захисту інформації. Проте із Секретаріату КМУ відповіли, що зазначена інформація також «не перебуває у володінні Секретаріату Кабінету Міністрів» [34] та переслали запит до Міністерства юстиції України. Міністр у свою чергу повідомив, що «Міністерство юстиції не є розпорядником за запитами на інформацію стосовно інформації інших державних органів України...» [35]. В цьому ж листі заступник Міністра юстиції Д.М.Ворона зазначив, що спеціально уповноваженим державним органом у сфері охорони державної таємниці є СБУ, яка вказала, що відповідного документа не має.

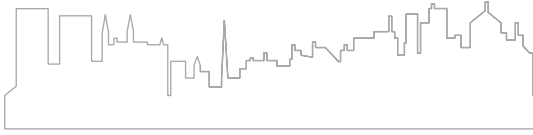
Аналіз відповідей на інформаційні запити, які надсилалися СЦПІ до ЦОВВ з метою з'ясування процедури створення переліків службової інформації, дозволяє стверджувати, що методичні матеріали, якими мають керуватися державні службовці при визначенні підстав для віднесення відомостей до службової інформації, відсутні. Враховуючи відповідь Міноборони України [30], припускаємо, що, приймаючи рішення про віднесення інформації до категорії службової, спеціалісти ЦОВВ керуються методологічними підходами, близькими до тих, що використовуються держекспертами з питань таємниць для визначення підстав для віднесення відомостей до державної таємниці. Водночас недосконалість указаних методологічних підходів є очевидною, на що звертають увагу дослідники з питань захисту інформації. Особи, що приймають рішення про надання інформації статусу службової, керуються насамперед власними суб'єктивними міркуваннями про необхідність обмеження доступу до тих чи інших даних з огляду на потенційну шкоду для національної безпеки від оприлюднення оцінюваної інформації.

Хоча рішення окремих ЦОВВ щодо змісту переліків службової інформації можуть мати наслідки, вплив яких на інші сфери державної політики є суттєвим, система зовнішньої перевірки обґрунтованості та виправданості схвалюваних переліків є недостатньою. Наприклад, у випадку із генпланами своє рішення обмежити доступ до генеральних планів власних міст міські ради обґрунтували змістом переліків інформації, що є власністю держави, одразу кількох ЦОВВ. Про недостатній зовнішній, державний та громадський контроль над створенням переліків службової інформації свідчить аналіз доступних документів, що регламентують створення переліків службової інформації, відповіді ЦОВВ та Генеральної прокуратури.

Як уже зазначалося, рішення про зміст переліків службової інформації готуються, розглядаються та ухвалюються працівниками одного і того ж ЦОВВ. Зовнішні експерти у складі комісій фактично відсутні, за винятком архівістів ЦДАВО. Пункт 12 «Типового положення про експертну комісію...» надає керівнику ЦОВВ право не затверджувати протокол засідання експертної комісії, на якому розглядався і пропонувався до затвердження той чи інший перелік службової інформації, та передати його для ухвалення остаточного рішення до Центральної експертно-перевірної комісії Держкомархіву.

Проте, як повідомляє Голова Державної архівної служби О.П.Гінзбург, у практиці роботи цієї установи не було жодного випадку, коли б керівник ЦОВВ відмовився затверджувати протокол засідання експертної комісії, що пропонувала до затвердження перелік службової інформації. Також, на думку Голови Укрдержархіву, Центральна експертно-перевірна комісія має право заслуховувати інформацію керівників експертних комісій ЦОВВ про діяльність комісій з питань проведення експертизи цінності документів, але аналіз створення переліків службової інформації ЦОВВ в компетенцію Укрдержархіву не входить [38].

Хоча Закон «Про доступ до публічної інформації» вступив у силу у травні 2011 року, проте за рік його дії Генеральною прокуратурою України перевірки додержання прав та інтересів громадян на доступ до публічної (підкреслення – *Генеральна прокуратура України*) інформації при формуванні Центральними органами виконавчої влади переліків службової інформації (конфіденційної інформації, що є власністю держави) не проводились» [39].



Зацікавлена громадськість теж позбавлена можливості оцінити виправданість та доцільність обмеження доступу тих чи інших видів службової інформації. Провести відповідний аналіз не дозволяє той факт, що у вільному доступі (або взагалі) відсутні документи, які пропонують розгорнутий аналіз потенційних небезпек від розкриття видів інформації, яку віднесено до категорії службової.

Отже, очевидною є недосконалість процедури формування переліків службової інформації. Серед її основних недоліків варто назвати такі:

1. відсутність її детального нормативного регулювання;
2. відсутність аналізу впливу схвалюваних рішень на інші сфери державної політики;
3. вузькопрофільність експертних комісій, повна чи майже повна відсутність у складі комісій експертів з інших організацій;
4. відсутність контролю над схвалюваними рішеннями з боку інших державних інститутів та громадськості.

Перераховані вище фактори ставлять під сумнів неупередженість та всебічність аналізу загроз національній безпеці при ухваленні експертними комісіями рішень щодо віднесення певних відомостей до переліків службової інформації. Такі підходи до визначення інформації з обмеженим доступом суперечать принципам Рекомендації Ради Європи «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 року, які вимагають належного обґрунтування необхідності обмеження доступу до інформації у демократичному суспільстві та опис пропорційності обмеження доступу до інформації легітимній меті такого обмеження [7].

Недоліки системи забезпечення національної безпеки за рахунок обмеження доступу до інформації генеральних планів. Аргументи державних експертів на користь рішень, якими інформація, що міститься в генпланах, віднесена до інформації із обмеженим доступом, не оприлюднюються. Це обмежує можливості як для повного аналізу підстав прийняття відповідних рішень, так і для громадської підтримки відповідних рішень. Тому аргументи неоднозначності підстав нанесення на інформацію генеральних планів обмежувальних грифів були сформовані на основі емпіричних даних Східноукраїнського центру про проблеми, до яких веде закритість інформації генеральних планів. Центр протягом останніх п'яти років системно працює у сфері аналізу містобудівної політики та захисту інтересів громадян під час відповідних процесів і вважає, що пряма та непряма шкода інтересам національної безпеки може суттєво перевищувати переваги від втаємничення інформації.

Обмеження доступу громадян до інформації генеральних планів стимулює корупційні дії місцевих посадовців, що у свою чергу створює невиправдані фінансові навантаження на економіку країни, перешкоджає нормальній роботі державних інституцій. Це визнають й українські урядовці. Зокрема, під час наради, спільно організованої 22 лютого 2012 року Мінрегіоном та СЦГІ, були обговорені питання обмеженого доступу до генпланів. У нараді взяли участь представники громадських об'єднань та представники МНС, Міноборони, СБУ, Держагентства земельних ресурсів, Держслужби геодезії, картографії та кадастру «Укргеодезкартографія», а також трьох великих проектних інститутів: «Діпромисто», «УкрНДІПротивільсьбуд» та «НДІМістобудування». Представники Мінрегіону, МНС та Держземагентства України вказали, що обмеження доступу до картографічних матеріалів під грифом «ДСК» суттєво ускладнює роботу

спеціалістів у сферах архітектури та будівництва, землевпорядкування, геодезії та картографії, не дозволяє в повному обсязі виконувати вимоги законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян» [40]. Дані закони були прийняті із метою стимулювати органи влади працювати на принципах прозорості, підзвітності та відповідальності перед громадянами. Принципи відкритості, прозорості та підзвітності перед територіальними громадами покликані не лише забезпечити реалізацію демократичних цінностей на практиці, але й убезпечити органи влади від вчинення корупційних дій.

В умовах обмеженого доступу до генеральних планів потенційні інвестори не можуть повною мірою оцінити ступінь ризику своїх капіталовкладень. Виникає проблема інформаційної асиметрії: органи місцевої влади та наблизений до неї бізнес мають більше інформації про інвестиційний потенціал землі та нерухомості на території конкретної територіальної громади. Відповідно виникає вада ринку – різний стан поінформованості інвесторів про потенціал території, що ставить різні категорії інвесторів у нерівні умови. Представники бізнесу, що мають повний доступ до генплану, прийматимуть більш економічно обґрунтовані рішення, ніж інвестори, що не мають повного доступу до інформації генеральних планів.

Дані твердження можна проілюструвати на прикладі будівництва. Будівництво – одна із найважливіших галузей економіки, що має відчутний вплив на зростання ВВП і відповідне збільшення надходження до бюджетів. Від будівництва залежить якість життя, рівень народжуваності, а від надходжень до бюджетів – рівень фінансування системи охорони здоров'я, освіти та культури. В інтересах безпеки обмежено доступ до інформації генпланів, що мала б використовуватися для бізнес-планування міст та залучення інвестицій, і ускладнено процедуру погодження. Це не лише перешкоджає розвитку будівництва в Україні як галузі, але й створює атмосферу закритості та неконтрольованості для посадовців, що, безперечно, стимулює зловживання владою, у т.ч. й корупцію. Відкритість інформації про рішення та операції посадовців допомагає не лише швидко виявити випадки порушення законодавства або хабарництва, але й запобігти їм. Вільний доступ до усіх матеріалів генерального плану робить неможливими такі види корупції, як: продаж інформації, маніпулювання нею (для надання конкурентних переваг певним особам чи впливу на ринкову ситуацію) та обмеження доступу задля обмеження вільної конкуренції. А закритість генерального плану, навпаки, створює загрози таємного внесення змін до містобудівного документа або ігнорування його норм. Саме в умовах закритих генеральних планів в українських містах змінювалось цільове призначення земель, від якого залежать напрямки майбутнього використання вільних ділянок.

Наприклад, зарубіжний інвестор планує побудувати цементний завод на земельній ділянці, що на момент початку бізнес-проекту оточена землями запасу чи землями сільськогосподарського призначення і знаходиться в приміській зоні. Інвестор отримує необхідні погодження і починає вкладати інвестиції. В цей момент він дізнається, що до генплану міста були внесені зміни й іншому, українському, більш впливовому і наблизеному до влади, інвестору, видали дозвіл на побудову заміського котеджного містечка на землях, які межуватимуть із майбутнім заводом. Раніше ці землі теж належали до земель запасу або сільськогосподарських земель, але їх цільове призначення дивним чином таємно змінилось на землі житлової забудови. В майбутньому сусідство заводу із виробництва цементу та котеджного містечка буде неможливим, і комусь із інвесторів доведеться поступитися своїм



бізнес-проектом. З огляду на ступінь наближеності до влади та недовіру в Україні правових механізмів захисту іноземному інвестору доведеться погодитися із втратами часу та капіталу і відмовитися від свого бізнес-проекту. Підтвердження реальності відповідних ситуацій знаходимо, наприклад, в інтерв'ю народного депутата України Віктора Матчука: «Мені відомо багато прикладів, коли ділянки, які ще вчора були землями промисловості, раптово ставали землями під житлову забудову. Змінювались призначення рекреаційних зон, після чого на них будувались торгово-розважальні центри» [41].

Суспільні витрати, що є наслідком втаємничення інформації, можуть виражатися також і в погіршенні фізичного та психічного здоров'я громадян через незадовільний стан повітря, води, недостатню інсоляцію житлових будинків, надмірне шумове забруднення тощо. Вказані негаразди стають реальністю внаслідок ухвалення генеральних планів без належного громадського контролю, здійснення незаконних будівництв, порушення будівельних, санітарно-епідеміологічних та інших норм.

Втрати від втаємничення містобудівної документації можуть відчуватися не лише сучасним, але й майбутніми поколіннями, що житимуть в екологічно деградованому середовищі та змушені будуть сплачувати вищі податки для ліквідації наслідків реалізації корумпованих рішень і незаконних будівельних проектів.

Отже, при детальному аналізі загроз, які обмежений доступ до генеральних планів несе для національної безпеки, виявляється, що загрози обмеження доступу до інформації генеральних планів можуть суттєво перевищувати потенційні загрози, що проявлялись би у разі відкритості генеральних планів.

Аргумент представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування відносно того, що картографічна інформація генеральних планів має бути закритою інформацією з метою запобігти отриманню відповідної інформації потенційним супротивником, також має вади.

Події історії України періоду ХХ століття дають підстави вважати, що матеріали з топографічною підосною мають як керівні органи блоку НАТО, так і російський уряд. Військово-топографічне управління Генштабу МО СРСР розповсюджувало свою діяльність і на територію України, і відповідні топографічні карти є в розпорядженні Російської Федерації – країни, що домінує в ОДКБ. Усю територію України двічі окупували (1918 та 1941-1944) німецькі війська зі своєю військово-топографічною службою, тож були захоплені трофейні карти МО СРСР у період Другої світової війни. Тому в архівах Німеччини та США (оскільки останні захопили значну частину архівів 3-го Рейху) є відповідні карти української території.

До країн, які не входять до НАТО або ОДКБ і межують з Україною, належить Молдова. Але ця країна не має потужних Збройних Сил та економічного потенціалу для їх розбудови. Окрім цього, ця країна має внутрішній конфлікт у Придністров'ї і присутність російських військових на своїй території в якості миротворців. Отже, можливість скористатися українськими матеріалами з топографічної підосною на шкоду обороні України є надзвичайно малою⁷.

⁷ Єдине ймовірне протистояння між Україною та Молдовою – це розмежування українського автошляху у с. Паланка та греблі ДГАЕС. Але точкові геодезично-топографічні дослідження можна провести і без доступу до карт. З боку України можна відповідну ділянку ДГАЕС зробити «білою плямою» на відкритих картах.

Окрім вищезазначених міркувань, у питанні оцінки реальності загроз національній безпеці України треба враховувати, що, крім топографічних карт, існує багато інших можливостей отримати детальну інформацію про територію України. Зокрема, це можливості сучасної супутникової зйомки (геопросторової розвідки) та наявності супутникових орбітальних груп як у країн НАТО (насамперед США, Великобританія та Франція), так і ОДКБ (Російська Федерація). За словами першого заступника Голови Державної служби геодезії, картографії та кадастру України І.М. Зайця, із сучасним моніторингом Землі та розвитком загальноземної системи відліку і побудови на її основі національних референційних систем координат, технологічно отримати встановлені параметри, які є основними при визначенні грифу «ДСК» (картографічних матеріалів та геодезичних даних), на сьогодні не складає проблем [40, 3-4].

Крім того, Україна є учасницею Договору з відкритого неба. Цей документ було ратифіковано Законом України № 1509-III (1509-14) від 02.03.2000 р. Міжнародна угода передбачає можливість здійснення інспекційних польотів літаків країн-учасниць Договору, обладнаних кадровими та панорамними аерофотоапаратами, відеокамерами, інфрачервоними пристроями лінійного сканування та радіолокаційними станціями бокового огляду над територією одна одної. Метою таких польотів є сприяння контролю за виконанням угод у галузі обмеження озброєнь, досягненню більшої відкритості у військовій діяльності, розширенню миротворчих можливостей ОБСЄ [42]. Спостережні польоти можуть здійснюватися над будь-якою точкою території країни, яка спостерігається. Договором передбачені певні обмеження роздільної якості фото та відеоматеріалів, які збираються, та максимально припустимі значення ширини маршруту спостереження, проте, враховуючи технічні можливості апаратури, польоти дозволяють отримувати при спостереженні значні обсяги геопросторової інформації.

У період від 02.03.2000 р. по 10.08.2011р. державами-учасницями Договору здійснено 124 спостережні польоти над територією України країнами Бенілюкс, Боснією і Герцеговиною, Болгарією, Великобританією, Грецією, Іспанією, Італією, Канадою, Норвегією, Польщею, Румунією, Словаччиною, США, Туреччиною, Угорщиною, Фінляндією, Францією, ФРН, Хорватією, Чехією [43].

В умовах досить вільного або безвізового режиму на території України іноземці можуть здійснювати топографічну зйомку території країни за допомогою сучасного GPS-обладнання. Місцезнаходження об'єкта із точністю до 1 метра на сьогодні дозволяють визначати загальнопоширені програми, що встановлюються навіть у мобільні телефони, не кажучи вже про більш складні пристрої.

Хоча координати (списки координат) геодезичних пунктів, географічних об'єктів у місцевих системах координат, у т.ч. в системі координат 1963 року, офіційно залишаються інформацією з обмеженим доступом [21, п.3], за неформальною інформацією українських геодезистів відповідні приватні бази координат реперних точок та геодезичних знаків самостійно сформовані широкими колами спеціалістів, що працюють у сфері землевпорядкування, архітектури та будівництва.

Детальні карти території України та українських міст, у т.ч. створені з використанням сучасних геоінформаційних технологій, легально можна придбати у відкритому продажі. Наприклад, американська компанія LAND INFO Worldwide Mapping LLC пропонує російські військові топографічні карти на всю територію України в масштабі 1:50 000 та 1:100 000 за ціною \$52 за карту, або такі



ж карти в масштабі 1:200 000 по \$29 за карту. Ця ж компанія пропонує російські військові топографічні карти близько 100 найбільших українських міст переважно в масштабі 1:10 000 [44], які, як визнають працівники фірми, є дещо застарілими, але є «прекрасними базовими картами, що можуть бути доповнені новою інформацією».

Окрім того, аргумент відносно того, що картографічний матеріал з топографічною основою може використовуватись терористами, також спростовується на основі аналізу інформаційних повідомлень про теракти, які були здійснені. Проаналізовані дані свідчать, що більшість терактів здійснюється примітивними методами (радіокеровані або взвідні фугаси). Факти використання балістичних інерціальних або крилатих ракет з орієнтацією на GPS і «взнавання» місцевості авторам статті невідомі. Отже, дані топографічної підоснови на практиці не використовуються при здійсненні терактів. Орієнтування здійснюється на місцевості без використання високоточних карт.


Під час розгляду питання про те, чи потрібно обмежувати доступ населення до картографічного матеріалу з позначеними об'єктами теле-, газо- та водокомунікацій з метою безпеки, треба також враховувати інші фактори, вплив яких може також зменшити рівень безпеки відповідних об'єктів комунікацій.

По-перше, потрібно враховувати, що потенційні терористи чи диверсанти у період стрімкого розвитку геоінформаційних технологій та каналів донесення інформації можуть мати альтернативні джерела інформації про розміщення об'єктів комунікацій на території України. По-друге, спроможність органів безпеки та правоохоронних органів контролювати безпеку втаємничених комунікацій, а також технічна неможливість встановлення систем електронного захисту на всіх об'єктах комунікацій наводять на думку, що український уряд та органи місцевого самоврядування мають залучати місцевих мешканців до захисту наявних об'єктів комунікацій. Якщо громадяни будуть знати місця розташування основних комунікацій, а також знатимуть, до яких попереджувальних дій необхідно вдатися у разі наявності підозрілої активності поблизу важливого об'єкту, диверсіям можна буде запобігати більш ефективно.

Відповідні підходи використовуються розвинутими пост-індустріальними країнами. Наприклад, у 2009 р. Агенція США із охорони навколишнього середовища випустила посібник «Що потрібно знати про питну воду». У розділі посібника «Які заходи здійснюються для забезпечення безпеки водопостачання» міститься інструкція для мешканця щодо дій, до яких можна вдатися під час спостереження підозрілих дій осіб поблизу об'єкта комунікацій. Посібник закликає мешканців зателефонувати до найближчого відділку поліції у разі виявлення таких підозрілих дій, як: ламання огорожі об'єкту водопостачання, вкидання матеріалів у водний резервуар, паркування біля об'єкту машини, що важко піддається ідентифікації, фотографування структури приміщення, оснащення та обладнання об'єкту тощо [45].

Також слід зазначити, що високий рівень корупції серед посадових осіб, які мають інформацію з обмеженим доступом, не гарантує належного збереження інформації від осіб, які можуть її використати проти національних інтересів держави.

Мотиваційні аспекти обмеження доступу до інформації. Як зазначають американські експерти з питань обмеження доступу до інформації у газеті Нью-Йорк Таймс, у практиці державної служби існує низка стимулів до надмірного



засекречення інформації, не пов'язаних безпосередньо з необхідністю забезпечення національної безпеки. Дослідники зазначають, що обмежити доступ до інформації значно легше, ніж приділяти значний час для проведення ретельного аналізу потенційного рішення про відкриття інформації. Посадовці часто побоюються серйозних санкцій щодо помилково оприлюднених документів. Окрім того, дослідники пишуть, що «в уряді легше вчинити певні дії, коли залучено менше громадян; інформація також – ключова зброя у публічній боротьбі між різними відділами виконавчої влади за сфери впливу, і притримування інформації у руках окремого виконавчого відділу збільшує важливість відповідного відділу. Зрештою, службовці, які залучені у вчинення протиправних дій, мають серйозні аргументи до приховування фактичних доказів їх вчинення» [46].

Із спілкування з посадовцями органів державної влади та місцевого самоврядування стає зрозуміло, що в багатьох владних установах все ще продовжує жити культ особливості та важливості людей, що працюють в режимно-секретних відділах. Часто ці посади обіймають колишні військові, виховані за часів СРСР, частина із яких не завжди готова сприйняти реалії та потреби нових інформаційних відносин у відкритому демократичному суспільстві. Особиста позиція цих людей іноді є перешкодою для переходу до більш відкритих інформаційних відносин між громадянами та органами, що виконують владні повноваження, зокрема й у питаннях забезпечення доступності генпланів.

Важливим аспектом існуючої практики посадовців обмеження доступу до інформації виступає також монетарна система мотивації до здійснення відповідних дій. Відомо, що громадяни, які працюють із грифованою інформацією, отримують з національного та місцевих бюджетів надбавки до заробітних плат, причому більша ступінь секретності зумовлює більший розмір надбавки. Згідно з Постановою КМУ від 15.06.1994 р. № 414 «Про види, розміри і порядок надання компенсації громадянам у зв'язку з роботою, яка передбачає доступ до державної таємниці» «особам, які працюють в умовах режимних обмежень, установлюється надбавка до посадових окладів (тарифних ставок) залежно від ступеня секретності інформації: відомості та їх носії, що мають ступінь секретності «особливої важливості», – 20 відсотків; відомості та їх носії, що мають ступінь секретності «цілком таємно», – 15 відсотків; відомості та їх носії, що мають ступінь секретності «таємно», – 10 відсотків. Особам, які працюють в умовах режимних обмежень і безпосередньо виконують науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, що містять державну таємницю і передбачені державним замовленням (контрактом), установлюється надбавка до посадових окладів (тарифних ставок) залежно від ступеня секретності та обсягу інформації: відомості та їх носії, що мають ступінь секретності «особливої важливості», – 70-100 відсотків; відомості та їх носії, що мають ступінь секретності «цілком таємно», – 30-70 відсотків; відомості та їх носії, що мають ступінь секретності «таємно», – 10-30 відсотків» [47]. Отже, існуюча система стимулів для посадовців, що працюють із державною таємницею, не лише створює опозицію до потенційного зняття грифів із засекреченої інформації у колі відповідних посадовців, але й збільшує витрати державних та місцевих коштів.

Окрім того, передбачений українським законодавством рівень санкцій за незаконне оприлюднення інформації із обмеженим доступом значно перевищує санкції на незаконну відмову у наданні інформації. Порушення законодавства про державну таємницю регулюються окремими статтями Кодексу України про

адміністративні правопорушення (КУпАП) та Кримінального кодексу України (ККУ). Причому, ст. 212 КУпАП відносить до порушень діяння як у сфері порушення встановленого законодавством порядку надання допуску та доступу до державної таємниці, так і безпідставного засекречування інформації. Дані порушення тягнуть за собою накладення штрафу: на громадян – від десяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [48].

Стаття 328 ККУ (розголошення державної таємниці) передбачає за розголошення відомостей, що становлять державну таємницю, особою, якій ці відомості були довірені або стали відомі у зв'язку з виконанням службових обов'язків, позбавлення волі на строк від двох до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого [49].

Офіційна статистика СБУ підтверджує реальність використання каральних норм обох кодексів. У період з початку 2010 року по травень 2012 року Центральним управлінням СБУ виявлено два порушення режиму доступу до генпланів населених пунктів чи інших картографічних даних, у зв'язку із чим складено два протоколи про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого пунктами 5 та 6 частини 1 статті 212-2 КУпАП. Вказані статті Кодексу передбачають відповідальність за порушення встановленого законодавством порядку надання допуску й доступу до державної таємниці та за нежиття заходів щодо забезпечення охорони державної таємниці та незабезпечення контролю за охороною державної таємниці. За результатами розгляду цих протоколів винесено судові рішення про визнання осіб винними у вчиненні адміністративних правопорушень та притягненні їх до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу [50].

У 2010 році СБУ порушила 18 справ за розголошення державної таємниці (ст. 328 ККУ), у 2011 р. – 22 справи. Станом на 28.04.2012р. у провадженні органів досудового слідства СБУ знаходилося шість кримінальних справ стосовно чотирьох осіб, порушених за ознаками складу злочину за ст. 328 ККУ. З обвинувальними висновками до судів направлено дві кримінальні справи стосовно двох осіб за ознаками складу злочину, відповідальність за який передбачена ст. 328 ККУ [50].

Висновки

1. Феномен національної безпеки є багатовимірним поняттям, що уособлює одну з найголовніших функцій державних інституцій – забезпечувати безпечно існування громадян у межах дії суверенітету України. Захист інтересів національної безпеки вимагає від державних інституцій необхідності узгоджувати та знаходити баланс між індивідуальними правами й інтересами окремої людини і колективними інтересами держави.

2. Суперечність між інтересами держави та інтересами окремої особи під час захисту інтересів національної безпеки проявляється в різних сферах суспільного життя, в тому числі й на прикладі політики щодо доступу до інформації генеральних планів. Зокрема, представники ЦОВВ обґрунтовують обмеження доступу до інформації генеральних планів цілями забезпечення національної та громадської безпеки.

3. Аналіз процедур віднесення інформації генеральних планів до інформації з обмеженим доступом показав, що відповідна політика має серйозні вади.

Процедура віднесення інформації генеральних планів до інформації з обмеженим доступом є методологічно слабкою, слабоконтрольованою, непрозорою та неузгодженою між окремими ЦОВВ. Особи, що приймають рішення про надання інформації статусу службової, керуються насамперед власними суб'єктивними міркуваннями про необхідність обмеження доступу до тих чи інших даних з огляду на потенційну шкоду для національної безпеки від оприлюднення оцінюваної інформації. При цьому методологія оцінки потенційної шкоди, що може виникнути в разі витоку тієї чи іншої службової інформації, залишається невідомою. Рішення окремих ЦОВВ щодо змісту переліків службової інформації можуть мати наслідки, вплив яких на інші сфери державної політики є суттєвим, однак система зовнішньої перевірки обґрунтованості та виправданості схвалюваних переліків є недостатньою.

4. Аргумент необхідності обмеження доступу до інформації генеральних планів задля забезпечення інтересів національної та громадської безпеки є до певної міри маніпулятивним та безпідставним. Обмеженою для загального доступу інформацією генеральних планів вже володіють уряди інших країн та представники іноземних кампаній, а сучасний рівень розвитку геоінформаційних технологій дозволяє громадянам як України, так й інших країн світу самостійно збирати та використовувати геопросторову інформацію для різноманітних цілей. Окрім того, доступ громадян до інформації про об'єкти комунікацій може допомогти українському уряду та органам місцевого самоврядування залучати місцевих мешканців до захисту наявних об'єктів комунікацій.

5. Вади відповідних процедур призводять до ухвалення ЦОВВ рішень, які суперечать одне одному й зумовлюють порушення прав та інтересів громадян.

6. Існуюча політика доступу до генеральних планів має бути змінена: інформація генеральних планів має стати максимально доступною для громадян. Зміна курсу політики щодо доступу до генеральних планів можлива лише за умов кардинального перегляду інструментів вироблення та схвалення відповідних політик. Зокрема, КМУ повинен сформувати чіткі процедури для віднесення відомостей до категорії «службова інформація», забезпечити публічність вказаних процедур; розробити методологію оцінки потенційної шкоди, що може виникнути в разі витоку тієї чи іншої службової інформації; сформувати чіткі вимоги до освітньо-кваліфікаційних характеристик представників експертних груп, до повноважень яких належить вирішення питань про віднесення відомостей до категорії «службова інформація»; розробити механізм дієвого контролю з боку органів державної влади та із залученням експертної громадськості над формуванням ЦОВВ переліків відомостей, що становлять службову інформацію; а також зобов'язати ЦОВВ здійснювати координацію створення переліків відомостей, що становлять службову інформацію.

Джерела та література

1. Верховна Рада України. Конституція України // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. – 26.06.2012.

2. Верховна Рада України. Про основи національної безпеки України: Закон України // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>. – 26.06.2012.

3. Верховна Рада України. Про службу безпеки України: закон України // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>. – 26.06.2012.

4. Лист заступника начальника Департаменту охорони державної таємниці та ліцензування О. Шуляка від 02.07.2012 р. № 26/1/5-5423 на інформаційний запит СЦГІ.

5. Доступ громадськості до генеральних планів міських населених пунктів України: моніторинговий звіт / Східноукраїнський центр громадських ініціатив. В.В. Щербаченко, О.В. Матвійчук, Ю.В. Ращупкіна, В.О. Сабінін, Б.В. Бондаренко; заг. ред. В.В. Щербаченка. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – Луганськ: Янтар, 2011. – 236 с.

6. Йоганнезбурзькі принципи. Національна безпека, свобода висловлювання і доступ до інформації. Неофіційний переклад О. Дащаківської. – 01.10.1995. Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n32texts/johannesburg.htm>. – 26.06.2012.

7. Рада Європи. Про доступ до офіційних документів: Рекомендація Rec(2002) 2 // Рада Європи. Комітет Міністрів. – Режим доступу: [http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r\(2002\)2.htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r(2002)2.htm). – 26.06.2012.

8. Президент України. Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: указ від 31.05.2011 р. № 633/2011 // Президент України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/633/2011>. – 26.06.2012.

9. Верховна Рада України. Про регулювання містобудівної діяльності: закон України // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>. – 26.06.2012.

10. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Наказ від 06.06.2011 р. № 68 // Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу: http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=2090:%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BB%D1%96%D0%BA%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%B9%D1%89%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D1%8F%D1%82%D1%8C%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%BE%D0%B2%D1%83%D1%96%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8E%D1%83%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D1%96%D1%80%D0%B1%D1%83%D0%B0%D0%B6%D0%B8%D1%82%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D1%81%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8&Itemid=20&lang=uk. – 26.06.2012.

11. Державне агентство земельних ресурсів України. Перелік відомостей, які містять службову інформацію, і яким надається гриф обмеження доступу «Для службового користування» в системі Держземагентства України. Наказ від 15.08.2011р. № 77 // Державне агентство земельних ресурсів України. – Режим

доступу: http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=135538&cat_id=122826. – 26.06.2012.

12. Служба безпеки України. Звід відомостей, що становить державну таємницю. Наказ від 12.08.2005 р. № 440 // Служба безпеки України. – Режим доступу: <http://www.sbu.gov.ua/sbu/control>.

13. Міністерство надзвичайних ситуацій України. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві надзвичайних ситуацій України. Наказ від 26.07.2011 р. № 75 // Міністерство надзвичайних ситуацій України. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/files/2011/8/11/755.pdf>. – 26.06.2012.

14. Лист Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України А.М. Близнюка від 19.04.2012 р. № 12/20-14-996 до Кабінету Міністрів України.

15. Лист-відповідь від 19.04.2010 р. № 222/2д/316 на інформаційний запит СЦГІ командира військової частини А0653 О.В. Метелапа.

16. Лист-відповідь від 16.06.2011 р. № 335/2/1942 на інформаційний запит СЦГІ начальника Головного управління виховної та соціально-психологічної роботи Збройних Сил України генерал-майора О.В. Копаниці.

17. Лист Міністра регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України А.М. Близнюка від 19.04.2012 р. № 12/20-14-996 до Кабінету Міністрів України.

18. Кабінет Міністрів України. Інструкція про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію. Постанова від 27.11.1998 р. № 1893 // Кабінет Міністрів України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1893-98-%D0%BF>. – 26.06.2012.

19. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Перелік конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування». Наказ від 09.06.2008 р. № 289 // Міністерство екології та природних ресурсів України. – Режим доступу: http://www.menr.gov.ua/media/files/Articles/Normativna_baza/Minprirodi/Nakaz1_289_09062008_241210.pdf. – 26.06.2012.

20. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Перелік конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування» із змінами та доповненнями. Наказ від 27.10.2010 р. № 481 // Міністерство екології та природних ресурсів України. – Режим доступу: http://www.menr.gov.ua/media/files/Articles/Normativna_baza/Minprirodi/Nakaz_481_27102010_031110.pdf. – 26.06.2012.

21. Державна служба геодезії, картографії та кадастру України. Перелік конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування» в Державній службі геодезії, картографії та кадастру України. Наказ від 21.04.2008 р. № 67 // Державна служба геодезії, картографії та кадастру України.

22. Лист-відповідь заступника голови Державного агентства земельних ресурсів України М.Н.Калюжного від 27.05.2011 р. № 7930/13/4-11 на інформаційний запит СЦГІ.

23. Генеральний штаб Збройних Сил України. Перелік службової інформації Збройних Сил України (ПСІ-2011). Наказ від 20.09.2011р. № 180 // Міністерство оборони України.

24. Державний комітет архівів України. Типове положення про експертну комісію державного органу, органу місцевого самоврядування, державного та



комунального підприємства, установи та організації. Наказ від 17.12.2007 р. № 183 // Державний комітет архівів України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0013-08/ed20080122>. – 26.06.2012

25. Лист заступника голови Державної архівної служби України О.В. Музичук від 25.08.2011 р. № 491/061 на інформаційний запит СЦГІ.

26. Лист першого заступника Мінприроди України М.І. Романова від 27.02.2012 р. № 3969/05/10-12 на інформаційний запит СЦГІ.

27. Лист помічника Голови СБУ (з режиму), начальника Управління режиму, документального забезпечення та контролю В.Федірка від 21.12.2011 р. № 22/1-ко-268-п/63 на інформаційний запит СЦГІ.

28. Державне агентство земельних ресурсів України. Про склад експертної комісії Державного агентства земельних ресурсів України. Наказ від 13.07.2011 р. № 45 // Державне агентство земельних ресурсів України.

29. Міністерство екології та природних ресурсів України. Про утворення експертної комісії і затвердження Положень з проведення експертизи цінності документів та про архів. Наказ від 04.08.2011 р. № 274 // Міністерство екології та природних ресурсів України.

30. Лист начальника Центрального управління захисту інформації та криптології Генерального Штабу Збройних Сил України при Міністерстві оборони України А.І. Дем'яненка від 19.12.2011 р. № 319/22/3014 на інформаційний запит СЦГІ.

31. Лист заступника Міністра Міністерства надзвичайних ситуацій України В.Бута від 15.12.2011 р. № 03-14795/114 на інформаційний запит СЦГІ.

32. Архипов О. Теоретико-методичні засади оцінювання шкоди, обумовленої розголошенням секретної інформації // Науково-технічний збірник «Правове, нормативне та метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні. Випуск 2(17). – Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національний технічний університет України «КПІ», - 2008. – С. 11-16. Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/sziu/2008_2/00003.pdf.

33. Лист першого заступника начальника Департаменту охорони державної таємниці та ліцензування СБУ В. Атаманенка від 21.04.2012 р. № 26/1/5-3947 на інформаційний запит СЦГІ.

34. Лист-відповідь заступника директора Департаменту, начальника Управління забезпечення доступу до публічної інформації Секретаріату Кабінету Міністрів України Роксолани Стадник від 18.06.2012р. № 17-12/569.

35. Лист до СЦГІ заступника Міністра юстиції України Д.М. Ворони від 21.06.2012 р. № 6339-0-4-12/11.

36. Кабінет Міністрів України. Постанови під грифом «Для службового користування». Постанова від 08.08.2007 р. № 1035; Постанова від 14.01.2009 р. № 15; Постанова від 27.05.2009 р. № 523; Постанова від 26.08.2009 р. № 900; Постанова від 14.10.2009 р. № 1099; Постанова від 12.01.2011 р. № 17 // Кабінет Міністрів України. – Режими доступу:

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/10352007%D0%BF/ed20110713>;

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/15-2009%D0%BF/ed20110713>;

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/523-2009-%D0%BF/ed20110713>;

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-%D0%BF/ed20110713>;

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1099-2009-%D0%BF/ed20110713>;

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/17-2011-%D0%BF/ed20110713>. – 26.12.2012.

37. Лист заступника начальника Департаменту охорони державної таємниці та ліцензування СБУ О.Шуляка від 21 .07. 2012 р. № 26/1/5-5079 на інформаційний запит СЦГІ.

38. Відповідь голови Державної архівної служби України О.П.Гінзбург від 03.07.2012 р. № 01.1/2132 на інформаційний запит СЦГІ.

39. Лист начальника Відділу забезпечення доступу до публічної інформації генеральної прокуратури України Л.Мілевича від 03.07.2012 р. № 23-556 вих-12 на інформаційний запит СЦГІ.

40. Мінрегіон України. Департамент містобудування, архітектури та планування територій. Протокол розширеної наради з обговорення питання обмеженості доступу громадськості до графічної частини генеральних планів населених пунктів, Київ, 22.02.2012 р.

41. В.Матчук. Інтерв'ю // Роман Мартин. Розслідування відкритості Генерального плану Рівного. Інтернет-ресурс: http://takeinfo.net/news/view/rozsliduvannya_vidkritosti_generalnogo_planu_rivnogo. – 14.06.2012.

42. ОБСЄ. Договір із відкритого неба (постатейна характеристика). Закон України від 02.03.2000 р. № 1509-III (1509-14) // Верховна Рада України. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_316. – 26.12.2012.

43. Лист-відповідь Заступника директора Департаменту преси та зв'язків із ЗМІ Міністерства оборони України В.Г. Короля від 29.08.2011 р. № 235/4/53 на інформаційний запит СЦГІ.

44. Ukraine. Перелік геопросторових даних в різних форматах, які пропонує компанія LAND INFO Worldwide Mapping LLC. PDF - документ: <http://www.landinfo.com/GeoData%20Country%20pdfs/Ukraine.pdf>. – 26.06.2012.

45. U.S. Environmental Protection Agency. Water on Tap: What You Need to Know// U.S. EPA. – Режим доступу: http://water.epa.gov/drink/guide/upload/book_waterontap_full.pdf. - 26.12.2012.

46. Goitein, E. & William, L. America's Unnecessary Secrets // The New York Times. – 2011. – 7 November. – Режим доступу: http://www.nytimes.com/2011/11/07/opinion/national-security-and-americas-unnecessary-secrets.html?_r=1. – 26.06.2012.

47. Кабінет Міністрів України. Про види, розміри і порядок надання компенсації громадянам у зв'язку з роботою, яка передбачає доступ до державної таємниці. Постанова від 15.06.1994 р. № 414 // Кабінет Міністрів України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/414-94-%D0%BF>. – 26.06.2012.

48. Верховна Рада УРСР. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page12>. – 26.06.2012.

49. Верховна Рада України. Кримінальний кодекс України. Закон України від 05.04.2011 р. № 2341-III // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page9>. – 26.06.2012.

50. Лист заступника начальника Департаменту охорони державної таємниці та ліцензування Голови СБУ (з режиму) О.Шуляка від 04.05.2012 р. № 26/1-3557 на інформаційний запит СЦГІ.

Дата подання статті до редакції 22.07.2012 р.



Дмитро Скрильніков
Громадська організація «Бюро екологічних розслідувань»
Голова Бюро, адвокат

ПРАКТИКА ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ МІСТ УКРАЇНИ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА РЕАЛІЗАЦІЮ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДСЬКОСТІ

THE PRACTICE OF RESTRICTING ACCESS TO COMPREHENSIVE CITY PLANS OF UKRAINE AND ITS IMPACT ON THE REALIZATION OF ENVIRONMENTAL RIGHTS AND PUBLIC INTEREST

Анотація

У статті досліджено законодавство та практику віднесення відомостей до інформації з обмеженим доступом і вплив обмеження доступу до генеральних планів міст на реалізацію екологічних прав та інтересів громадськості. Практика обмеження доступу до інформації у генеральних планах міст поширена в багатьох містах України, що спричиняє «екологічні» конфлікти і впливає на реалізацію екологічних прав та інтересів громадськості. У статті запропоновано забезпечити дотримання законодавства при розробці й реалізації генеральних планів, здійснити перегляд матеріалів генпланів, яким було надано гриф ДСК і забезпечити відокремлення відкритої інформації від інформації з обмеженим доступом.

Ключові слова: екологічні права, екологічні інтереси, екологічна інформація, довкілля, генеральний план міста, гриф ДСК, доступ до інформації.

Summary

This article examines legislation and how the practice of classifying information restricts access to comprehensive city plans and how this impacts environmental rights and public interests. The practice of restricting access to comprehensive city plans is prevalent in many cities of Ukraine. This leads to environmental conflicts and affects the realization of environmental rights and interests of the public. To ensure compliance with legislation regarding the design and implementation of comprehensive city plans, materials should be revised so that there is a separation of public information from classified information.

Keywords: environmental rights, environmental interests, environmental information, environment, comprehensive city plan, information “for official use only,” access to information.

Мета статті: дослідити законодавство та практику віднесення відомостей до інформації з обмеженим доступом і вплив обмеження доступу до генеральних планів на реалізацію екологічних прав та інтересів громадськості.

1. Генеральні плани в контексті реалізації екологічних прав та інтересів громадськості.

Практика обмеження доступу до інформації, яка міститься у генеральних планах міст, або до генеральних планів у цілому, поширена в багатьох містах України.

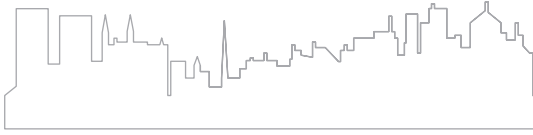
Брак необхідної інформації як у процесі розробки та затвердження генпланів, так і в процесі подальшої реалізації сприяє розвитку корупції в сфері містобудування, обмежує ефективність участі громадськості при прийнятті рішень, які можуть мати вплив на довкілля, й суттєво впливає на реалізацію екологічних прав та інтересів громадян.

Генеральний план населеного пункту є основним видом містобудівної документації на місцевому рівні, призначеної для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту. Невід'ємною частиною генерального плану населеного пункту є план земельно-господарського устрою цього населеного пункту.

Міські і селищні ради, їх виконавчі органи, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації забезпечують розробку та затвердження генеральних планів населених пунктів і керуються ними при:

- складанні програм соціально-економічного розвитку відповідних територій та охорони природи;
- здійсненні функціонального розподілу земель і визначенні цільового призначення земельних ділянок;
- виборі, вилученні, передачі у власність, наданні у користування, купівлі, продажу земель;
- вирішенні питань зміни використання і забудови земельних ділянок фізичними та юридичними особами;
- встановленні умов використання та забудови земельних ділянок;
- розміщенні усіх видів будівництва та попередньому погодженні місця їх розташування, наданні дозволу на будівництво (збудову) та інші види використання земельних ділянок;
- економічній оцінці територій та грошовій оцінці земель, визначенні ставок земельного податку, стартової ціни земельних ділянок у разі їх продажу на конкурсних засадах;
- встановленні та зміні меж населених пунктів та інших територій, червоних ліній вулиць;
- визначенні територій пріоритетного розвитку та фінансового забезпечення цього розвитку (встановлення податкових пільг, дотацій і субвенцій з державного, обласного, районного бюджетів);
- координації розробки програм розвитку галузей економіки;
- складанні реєстрів територій з особливими умовами розвитку місцевого значення;
- проектуванні соціальної, інженерної та транспортної інфраструктури;
- встановленні територій спільних інтересів відповідних територіальних громад (приміських територій, використання яких пов'язано з розвитком населеного пункту, що проектується), у тому числі резервуванні територій для подальшого розвитку населених пунктів.

Матеріали генерального плану використовуються як вихідні дані при розробленні іншої планувальної документації та проектів забудови, місцевих правил використання і забудови території населеного пункту, інвестиційних програм і проектів, програм соціально-економічного розвитку, схем визначення земель населених пунктів для приватизації, планів земельно-господарського устрою населеного пункту, спеціальних проектів, схем і програм охорони навколишнього



природного середовища та здоров'я населення, пам'яток історії і культури, інженерного захисту і підготовки території, комплексних схем транспорту, проектів та схем організації вуличного руху, систем управління вуличним рухом, схем розвитку систем інженерного обладнання і галузей міського господарства, виконанні грошової оцінки земель, створенні містобудівного та земельного кадастрів тощо [1].

Таким чином, з огляду на вищенаведене, генеральні плани суттєво впливають на екологічні правовідносини – правовідносини, які виникають у сфері охорони природи, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

Статтею 50 Конституції України визначено, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена [2].

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» у ст. 9 визначає основні екологічні права громадян та закріплює серед іншого, що кожний громадянин України має право на:

- безпечне для його життя та здоров'я навколишнє природне середовище;
- участь в обговоренні та внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, внесення пропозицій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, що беруть участь у прийнятті рішень з цих питань;
- участь у розробці та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів;
- вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом;
- участь у публічних слуханнях або відкритих засіданнях з питань впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище на стадіях розміщення, проектування, будівництва і реконструкції об'єктів та у проведенні громадської екологічної експертизи та інше [3].

Реалізація екологічних прав неможлива без належного доступу до інформації. В Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), стороною якої є Україна, визнається, що кожна людина має право жити в довкіллі, сприятливому для її здоров'я та добробуту, а також зобов'язана як індивідуально, так і спільно з іншими людьми захищати і покращувати довкілля на благо нинішнього та майбутніх поколінь. Для забезпечення можливості відстоювати це право та виконувати цей обов'язок громадяни повинні мати доступ до інформації, право брати участь у процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, які стосуються довкілля. Удосконалення доступу до інформації з цих питань та участь громадськості у процесі прийняття рішень підвищують якість рішень, процес їх виконання, сприяють поліпшенню поінформованості громадськості щодо екологічних проблем, дають громадськості можливість

висловлювати свою стурбованість, а державним органам – вести належний облік таких інтересів, прагнучи таким чином сприяти підзвітності та прозорості процесу прийняття рішень і посиленню громадської підтримки рішень, що їх приймають у галузі довкілля [4].

Для належної реалізації та захисту екологічних прав як на стадії розробки генпланів (участь громадськості при розробці проектів генпланів), так і після їх затвердження (у процесі реалізації генплану) доступ до матеріалів генерального плану, як до базового документа, яким визначено основну стратегію розвитку населеного пункту та його містобудівну політику, в тому числі у сфері екологічної безпеки, охорони природи та використання природних ресурсів, є необхідним. У першому випадку це сприяє врахуванню екологічних інтересів громадськості на стадії планування стратегічних рішень, а в другому – дає можливість громадськості здійснювати контроль за реалізацією цих рішень та вимог, закладених у генплані, захист порушених прав і законних інтересів (як тих, що було порушено внаслідок реалізації вимог генплану або їх неналежної реалізації, так і тих, порушення яких безпосередньо не пов'язане з реалізацією генплану). Також доступ до матеріалів генплану сприяє більш ефективній участі громадськості у процесі прийняття інших стратегічних та програмних документів (стратегій, планів, програм), які використовують, як вихідні дані, інформацію з діючих генеральних планів.

У зв'язку з прийняттям Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р., яким фактично було усунуто участь громадськості на стадії затвердження проектної документації щодо будівництва окремих об'єктів, можливість доступу до інформації щодо генпланів і можливість для участі громадськості у процесі їх розробки є критично важливою. Слід зазначити, що затвердження на місцевому рівні генеральних планів без проведення громадських слухань проектів генпланів забороняється.

Відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (ст.17) загальна доступність матеріалів генерального плану населеного пункту забезпечується шляхом його розміщення на веб-сайті органу місцевого самоврядування та у місцевих періодичних друкованих засобах масової інформації, а також у загальнодоступному місці у приміщенні такого органу, крім частини, що становить державну таємницю і належить до інформації з обмеженим доступом відповідно до законодавства. Зазначена частина може включатися до складу генерального плану населеного пункту, як окремий розділ [5].

2. Обмеження доступу до матеріалів генпланів та огляд переліку відомостей, що становлять службову інформацію, затвердженого Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства.

У цілому по Україні найбільш поширеним є обмеження доступу до матеріалів генеральних планів під грифом «Для службового користування» (ДСК), меншою мірою – грифом «Таємно». В рамках даної статті розглядається лише питання віднесення інформації до службової.

Практика надання матеріалам генпланів грифу ДСК бере початок ще з радянських часів і поширена до цього часу [6]. Досить часто обмеження доступу поширюється не тільки на картографічний матеріал (графічну частину), а й на описову. Так, наприклад, згідно з Рішенням Миколаївської міської ради № 35/18 від 18.06.2009 «Про затвердження Генерального плану міста Миколаєва» «матеріали Генерального плану міста Миколаєва у складі графічних матеріалів (17 позицій)



та текстових матеріалів – пояснювальна записка (2 томи) – є матеріалами для службового користування й знаходяться в секторі захисту інформації виконкому Миколаївської міської ради на постійному збереженні.» [7].

Рішенням Луганської міської ради від 25.01.2011 р. № 5/1 Про затвердження Генерального плану м. Луганська було встановлено, що зберігання Генерального плану м. Луганська на період до 2029 року в повному обсязі здійснюється в режимно-секретному відділі Луганської міської ради, у зв'язку з чим управління архітектури та містобудування Луганської міської ради доручено в триденний строк від дати прийняття цього рішення забезпечити передачу вказаної містобудівної документації разом з матеріалами його громадського обговорення, які згідно зі ст.30-6 Закону України «Про планування і забудову територій» є невід'ємною складовою Генерального плану м. Луганська на період до 2029 року, до зазначеного відділу. (п.4). Режимно-секретному відділу Луганської міської ради доручено забезпечити зберігання у встановленому порядку матеріалів Генерального плану м. Луганська на період до 2029 року (п.5) [8].

Прийнятим у 2011 році Законом України «Про доступ до публічної інформації» було визначено нові вимоги щодо віднесення інформації до службової.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» (Ст. 9) встановлює, що до службової інформації може належати інформація:

1) що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень;

2) зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці [9].

Таким чином, цим Законом був визначений перелік інформації, яка належить до службової інформації, щодо якої застосовується режим обмеженого доступу, що суттєво обмежує підстави для надання інформації статусу службової. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти владних повноважень повинні були розробити власні переліки відомостей, що становлять службову інформацію. Більшість із них уже затвердили такі переліки.

Однак ряд органів місцевого самоврядування і надалі відносять більшу частину матеріалів генплану або генплан в цілому до службової інформації, що суттєво впливає на реалізацію екологічних прав та інтересів громадян. Так, наприклад, проекту Генплану м. Одеси і в тому числі Пояснювальній записці до Генерального плану м. Одеси було надано гриф «Для службового користування» [10;11].

Окремим питанням є зняття грифу «для службового користування» з матеріалів, які були засекречені раніше, але на даний час не містять інформації з обмеженим доступом та повинні бути у загальному доступі згідно з законодавством України. Місцеві ради часто посилаються на те, що відокремлення відкритої інформації від інформації з обмеженим доступом потребує здійснення відповідних заходів та виділення коштів на виконання цих робіт.

Аналіз Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого наказом Мінрегіону України 06.06.2011 №68, свідчить про те, що найбільш проблемними з точки зору доступу до інформації

є саме графічні матеріали генплану; зокрема до відомостей, що становлять службу інформацію, віднесено:

«4. Відомості у сфері містобудування:

4.1. Топографічні, цифрові карти, фотоплани і фотокарти масштабів 1:10 000-1:50 000 (незалежно від форми та виду носія інформації) на територію України, створені в державній системі координат УСК-2000 або в системі координат СК-42, які мають повну інформацію для детального вивчення та оцінки місцевості, орієнтування на ній, цілевказання, виробництва вимірів і різних заходів господарського та оборонного значення;

4.2. Плани міст масштабу 1:10 000-1:20 000 (незалежно від форми та виду носія інформації) на територію України, створені в державній системі координат УСК-2000 або в системі координат СК-42, які містять повну інформацію для детального вивчення та оцінки місцевості, орієнтування на ній, цілевказання, виробництва вимірів і різних заходів господарського та оборонного значення;

4.3. Спеціальні карти, створені в державній системі координат УСК-2000 або в системі координат СК-42, а саме: карти геодезичних даних, карти джерел водопостачання, карти гірських проходів і перевалів масштабів 1:50 000-1:200 000, карти ділянок рік масштабів 1:25 000, 1:50 000;

4.4. Відомості за сукупністю всіх показників про точні значення елементів орієнтування систем координат УСК-2000 і СК-42 та зв'язки цих систем з іншими системами координат, у тому числі умовними або місцевими;

4.5. Відомості про координати геодезичних пунктів на територію України, визначені з точністю до 10 метрів у будь-якій системі координат, крім умовної та місцевої, а також геодезичні і картографічні матеріали, які дозволяють обчислювати або уточнювати вказані координати з такою самою точністю;

4.6. Картографогеодезичні дані, які характеризують рельєф поверхні Землі з точністю за висотою перерізу до 10 метрів на територію України, які покривають площу в одному масиві понад 25 км².»[12].

Таким чином, практично всі графічні матеріали генпланів опиняються серед інформації з обмеженим доступом. Це перш за все зумовлено тим, що картографічний матеріал, на який наносяться дані при розробці генпланів, має гриф ДСК. Так, наприклад, усі графічні складові генерального плану міста Київ являють собою топографо- геодезичні плани масштабу 1:50 000 і крупніше, виконані у місцевій системі координат на топографо-геодезичній підоснові масштабу 1:2 000, якій було надано гриф «для службового користування». Графічні матеріали генерального плану виконуються у складі, наведеному в таблиці, згідно з п. 3.8 Державних будівельних норм Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів ДБН Б.1-3-97, якими встановлюються вимоги до складу, змісту, порядку розроблення, погодження і затвердження містобудівної документації з планування території міст і селищ.



Таблиця

Найменування графічних матеріалів	Масштаб зображення залежно від чисельності населення населеного пункту, прогнозованої генпланом (тис.чол.)		
	250 і більше	від 50 до 250	50 і менше
1. План існуючого населеного пункту (опорний план)	1:10 000	1:10 000 1:5 000	1:5 000 1:2 000
2. Схема планувальних обмежень	1:10 000	1:10 000	1:5 000 1:2 000
3. Схема розташування населеного пункту в системі розселення (з приміською і зеленою зонами)	1:100 000 1:50 000	1:50 000 1:25 000	1:25 000
4. Основне креслення генерального плану	1:10 000 1:5 000	1:10 000 1:5 000	1:5 000; 1:2 000

Слід зазначити, що саме графічні матеріали містять основну інформацію щодо меж санітарно-захисних зон, територій зелених насаджень, природоохоронних територій тощо. Так, зокрема, на основному кресленні генерального плану вказують існуючий стан та пропозиції щодо архітектурно-планувальної організації і функціонального зонування, використання та забудови територій населеного пункту, в тому числі серед інших - меж населеного пункту; озеленені території загального користування та спеціального призначення; промислові, комунальні і складські території та їх розподіл у відповідності з санітарною класифікацією підприємств; природоохоронні, оздоровчі, рекреаційні, історико-культурні території; курортні території; ліси, лісопарки, лугопарки, водойми, водотоки; території, на яких заплановано здійснення загальних та спеціальних заходів з інженерної підготовки і захисту територій, природозахисних заходів та розміщення відповідних споруд і пристроїв; резервні території для розвитку населеного пункту за його межами тощо.

Важлива для громадськості інформація також визначена у Схемі планувальних обмежень. Така схема виконується на топографічній основі. На кресленні відображаються території, до яких законодавством та державними нормами встановлені відповідні обмеження на їх використання:

а) сейсмічні зони та зони руйнування земної поверхні, зсувів, затоплення та підтоплення, тектонічних розломів та інших небезпечних природних і антропогенних процесів;

б) зони загазованості, запиленості, понаднормативного шуму, електромагнітних випромінювань, радіаційного забруднення;

в) площі залягання корисних копалин;

- г) санітарно-захисні зони промислових підприємств, цвинтарів та інших комунальних об'єктів;
- д) зони обмеження забудови в районах аеропортів з умов безпеки польотів;
- е) округи і зони санітарної охорони курорту;
- ж) зони санітарної охорони джерел водопостачання, водоочисних споруд;
- з) захисні зони кар'єрів, відвалів, трубопроводів та інших об'єктів;
- й) водоохоронні зони та прибережні захисні смуги водойм і водотоків;
- к) охоронні зони природних заповідників, пам'яток природи, архітектури, історії і культури та зони регулювання забудови, ландшафтів, які охороняються;
- л) особливо цінні продуктивні землі.

За наявності складних інженерно-геологічних умов схема доповнюється інженерно-геологічними та гідрогеологічними картами, розробленими спеціалізованими установами, а при сейсмічності 6 і більше балів – картою сейсмічного мікрорайонування.

3. Приклади конфліктів, які виникають з приводу захисту екологічних прав чи інтересів громадськості при прийнятті та реалізації генеральних планів.

При прийнятті та реалізації генпланів найбільш поширеними в екологічній сфері є конфлікти, які виникають внаслідок зменшення площі та забудови зелених зон міст (парків, скверів, приміських лісів тощо), будівництва транспортної інфраструктури, розміщення екологічно небезпечних об'єктів поруч з житловою забудовою. Більшість із наведених нижче прикладів демонструють, що можливість реалізації прав та законних інтересів громадськості в цих випадках тісно пов'язана з наявністю доступу до матеріалів генплану.

У містах України у процесі розробки генеральних планів часто виникають суперечки навколо інтересів, пов'язаних із збереженням та розширенням зелених зон і природоохоронних об'єктів. Подекуди у нових проектах генпланів або змін до них є намагання легалізувати існуючу незаконну забудову й незаконно захоплені зелені ділянки.

Території в межах міста, вкриті зеленими насадженнями, або приміські ліси здебільшого місцевою владою розглядаються як ласі шматки для елітної забудови або як резерв для будівництва комерційних об'єктів та розширення транспортної інфраструктури. Крім того, часто забудовники порушують існуючі межі парків, скверів, прибережних захисних смуг, інших територій, вкритих зеленими насадженнями. Як правило, більшість природоохоронних об'єктів у межах міст створюються без надання їм земельних ділянок у користування, а шляхом надання відповідного статусу певній території та поширення на неї відповідного природоохоронного режиму. Без наявності своєчасного доступу до матеріалів генпланів, і в тому числі картографічного матеріалу, визначити справжні межі відповідних територій та запобігти порушенням дуже складно або просто неможливо.

Наприклад, у місті Києві громадськість протестувала проти затвердження проекту нового Генерального плану міста до 2025 року. Представники зацікавленої громадськості вважають проект «Генплану-2025» спробою узаконити відведення земельних ділянок в парках, скверах та історичних ареалах і легалізувати вже захоплені ділянки. Серед основних вимог учасників протестів були вимоги щодо недопущення поспішного прийняття нового «Генерального плану м. Києва до 2025», який передбачає забудову більше ніж 700 га зелених зон та унеможливлення



проведення архітектурного конкурсу на кращу забудову Дніпровських островів (екологи впевнені, що під виглядом «концепції збереження» планується легалізація будівних проектів на території київських островів) [13;14].

В Одесі також постійно виникають конфлікти щодо забудови прибережних територій та знищення зелених насаджень. З акціями протесту проти будівництва в Молодіжному парку виступають мешканці Керчі [15].

Коли оприлюднили Генплан Івано-Франківська, який був розроблений у 2001 році, побачили, що за десятки років Генеральний план не дотримувався в Івано-Франківську і багато зон сьогодні мають інше функціональне призначення. Зокрема, там, де мали бути зелені зони, малоповерхова забудова, вже розміщені дев'яти- і десятиповерхівки [16].

У Львові міська рада змушена була затверджувати окремими рішеннями межі міських парків, так як постійно виникали конфлікти та протести громадськості, пов'язані із захопленням територій парків приватними забудовниками й порушенням їх природоохоронного режиму. Незаконні будівництва та втручання в межі парку неодноразово відбувались у регіональному ландшафтному парку «Знесіння», який розташований у межах Львова. Порушення з боку забудовників відбувались також у Стрийському парку - пам'ятці садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення, інших парках Львова: Снопківський, Залізна вода, Алтайські озера тощо. Практично жодному парку Львова не вдалось уникнути подібних проблем. Крім того, у Львові в Генеральному плані заплановано хордову магістраль, яка повинна перетинатиме центральну частину міста та зачіпатиме території більшості парків Львова. Ця магістраль була запроектована ще з 70-х років у старому Генплані та викликала протести громадськості вже давно, однак всупереч запереченням громадськості була перенесена та затверджена також і в новому Генплані.

Відомим є протистояння громадськості у 2010 р. в м. Харкові з приводу будівництва дороги через парк ім. Горького. Питання, чи була передбачена дана дорога Генпланом, чи ні, було тривалий час предметом судового розгляду [17].

Інколи на громадських обговореннях проєктанти або представники місцевої влади маніпулюють цифрами, які без доступу до матеріалів генплану складно перевірити. Зокрема, це стосується «віртуального» збільшення площі зелених насаджень у розрахунку на особу. В обґрунтуваннях до проєктів нових генпланів дуже часто наводяться дані, що площа зелених насаджень на одну людину суттєво збільшиться. Однак, фактично площа зелених насаджень збільшується лише на папері, шляхом приєднання приміських лісів та статистичного додавання їх площі. Натомість, у самому місті території зелених насаджень зменшуються та жодних нових парків чи скверів не створюється. Подібні приклади існують у Києві, Львові [18] та інших містах.

Іншим поширеним прикладом екологічних конфліктів, пов'язаних із прийняттям чи реалізацією генпланів, є розміщення екологічно небезпечних об'єктів.

При розробці генеральних планів громадськість часто протестує проти розміщення екологічно небезпечних об'єктів (сміттєзвалищ, шкідливих виробництв, транспортної інфраструктури) поруч з житловою забудовою. Так, наприклад, у громадськості Київської області, яка навіть не залучена до обговорення Генплану м. Києва, викликають занепокоєння плани винесення близько 35 тисяч гектарів промислових територій (переважно небезпечних виробництв) у приміську зону [19].

У місті Луганську при затвердженні Генерального плану мешканці протестували проти розміщення промислової зони біля житлових будинків у Малій Вергунці [20].

Для врахування інтересів громадськості в процесі розробки генпланів перш за все необхідний доступ до відповідних матеріалів та створення можливостей для участі в ньому громадськості з метою усунення конфліктних ситуацій в майбутньому, забезпечення компенсаційних заходів і прийняття найбільш обґрунтованих та ефективних рішень.

Доступ до матеріалів генплану важливий не лише на стадії його розробки, а й після його затвердження, у процесі реалізації. Це, насамперед, сприяє можливості громадськості вчасно та ефективно реагувати на порушення екологічного й містобудівного законодавства, а в разі порушення ефективно захищати свої права. З іншого боку, це може зменшити кількість необґрунтованих звернень та конфліктних ситуацій, переважна більшість із яких виникає саме внаслідок відсутності повної та достовірної інформації.

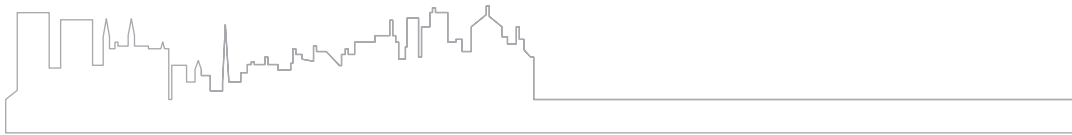
У Львові, наприклад, одна з компаній придбала на аукціоні ділянку у промисловій зоні. Серед умов продажу земельної ділянки було вказано, що на ділянці можуть розташовуватись підприємства не вище 3 класу небезпеки за санітарною класифікацією. Однак після купівлі ділянки на цій території розпочалось будівництво асфальтно-бетонного заводу, який належить до 1 класу небезпеки. Таке будівництво викликало протести громадськості, бо суперечило вимогам санітарних норм та чинного на той час Генплану і проекту нового Генплану, згідно з яким передбачалось винесення за межі міста об'єктів 1 та 2 класу небезпеки. Крім того, на думку фахівців, розташування такого об'єкту в західній частині міста, де домінують західні вітри, є недоцільним та спричинить перенесення забрудненого повітря в місто. Про це громадськість довідалась лише зі слів представника розробника нового Генплану під час громадських слухань. Також, як виявилось згодом, у Львові, в межах міста, реалізовувалось ще декілька проектів 1 та 2 класів небезпеки.

Відомою є також справа Європейського суду з прав людини «Гримковська проти України», рішення по якій в липні 2011 року було прийнято на користь громадян, які тривалий час проживали поруч з автомагістраллю, що була побудована всупереч Генплану.

Генплан міста Краснодон багато років тому передбачав будівництво об'їзної дороги, та замість цього з 1998 року під об'їзну дорогу почали використовувати вулицю Червоноармійську в приватному секторі. Вона стала частиною дороги М-4 державного значення. По дорозі рухалися вантажівки, бензовози, транзитні фури.

До Європейського суду заявниця скаржилась за ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) в контексті використання дороги по вулиці Червоноармійській як автомагістралі, а також неспроможності органів влади організувати належний екологічний контроль відповідного шкідливого впливу. За п. 1 ст. 6 та ст. 13 Конвенції заявниця скаржилась на несправедливість провадження у її справі.

Європейський суд установив порушення ст. 8 Конвенції у зв'язку з недотриманням справедливого балансу між інтересами заявниці та інтересами суспільства, оскільки, по-перше, держава не змогла довести, що до використання дороги по вулиці Червоноармійській в якості автомагістралі було здійснено адекватне екологічне дослідження наслідків такого використання та в подальшому



було здійснено належну екологічну політику, а, по-друге, оскільки заявниця не мала ефективної можливості впливати на процес прийняття рішень щодо використання дороги по вулиці, на якій вона проживає, як автомагістралі, включно з оскарженням у незалежному органі [21].

Висновки

1. Доступ до матеріалів (проекту) генерального плану як до базового документа, яким визначається основна стратегія розвитку населеного пункту та його містобудівна політика, в тому числі у сфері забезпечення екологічної безпеки, охорони природи та використання природних ресурсів, є необхідним як на стадії розробки генплану, так і після його затвердження. Брак повної та достовірної інформації як у процесі розробки та затвердження генпланів, так і в процесі подальшої реалізації суттєво впливає на реалізацію екологічних прав та інтересів громадян.

2. Неправомірні обмеження доступу до інформації в генеральних планах або доступу до матеріалів генеральних планів в цілому призводять до порушень конституційного права громадян на безпечне для життя та здоров'я довкілля та права вільного доступу до інформації про стан довкілля. Відсутність доступу до інформації на стадії розробки проекту генерального плану перешкоджає ефективній участі громадськості в прийнятті стратегічних екологічно-значимих рішень.

3. Практика обмеження доступу до інформації, яка міститься у генеральних планах міст, або до генеральних планів в цілому поширена в багатьох містах України. Часто вона пов'язана саме з неправомірним наданням матеріалам генплану (текстовим та графічним) грифу ДСК. В окремих випадках обмеження доступу також зумовлюється браком можливостей чи бажання органів місцевої влади відокремити з матеріалів, які були засекречені раніше, але на даний час не містять інформації з обмеженим доступом, відкриту інформацію та забезпечити вільний доступ до неї.

4. Іншим питанням є обмеження доступу у зв'язку з певними вимогами чинних правових актів, які подекуди суперечать один одному. Найбільш проблемним з точки зору доступу до інформації є саме доступ до графічних матеріалів генпланів. Зокрема, згідно з Переліком відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого наказом Мінрегіону України 06.06.2011 р. № 68, практично весь картографічний матеріал, на який наносяться дані при розробці генпланів, має гриф ДСК. Слід зазначити, що саме графічні матеріали містять основну інформацію щодо меж санітарно-захисних зон, територій зелених насаджень, природоохоронних територій тощо.

Рекомендації

Враховуючи вищенаведене, слід вжити невідкладних заходів з метою забезпечення дотримання вимог чинного законодавства щодо доступу до інформації та участі громадськості при розробці й реалізації генпланів, забезпечити перегляд матеріалів генпланів, яким було надано гриф ДСК, та відокремлення відкритої інформації (як текстової, так і графічної) від інформації з обмеженим доступом, а також забезпечити доступ до неї. При розробці та затвердженні нових генпланів слід враховувати необхідність забезпечення загальної доступності матеріалів

генерального плану шляхом його розміщення на веб-сайті відповідного органу місцевого самоврядування та у місцевих періодичних друкованих засобах масової інформації, а також у загальнодоступному місці у приміщенні такого органу.

Джерела та література

1. ДБН Б.1-3-97 Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів . П.п.1.2 та 1.3.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996 . – № 30, 23 липня. – С. 141.
3. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»// Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41, 08 жовтня. – С.546.
4. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція)// Офіційний вісник України. – 2010. – № 33, 14 травня. – С. 12, ст. 1191.
5. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» // Голос України. – 2011. – № 45,12 березня.
6. Доступ громадськості до генеральних планів міських населених пунктів України: збірник матеріалів за результатами проекту «Через доступ до генеральних планів – до містобудування без корупції» / Східноукраїнський центр громадських ініціатив. За заг. ред. В. В. Щербаченка. – Луганськ: СПД Резнік, 2011. – 264 с. – Режим доступу: http://www.irf.ua/files/ukr/programs/rol/secret_comprehensive_plans_report.pdf.
7. Рішення Миколаївської міської ради № 35/18 від 18.06.2009 р. «Про затвердження Генерального плану міста Миколаєва // Нормативні акти Миколаївської міської ради та виконкому. – Режим доступу: <http://ngik.gorsovnet.mk.ua/ru/showdoc/?doc=13114>.
8. Генеральний план Луганська // Официальный сайт Луганского городского головы, Луганского городского совета и его исполнительных органов - Режим доступу: <http://gorod.lugansk.ua/index.php?do=static&page=genplan>.
9. Закон України «Про доступ до публічної інформації» // Голос України. – 2011. – № 24, 09 лютого.
10. Інформація про новий генплан Одеси виявилася секретною // Інформаційне агентство УНІАН. – 2009. – 22 вересня. – Режим доступу: <http://human-rights.unian.net/ukr/detail/192279>.
11. Відкрити доступ до генпланів міст Одещини має уряд? // Портал «Право Знати». – 2011. – 21 грудня.– Режим досутупу: <http://stop-x-files-ua.org/?p=6706>.
12. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затверджений наказом Мінрегіону України 06.06.2011 р. № 68// Сайт Мінрегіону – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua>.
13. Марш захисників Києва-4: За зелені зони і острови, проти «генплану-2025» // Інтернет-видання ХайВей. – 2011. – 01 грудня. – Режим доступу: <http://h.ua/story/345075/#ixzz20dd3PjTn>.
14. Генплан-2025: які зелені зони знищать//Українська правда. – 2011. – 07 жовтня. – Режим доступу: <http://kyiv.pravda.com.ua/columns/4e8ed1d1d7dce/>.

15. В Керченском парке проходит пикет в защиту парка от застройки // Сайт Kerch.FM. – 2012. – 31 березня – Режим доступа: <http://kerch.fm/nashi-novosti/4981-v-kerchenskom-parke-proxodit-piket-v-zashhitu-parka-ot-zastrojki>.

16. Генплан Івано-Франківська розсекретили // Газета «Репортер». – 2012. - 13 січня. – Режим доступу: <http://www.report.if.ua/portal/foto/genplan-ivano-frankivska-rozsekretily-foto>.

17. Законность строительства дороги через парк Горького в Харькове до сих пор не доказана // Сайт NewsMe. – 2010. – 05 листопада. – Режим доступа: <http://newsme.com.ua/society/673391/>.

18. Зелені питання до генплану // Газета «Ратуша». –2010. – 03 червня. – Режим доступу: <http://ratusha.lviv.ua/index.php?dn=news&to=art&id=305>.

19. Концепція Генплану Києва – винести брухт на територію Київської області? // Інформаційне агентство УНІАН. –2011. – 17 листопада.– Режим доступу: <http://www.unian.net/ukr/news/news-468902.html>.

20. В Луганске вновь протестуют против Генерального плана // Луганский портал Top. – 2011. – 25січня. - Режим доступа: <http://www.top.lg.ua/news/?id=23934>.

21. Рішення Європейського суду з прав людини від 21.07.2011 р. Справа «Гримковська проти України». Стислий виклад остаточного рішення від 21 липня 2011 року. Європейський суд з прав людини. – Режим доступу: <http://document.ua/sprava-grimkovska-proti-ukrayini-doc78487.html>.

Дата подання статті до редакції 20.07.2012 р.

Олексій Бритюк,
Громадська організація «Луганська археологічна спілка»
Голова ради Спілки

ВПЛИВ ОБМЕЖЕНОГО ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ НА ОХОРОНУ ІСТОРИКО-КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

EFFECTS OF LIMITED ACCESS TO COMPREHENSIVE CITY PLANS ON HISTORICAL AND CULTURAL HERITAGE

Анотація

Ступінь оприлюднення містобудівної документації на сьогодні не сприяє загальному поліпшенню охорони культурної спадщини. Фахівці рекомендують відкрити для загального користування нетаємні частини генеральних планів, плани землекористування у великих масштабах. Необхідно поліпшити взаємний обмін даними між відповідальними структурами, врегулювати доступ до інформації про відводи ділянок та зміни категорій земель, які знаходяться у власності громад. Відкритість у цих питаннях повинна супроводжуватися постійним контролем та моніторингом стану об'єктів культурної спадщини задля унеможливлення їх руйнації.

Ключові слова: Культурна спадщина, історична спадщина, пам'ятки історії, охорона, археологія, карти, втаємничення, інформація з обмеженим доступом.

Summary

Currently in Ukraine, the preservation of cultural heritage is negatively affected by restricted disclosure and limited access to comprehensive city plans. Experts recommend that the general public should have access to unclassified parts of comprehensive city plans and plans for land use in large scale. This is necessary in order to improve communication among responsible agencies, to regulate access to information, and to facilitate reclassification of land use categories. Transparency in these matters must be accompanied by constant supervision and monitoring of cultural heritage sites to prevent their destruction.

Keywords: cultural heritage, historic heritage, historical monuments, preservation, archaeology, maps, initiation, classified information.

Наступна стаття присвячена висвітленню результатів громадської експертизи щодо впливу діючих режимів доступу до картографічної, змістовної та інших видів інформації в галузі містобудування і землевпорядкування на охорону історико-культурної спадщини. При цьому в процесі експертизи ми намагалися зробити своєрідний «зріз» ситуації, тобто оцінити її саме в поточному стані: з одного боку, ми брали до уваги законодавчі обмеження доступу різних категорій користувачів до документації, з іншого – дивилися на сталі практики ставлення посадовців до оприлюднення інформації.

Метою роботи є визначення впливу обмеження доступу до містобудівної інформації на охорону історико-культурної спадщини. **Предметом дослідження** є нормативні акти центральних і місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування; практики щодо розділення інформації на загальнодоступну і ту, яка має обмежений доступ.

Об'єктами ми визначили:

1. Відносини, що виникають між представниками держави та/або громад (як власників культурної спадщини), з одного боку, суб'єктів, що охороняють, використовують, досліджують чи руйнують пам'ятки – з другого боку.

2. Відносини, що виникають у процесі отримання, передачі та зберігання інформації про наявні пам'ятки історії і культури.

Робоча гіпотеза експертизи: законодавчі чи штучно створені обмеження доступу до містобудівної інформації не впливають на процеси охорони історико-культурної спадщини.

Цільові групи, дії яких було вивчено – посадові особи державної та самоврядної влади, що відповідають за охорону культурної спадщини, доступ до інформації, земельні відносини, землекористувачі, фахівці з охорони культурної спадщини, науковці, зацікавлена громадськість.

Загальні принципи охорони культурної спадщини. Система охорони культурної спадщини в Україні визначає пріоритет державницького підходу. Це відображено і в побудові структури органів охорони пам'яток, як частини загальнодержавної структури виконавчої влади [1, 173], і в регламентуванні їх роботи нормативно-правовими актами. Законодавець визначив [2, 32], що центральний орган охорони культурної спадщини формується у складі Міністерства культури¹, якому підпорядковано обласні й районні органи охорони. Структурні підрозділи охорони культурної спадщини у складі місцевого самоврядування також підконтрольні відповідним органам виконавчої влади (п.5 ст.3).

При цьому зрозуміло, що всі об'єкти історико-культурної спадщини прив'язані до певних земельних ділянок, мають визначені межі та охоронні зони. Порядок управління цими землями визначено Земельним кодексом України. Земельний кодекс було прийнято Верховною Радою України 2002 року [3, 1]. Статті 53-54 Земельного кодексу відносять до категорії земель історико-культурного призначення землі, на яких розташовано пам'ятки культурної спадщини, їх комплекси (ансамблі), історико-культурні заповідники, історико-культурні заповідні території, охоронювані археологічні території, музеї просто неба, меморіальні музеї-садиби. Землі історико-культурного призначення можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності. Визначено (ст. 112), що навколо об'єктів культурної спадщини створюються охоронні зони, правовий режим яких визначається законодавством. Самі землі історико-культурного призначення є особливо цінними землями (ст. 150). Стаття 141, частина «Є» визначає, що використання земельної ділянки у спосіб, що суперечить вимогам охорони культурної спадщини, є підставою для припинення права користування земельною ділянкою. Представники органів охорони культурної спадщини входять до складу комісій із землеустрою (ст. 186-1), відповідають за узгодження відводів землі.

¹ Останнім часом назва міністерства кілька разів змінилася, але офіційний сайт дає саме таку – «Міністерство культури».

Безпосередніми питаннями побудови структури та процесів охорони культурної спадщини опікуються профільні закони – «Про охорону культурної спадщини» [2] та «Про охорону археологічної спадщини» [4].

Внутрішнє українське законодавство у своєму розвитку спрямовано в одному напрямку із загальносвітовим: так, у 1988 році Україна ратифікувала Конвенцію про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини, у 2004 – Європейську конвенцію про охорону археологічної спадщини, а 2006 року – Конвенцію про охорону підводної культурної спадщини.

Участь громадськості у питаннях охорони культурного надбання слабо врегульована діючим законодавством. Так, ст. 8 Закону України «Про охорону культурної спадщини» визначає, що органи охорони культурної спадщини можуть залучати до роботи за їхньою згодою досвідчених фахівців у сфері охорони культурної спадщини, а також громадян на правах громадських інспекторів для спостереження за станом зберігання та використання пам'яток, їхніх територій і зон охорони, охоронюваних археологічних територій, історичних ареалів населених місць. Фактично даною нормою участь громадськості в цій царині й обмежена.

Сучасні тенденції розвитку державницького підходу в галузі охорони культурної спадщини спрямовані на перехід від управлінських моделей до більш ринкових, до зменшення адміністративного тиску та спрощення процедур [5, 232-235]. Але сьогодні є загроза використання таких спрощених механізмів, наприклад, під час землевідведення, для усунення небажаних для забудовників перешкод – об'єктів історичної спадщини. Дуже ускладнив ситуацію з охороною культурної спадщини прийнятий в лютому 2011 року Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [6, 131]. Спрямований насамперед на впорядкування й спрощення дозвільних процедур під час планування і забудов територій, цей нормативно-правовий акт абсолютно незрозумілим чином дією пункту 19 прикінцевих положень відмінняє обов'язкове проведення археологічних експертиз земельних ділянок на етапі проектування. Дане обмеження регулює відносини між суб'єктами, що не підпадають під дію цього закону, і, на нашу думку, було пролобійовано представниками великих забудовників, як то кажуть, «в останню хвилину». Ще до прийняття цього закону дуже різко висловлювався з приводу проведення археологічних експертиз перший віце-прем'єр міністр України Андрій Ключев: «Навіщо платити археологам за початок будівництва?» [7].

Пояснимо сутність цих спростованих експертиз і їх зв'язок із закриттям даних про окремі земельні ділянки (дані ДСК, персональні, картографічну інформацію тощо).

Кожен забудовник під час відведення земельної ділянки має отримати низку узгоджень відповідно до вимог Земельного кодексу України, в тому числі – узгодження з боку органів охорони культурної спадщини. Відповідні фахівці входять зараз до складу земельних комісій у районах та містах. Специфіка історичних об'єктів полягає в тому, що частина з них наявна «в натурі»: це архітектурні пам'ятки, будівлі, замки чи церкви. Друга частина - це вже виявлені в землі об'єкти, такі, що стоять на обліку й офіційно підлягають охороні. Інша, значно більша, частина є невиявленими об'єктами, носить прихований характер і може бути актуалізована винятково після проведення спеціальних археологічних заходів (розвідок, шурфовок, зачисток, закладанням рекогносцирувальних розкопів тощо).



Відміна проведення експертиз сама по собі не мала б такого нищівного впливу, якби всі пам'ятки історії стояли на обліку. Біда в тому, що більшість їх знаходиться у прихованому стані й без проведення польових робіт не може бути визначена. Фахові організації могли б за власний рахунок проводити частину експертиз землевідводів, де наявність пам'яток найбільш вірогідна, але ж саме закритість інформації по земельних операціях не дає змоги це робити. Виконками місцевих рад посилаються на те, що така інформація є конфіденційною, і відмовляються її надавати. Як наслідок, зараз в Україні спостерігається ціла хвиля знищення пам'яток археології. Наведемо приклад ситуації, яка нещодавно склалася в м. Луганськ.

Випадок перший. Дочірня структура Інституту археології НАН України в Луганській області провела в 2008 році археологічну експертизу, а земельна комісія узгодила відведення земельної ділянки під будівництво приватного житла на території Артемівського району м. Луганськ. Як з'ясувалося лише восени 2010 року, відсутність картографічної інформації про відведені ділянки та плутанина з межами районів не дали змоги фахівцям вчасно виявити на цій території курганний могильник доби бронзи віком біля 5 тисяч років. Вже тільки початок будівельних робіт показав, яка саме пам'ятка знаходиться на ділянці. Роботи було призупинено за сприяння обласного органу охорони культурної спадщини і після втручання прокуратури. Археологи мусили проводити рятувальні розкопки пам'ятки. Після дослідження ділянка стала доступною для продовження земельних робіт [8].

Таємні «карти відкриттів». Одразу відзначимо, що українські реалії життя щодо охорони культурної спадщини кардинально відрізняються від тих принципів, які були задекларовані в законодавчих актах України, а також у ратифікованих державою міжнародних актах.

Ми далекі від думки про те, що тільки складнощі з доступом до містобудівної документації є головним чинником руйнування та неналежної охорони пам'яток історії і культури. Це не так. Все ж найбільш проблемними для сфери охорони культурної спадщини нам бачаться положення, які містить «Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України»:

п. 4.1. Топографічні, цифрові карти, фотоплани і фотокарти масштабів 1:10 000-1:50 000 (незалежно від форми та виду носія інформації) на територію України, створені в державній системі координат УСК-2000 або в системі координат СК-42, які мають повну інформацію для детального вивчення та оцінки місцевості, орієнтування на ній, цільовказання, виробництва вимірів і різних заходів господарського та оборонного значення;

п. 4.2. Плани міст масштабу 1:10 000-1:20 000 (незалежно від форми та виду носія інформації) на територію України, створені в державній системі координат УСК-2000 або в системі координат СК-42, які містять повну інформацію для детального вивчення та оцінки місцевості, орієнтування на ній, цільовказання, виробництва вимірів і різних заходів господарського та оборонного значення;

п. 4.3. Спеціальні карти, створені в державній системі координат УСК-2000 або в системі координат СК-42, а саме: карти геодезичних даних, карти джерел водопостачання, карти гірських проходів і перевалів масштабів 1:50 000-1:200 000, карти ділянок рік масштабів 1:25 000, 1:50 000;



п. 4.4. Відомості за сукупністю всіх показників про точні значення елементів орієнтування систем координат УСК-2000 і СК-42 та зв'язки цих систем з іншими системами координат, у тому числі умовними або місцевими;

п. 4.5. Відомості про координати геодезичних пунктів на територію України, визначені з точністю до 10 метрів у будь-якій системі координат, крім умовної та місцевої, а також геодезичні і картографічні матеріали, які дозволяють обчислювати або уточнювати вказані координати з такою самою точністю;

п. 4.6. Картографогеодезичні дані, які характеризують рельєф поверхні Землі з точністю за висотою перерізу до 10 метрів на територію України, які покривають площу в одному масиві понад 25 км².

Специфіка роботи з охорони об'єктів як археологічного, так і просто історичного надбання полягає в тому, що основою для картографування пам'яток є великомасштабні карти (п.4.2-3), бажано з прив'язками у системах координат, та дані по абсолютних висотах розташування як джерела інформації, наприклад, по будівлях чи курганних могильниках. Археологи традиційно використовують карти у системах координат СК-42.

Більшість курганних могильників на степових просторах розташовані вздовж вододілів – найвищих гребенів. І лівова їх частина маркована саме геодезичними вишками, висоти й координати яких є втаємниченими (п.4.5): це означає, що всі курганні могильники у нас стають таємними!

Комізм ситуації полягає в тому, що сучасне GPS обладнання (навіть такої розподільної здатності, що знаходиться у вільному продажі) здатно складати карти і плани у масштабах, дрібніших за вказані у Переліку, а програмні комплекси, наприклад, Ozy Explorer чи Map Source, дають змогу не тільки за лічені секунди переводити координати різних проекцій один в одну, але й точно прив'язувати до координатних сіток існуючі мапи, наносити на них об'єкти з висотами в режимі реального часу, прямо в польових умовах. Ми вже не говоримо про космічні знімки, які нам люб'язно і безкоштовно надають мережеві Інтернет сервіси (п.4.6). У зв'язку з цим – ще один приклад з нашої практики.

Випадок другий. Восени 2006 року на території Лисичанської міської ради було виявлено групу курганів – могил доби бронзи (4 тис. до н.е.), які руйнувалися. Для проведення рятувних археологічних робіт професор С.М. Санжаров зробив заявку, склав акт про руйнування і додав викопіювання з карти місцевості в масштабі 1:25 000. Також він подав заявку до Державної служби геодезії, картографії та кадастра, щоб забезпечити перенесення геодезичної вишки (триангуляційного знака), що була розташована на одному з курганів. Після цього колектив археологів та персонально С.М.Санжарова було звинувачено у незаконному доступі до картографічної інформації, виходячи з вищенаведеного переліку Мінрегіонбуду. Розслідування проводило СБУ, його співробітники вилучили всі доступні археологам карти та схеми, включно зі старими матеріалами, які знаходилися у Луганському обласному краєзнавчому музеї і становили безцінний інструмент для досліджень. Роботу з рятування могильника фактично було заблоковано на тривалий час. До сьогоднішнього дня частина могильника залишається недослідженою і потерпає від руйнації.

«Звичасві» втаємничення. Законодавство про інформацію визначає певні режими доступу до таємної, службової та конфіденційної інформації і вимагає від державних структур та органів місцевого самоврядування їх дотримання. Дійсно,



якщо мова йде про об'єкти цивільної оборони або лінії комунікацій, з обмеженням доступу важко не погодитись. Але крім норм, встановлених законодавством, у виконках місцевих рад часто встановлюються такі режими доступу до начебто відкритої інформації, що не дають змоги контролювати процеси розподілу власності громад. В першу чергу це стосується комунального майна (до якого належать пам'ятки архітектури і монументального мистецтва місцевого значення) та земельних ділянок (всі пам'ятки археології мають певні земельні межі).

І такі штучні втаємничення обійти дуже важко, іноді зовсім неможливо.

Так, п. 1.2. регламенту Луганської міської ради [8] передбачає, що «Питання порядку денного сесії Ради, при розгляді якого передбачається прийняття рішень з питань регулювання земельних відносин та планування і забудови територій міста, за результатами розгляду яких передбачається прийняття актів індивідуальної дії, йменується як питання «Про питання землекористування». При розгляді питання порядку денного сесії «Про питання землекористування» Рада розглядає та приймає рішення виключно індивідуальної дії з питань регулювання земельних відносин та планування і забудови територій міста, підготовлені відповідними виконавчими органами Ради.

На практиці перелік земельних ділянок, що буде передано в оренду фізичним та юридичним особам, обговорюється на засіданнях постійної комісії з питань регулювання земельних відносин, екології та охорони навколишнього середовища у складі Луганської міської ради. Засідання комісії проходять у закритому режимі, отримати документи про характер земельних ділянок, які підлягають відведенню, можливо тільки частково і майже тільки особисто через депутатів ради. Після цього рішення із земельних питань приймає міська рада, заздалегідь узгодивши результати голосування на закритих засіданнях депутатських фракцій. Практично за декілька хвилин одним великим пакетом голосують за прийняття всіх земельних дозволів. Присутність громадськості на засіданні ради не те що не дає змоги перешкодити небажаній передачі ділянки, наприклад, з курганом, але навіть не надає можливості отримати відкриту інформацію про ті ділянки, з якими проходять операції.

Ще одним «звичайним» закриттям інформації можна вважати навмисне неоприлюднення суспільно важливих даних.

Справа в тому, що у власності громад перебуває не тільки та сукупність пам'яток, що стоїть на офіційному обліку. Існує дуже багато дворів, будівель, кладовищ, пам'ятних знаків, історичних місць та місць традиційного відпочинку громадян, які за законом не підлягають охороні, але ж становлять важливу частину життєвого простору мешканців певного населеного пункту. У праві громади контролювати рішення рад щодо надання таких місць в оренду чи власність, зміну цільового призначення землі, примусовий зніс тощо. На практиці неможливо заздалегідь передбачити бажання та дії владних структур. І хоча, наприклад, дані про зміну цільового призначення землі парку з рекреаційної на таку, що дозволяє забудову, може лежати у відповідному відділі виконкому, але ніхто із зацікавлених осіб вчасно не зверне на це увагу. За браком інформації майже завжди громадськість постає перед уже доконаним фактом.

Випадок третій. У березні 2010 року в пресу просочилася інформація про те, що на місці розстрілу в часи другої світової війни мирних мешканців м.Луганська (в основному членів єврейської громади) збираються будувати елітне приватне житло. Нагадаємо, що в Луганську вже декілька років продовжується

подібна боротьба за територію старого Гусинівського кладовища [10]. Складність ситуації полягала в тому, що вся інформація про будівництво начебто і не була секретною, але ж і отримати її у зв'язку зі сталими практиками Луганської міської ради було неможливо. Землю відводили анонімно, пакетним голосуванням, іноді до декількох сотень ділянок за сесію. Як з'ясувалося, користуючись тим, що місця розстрілу були не позначені на місцевості, забудовники виконали формальні вимоги, відступили від пам'ятного знака 25 метрів і розбили вже на місці поховань декілька вулиць двоповерхових будинків. Історія не дійшла свого завершення на сьогодні, але ситуація знаходиться під контролем громадськості та органів охорони культурної спадщини.

Розкоординація рухів. Наявність певної інформації, незалежно від її категорії та режимів доступу у якійсь владній структурі, ще не дає повної гарантії того, що вона буде використана з користю чи не піде на шкоду пам'яткоохоронній роботі.

У своїй практиці ми зіткнулися з тим, що різні структурні чи територіальні підрозділи стають своєрідними «сейфами», і метою їх роботи з даними часто є не використання, а просто нерозповсюдження.

Під час роботи з інформацією про земельні ділянки у Сватівському районі Луганської області ми зустріли явний опір з боку районної ради та управління земельних ресурсів, у той час як сільські й селищні ради охоче ділилися нею, розуміючи, що відкритість піде тільки на користь.

Ускладнює проблему охорони пам'яток і те, що в Луганській області відсутній єдиний орган охорони культурної спадщини, який би був відповідальним за режими доступу до інформації про наявні об'єкти. Рішенням Луганської обласної державної адміністрації ці функції розподілено між управлінням культури й управлінням містобудування та архітектури, у районах цим опікуються відповідні відділи державних адміністрацій. Цілісна система обміну інформацією між згаданими структурними підрозділами, на жаль, відсутня.

Фактом також є те, що місцеві органи охорони культурної спадщини володіють певним обсягом інформації про наявні в територіальній одиниці пам'ятки археології, але не завжди мають інформацію про нововиявлені об'єкти, яка зберігається у відділах краєзнавчих музеїв. Під час координації моніторингу та інвентаризації пам'яток ми вже звертали увагу громадськості на цю проблему [11, 51], але до її вирішення ще далеко.

Навіть та інформація про пам'ятки, що зібрана, не завжди доходить до управлінь і відділів земельних ресурсів і вже точно не занесена до Державного земельного кадастру. Жодна земельна ділянка в Луганській області під пам'ятками історії і культури не має категорії історико-культурного призначення, відповідно ДЗК може надавати усі висновки на власний розсуд.

Наведемо з цього приводу ще один типовий приклад.

Випадок четвертий. Влітку 2011 року на теренах Луганської області розпочато реалізацію амбітного інвестиційного проекту «Агромісто». Під будівництво споруд земельні комісії Лутугинського району та Георгіївської селищної ради прийняли рішення про відведення більше 100 гектарів вільної землі. Незалежна археологічна експертиза, яку за власною ініціативою провели фахівці (обласної адміністрації, громадськості, науковців) показала наявність на відведеній ділянці 13 археологічних об'єктів. Найбільш дивним є той факт, що органи охорони культурної спадщини були свідомі того, що неподалік від селища Георгіївка розташований



давній могоильник, в музеї та архівах зберігаються його описи. Причиною проблеми виявилася повна неузгодженість даних Державного земельного кадастру та органів охорони культурної спадщини, відсутність доступу фахівців-землевпорядників до інформації про наявність і характер пам'яток на окремих територіях.

Зворотній бік відкритості. Володіння і користування навіть офіційно відкритою інформацією про стан із наявністю пам'яток історії і культури, щодо робіт з їх інвентаризації, складу окремих комплексів несуть у собі велику відповідальність розпорядників.

Такий бізнес, як незаконна торгівля археологічними артефактами, повністю ґрунтується на можливостях злодіїв отримувати точну інформацію про місцезнаходження конкретних пам'яток, їх параметри, технічний стан, вік. Такі дані є результатами інвентаризаційних заходів і не становлять таємниці. Вони зберігаються у відділах та управліннях культури, краєзнавчих музеях.

Ми пропонували б зі свого боку не обмежувати бажаючих отримати подібну інформацію. Адже серед них можуть бути студенти, науковці, краєзнавці. Інформація має бути доступною і ставати своєрідним двигуном для вивчення минулого нашого краю, майбутніх відкриттів. Натомість пропонується запровадити певну систему. Наприклад, ввести виключно письмову форму звернення на її отримання, впровадити облік отримувачів. Це дозволить контролювати суб'єктів отримання такої інформації, унеможливить і знизить ризики її незаконного використання. Подібні схеми роботи знаходяться повністю у компетенції місцевих органів влади.

Наведемо приклад використання подібної відкритої інформації.

Випадок п'ятий. На початку 90-х років проходило комплексне археологічне дослідження видатної старовинної пам'ятки – неушкодженого часом, законсервованого селища доби Хазарського каганату (8 століття), яке було розташоване в Станично-Луганському районі Луганської області, біля селища Петрівка. Значимість розкопок розрекламували як самі науковці, так і представники ЗМІ. І коли почалися проблеми з фінансуванням досліджень з боку держави, за справу взялися «чорні археологи». Користуючись практично повністю відкритою інформацією стосовно не тільки розташування об'єкту, але й схем знаходження окремих будівель селища, за короткий час вони практично повністю пограбували розкопки. Речі, вилучені з культурних шарів, розійшлися по приватних колекціях і навіть присутні у відкритому продажі на інтернет-аукціонах.

Висновки

1. На підставі вищевикладеного ми бачимо, що перевірка основної робочої гіпотези не підтвердила її позитивності. Ступінь оприлюднення містобудівної інформації, що існує на сьогодні як в органах місцевого самоврядування, так і в державних органах влади, не сприяє загальному поліпшенню охорони культурної спадщини. Більш того – часто саме проблеми з обміном та наданням інформації є джерелами ускладнень у питаннях охорони об'єктів історико-культурного надбання.

2. Відсутність координації між різними структурами, відповідальними за доступ до інформації (відділи земельних ресурсів, ДЗК, відділи архітектури та містобудування, відділи регіонального будівництва, відділи культури тощо), призводить до того, що частина важливої інформації губиться. Необхідно поліпшити взаємний обмін даними, особливо тими, що стосуються оперативної роботи

з визначення категорії відведеної земельної ділянки та інформації про наявність чи відсутність об'єктів культурної спадщини.

3. Як фахівці в галузі охорони історико-культурного надбання, ми пропонуємо відкрити для загального користування нетаємні частини генеральних планів, плани землекористування у великих масштабах 1:10 000 1:25 000, як робочі та необхідні у польових дослідженнях, карти із вказівками висот об'єктів. Подібні документи вже ніде у світі не є закритими. Існує маса супутникових карт, що відкривають наявність об'єктів на місцевості навіть у більшому масштабі. Натомість утаємнення таких карт ускладнює фахову роботу з об'єктами історико-культурної спадщини, збільшує корупційні ризики.

4. Сьогоднішня практика відведення земельних ділянок під будівництво та земельні роботи, коли землі чи будівлі – власність громад – через закриті рішення місцевих рад набувають нових власників, орендарів, у закритому режимі є неприйнятною. Такі практики становлять великі корупційні ризики, надають змогу за рахунок штучного закриття доступу до відкритої інформації перерозподіляти ресурси громад. Ми вважаємо за необхідне рекомендувати прийняття системи нормативно-правових актів на рівні держави, які нададуть змогу усім зацікавленим сторонам мати доступ до інформації про відводи ділянок та зміни категорій земель або врегулюють періодичне оприлюднення такої інформації.

5. У той же час усі режими доступу до інформації про наявність на територіях пам'яток історії чи архітектури мають бути не таємними, але належним чином упорядкованими. Відкритість у цих питаннях повинна супроводжуватися постійним контролем та моніторингом стану об'єктів задля унеможливлення навмисної руйнації, безконтрольного використання, незаконних розкопок. Це є функцією державних органів охорони культурної спадщини, і така робота має проводитися під контролем представників громад, науковців.

Наостанок зауважимо, що створення системи інформаційного забезпечення громади та фахівців про стан сукупності об'єктів історико-культурного надбання в Україні є сьогодні дуже актуальним завданням для держави і для громадськості. Як показало наше дослідження, підґрунтям для ефективної пам'яткоохоронної роботи, її невід'ємною складовою є саме оптимізація режимів доступу до інформації.

Джерела та література

1. Черноног Є.С. Державна служба: історія, теорія і практика. – Київ: «Знання», 2008. – 458 с.
2. Закон України «Про охорону культурної спадщини» // Офіційний вісник України. - № 27. – 21.07.2000 р.
3. Земельний кодекс України // Офіційний вісник України. – № 46. – 30.11.2001 р.
4. Закон України «Про охорону археологічної спадщини» // Офіційний вісник України. – № 15. – 30.04.2004 р.
5. Малиновський В.Я. Державне управління. – Київ: Атіка, 2003. – 576 с.
6. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» // Офіційний вісник України. – № 18. – 18.03.2011 р.
7. В.Процишин «Навіщо платити археологам за початок будівництва?» // Урядовий кур'єр. – 23 жовтня 2010 р.

8. А.Бритюк «Луганская археология в заложниках у коммерсантов» // Восточный Вариант. – Режим доступа: <http://v-variant.lg.ua/articles/31919-luganskaya-arхеologiya-v-zalozhnikax-u.html>.

9. Регламент Луганської міської ради // Луганська міська рада. - Режим доступа: <http://gorod.lugansk.ua/index.php?do=static&page=gorsovet> .

10. Жити, мислити, пам'ятати ... Збірник статей // Упор. Г.О.Корнілова, Д.Г.Тимошевська. – Луганськ: Янтар, 2010. – 156 с.

11. Принь О.В., Бритюк О.О. Проведення моніторингу та інвентаризації пам'яток археології у Сватівському районі Луганської області у 2010 році // Археологічні відкриття на Сході України в 2010 р. – Луганськ: СНУ ім. В.Даля, 2010. – С. 49-52.

Дата подання статті до редакції 20.06.2012 р.

Якщо Вам не байдужа проблема, якій присвячене це видання, тоді ці рядки — для Вас. Лише разом ми, активні громадяни, можемо змінити ситуацію в наших громадах, зробити органи державної влади та місцевого самоврядування відкритими й підзвітними громадянам. Мине якийсь час – і те, що раніше здавалося неймовірним, стане реальністю: **генеральні плани будуть доступними для громадськості.**

Для того, щоб це сталося, потрібні дії! Різного масштабу й на різних рівнях: листи й телефонні дзвінки до міської ради з запитом про доступ до генплану, тематичні публікації в ЗМІ, обговорення проблеми з громадськими активістами, журналістами та політиками, звернення експертів-науковців до профільного комітету Верховної Ради та безліч інших дій. Якщо Ви не байдужі до проблеми втаємничення генпланів – знайдіть зручний і цікавий для Вас спосіб зробити внесок у те, щоби життя наших громад стало менш корумпованим, більш чесним і заможним. Далі ми пропонуємо декілька варіантів наших можливих спільних дій щодо вирішення проблеми, але більш повний набір можливостей нашої співпраці доступний на сайті www.cityplan.in.ua. Нас також можна знайти на сторінці <http://www.facebook.com/cityplan.in.ua>. Будемо раді співпраці з Вами, а зараз декілька пропозицій:

Поділіться своїми враженнями про книгу — надішліть нам свій відгук!

Ваша думка важлива для нас. Якщо у Вас є зауваження щодо тексту книги, викладених у ній фактів, оцінок і висновків, пишіть нам на електронну адресу planmista@gmail.com або на адресу: СЦГІ, 30-й квартал, буд. 2, кв. 14 м. Луганськ, 91005.

Дослідіть проблему в своєму місті чи селищі, поділіться своєю історією!

Спробуйте отримати доступ до Генерального плану у Вашому місті чи селищі. Поцікавтеся, як відображена екологічна ситуація на картах Генерального плану Вашого населеного пункту, чи немає поруч із Вашим будинком хімічного чи радіаційного забруднення, які плани щодо розвитку прилеглої території. Повірте, Вас можуть очікувати несподіванки. Для отримання доступу Ви можете особисто відвідати міську раду або написати інформаційний запит. Зразок цього документа Ви можете знайти на сайті www.cityplan.in.ua. На цьому ж сайті Ви знайдете відповіді на аналогічні інформаційні запити до органів місцевого самоврядування всіх 460 міст України.

Пам'ятайте: якщо запитувачі генплану на свій запит отримали раніше відмову, це не означає автоматичну відмову Вам. Час змінюється, змінюється реакція представників органів місцевого самоврядування.

Нам цікаво дізнатися про Ваші спроби отримати доступ до генерального плану. Ми готові надати Вам у цьому правову допомогу. Будь ласка, звертайтеся до СЦГІ — пишіть на електронну адресу planmista@gmail.com або на поштову адресу:

СЦГІ, 30-й квартал, буд. 2, кв. 14 м. Луганськ, 91005.

Приєднуйтеся до коаліції! Поділіться ідеями!

Східноукраїнський центр громадських ініціатив продовжує кампанію за забезпечення доступності для громадськості генеральних планів населених пунктів. Ми запрошуємо організації та фізичних осіб приєднатися до громадської коаліції, що виступає за законодавче закріплення за генеральними планами статусу документів,



відкритих для громадян. Діяльність коаліції не обмежуватиметься лобюванням законодавчих змін. Вона також передбачає проведення тематичних просвітницьких, навчальних і правозахисних заходів, покликаних забезпечити максимально швидке впровадження в життя запланованих законодавчих новел.

Якщо у Вас є запитання щодо приєднання до коаліції чи пропозиції щодо спільної діяльності, будь ласка, звертайтеся до нас на електронну адресу planmista@gmail.com або за телефонами **067 640 94 40; 0642 49 13 74**.

Зробіть пожертву коштами або товарами!

Діяльність, спрямована на розсекречення генеральних планів, вимагає ресурсів. Вони потрібні для надання безкоштовної правової допомоги тим, хто її потребує в боротьбі за право на доступ до офіційних документів, для проведення освітніх заходів із громадськими активістами й державними службовцями; для ведення судових процесів. Ми будемо вдячні за фінансову чи іншу матеріальну підтримку такої діяльності. Ваші пожертви допоможуть зменшити рівень корупції в містобудуванні, зроблять наше суспільство чеснішим.

Ви можете перерахувати кошти для СЦГІ у відділенні будь-якого банку, зробивши переказ на гривневий рахунок № 26004035415001 Східноукраїнського центру громадських ініціатив (ЄДРПОУ 26402664) у АТ «Брокбізнесбанк», МФО 300249, з позначкою «благодійна жертва на реалізацію статутних завдань СЦГІ».

З питань пожертв звертайтеся, будь-ласка, на електронну адресу planmista@gmail.com або за телефонами **067 640 94 40, 0642 49 13 74**.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО СХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ГРОМАДСЬКИХ ІНІЦІАТИВ «ТОТАЛЬНА АКЦІЯ НА ПІДТРИМКУ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ДЕМОКРАТІЇ»

Місія: розвивати та підтримувати відповідальну й свідому участь громадян у громадському житті шляхом проведення правозахисних і просвітницьких програм.

Цінності: СЦГІ діє на основі таких організаційних цінностей: активність заради ствердження людської гідності, прав людини та демократії; орієнтація на результат; командна робота; співпраця з іншими організаціями; інноваційні підходи і прагнення змін. Реалізуючи освітні та правозахисні проекти, СЦГІ прагне робити інвестиції в життя людей. Центр навчає, допомагає та захищає людей, аби вони самі мали змогу захищати себе й допомагати іншим.

Цільова аудиторія: громадські лідери – представники організацій громадянського суспільства (ОГС), органів місцевого самоврядування та державної влади, журналісти.

Основні напрямки проектної діяльності:

- 1) забезпечення законного і прозорого землекористування у містах, у т.ч. забезпечення доступу громадян до містобудівної документації;
- 2) сприяння збереженню й модернізації навчальних закладів у депресивних громадах, зокрема в сільській місцевості та старих промислових районах;
- 3) підтримка та розвиток організацій громадянського суспільства.

Наші послуги:

- Розробка і супровід кампаній на захист громадських інтересів.
- Безкоштовні правові консультації, представлення інтересів у суді для ОГС і громадських активістів з тематичних напрямків, за якими працює СЦГІ.
- Розробка планів розвитку територій, соціальних проектів для місцевих громад, органів місцевого самоврядування.
- Тренінгові заняття і навчальні семінари на теми: представлення та захист інтересів, участь громадськості в ухваленні рішень, залучення фінансування, розвиток місцевих громад і територій, стратегічне планування, лідерство тощо.
- Розробка й публікація навчальних і методичних матеріалів для ОГС, органів місцевого самоврядування та органів державної влади.
- Інформаційна підтримка, консультаційні та бібліотечні послуги для представників цільової аудиторії організації.

Запрошуємо зацікавлені організації, установи та громадян до співпраці!

СЦГІ «Тотальна акція на підтримку прав людини та демократії»

30-й квартал, буд. 2, кв. 14, м. Луганськ, 91005

тел.: (0642) 49-13-74, (067) 640-94-40

E-mail: zahyst@gmail.com WEB: <http://totalaction.org.ua>

Як втаємничуються генеральні плани міст і які наслідки це має для суспільства: матеріали громадської експертизи діяльності Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України у сфері формування Переліку відомостей, що становлять службову інформацію / Східноукраїнський центр громадських ініціатив. Укладач: В. В. Щербаченко. – Луганськ: Янтар, 2013. – 215 с.

Науково-публіцистичне видання

Українською мовою
Укладач: В. В. Щербаченко
Статті друкуються в авторській редакції

Комп'ютерний макет: О. С. Бондаренко, Т. Ю. Кіріллова
Коректура: Д. Г. Тимошевська

Підписано до друку 25.01.2013. Формат 60x84 ¹/₁₆
Папір офсетний. Друк офсетний. Гарнітура Minion Pro.
Ум. друк. арк. 16,38.
Тираж 500 прим.

ПП «Видавництво «Янтар»
1-й мікрорайон, 1/1, м. Луганськ, 91055, тел.: (0642) 522-977
**Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів видавничої справи
ДК № 1692 від 17.02.2004.**

Видруковано з готових діапозитивів
ФОП Манько Д. О.
кв. Зарічний, 16/79, м. Луганськ, 91015,
тел.: 050-565-09-24

