

**СХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ГРОМАДСЬКИХ ІНІЦІАТИВ**

# **ДОСТУП ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ МІСЬКИХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ УКРАЇНИ:**

**ЗБІРНИК МАТЕРІАЛІВ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПРОЕКТУ**



ББК 26.17 (4-Укр-4-Луг)

УДК 913 (477.61)

Д-70

**Д-70 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.**

**ISBN 978-617-509-120-3**

Видання присвячено проблемі обмеження доступу громадськості до текстових та картографічних складових генеральних планів міських населених пунктів України. Книга складається з двох розділів: звіту про результати моніторингового дослідження доступності для громадськості генеральних планів міст та селищ України і виступів учасників круглого столу «Засекречення генеральних планів міст України – стратегічна необхідність чи рудимент закритого суспільства?» (м.Київ, 23 квітня 2010 року).

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

Shcherbachenko, V. (Eds.) (2011). Public Access to Comprehensive City Plans in Ukraine: A Collection of Materials from the Project entitled “Public Access to Information from Comprehensive City Plans as a Way to Eliminate Corruption in Urban Planning”. Luhansk: Eastern-Ukrainian Center for Civic Initiatives.

This publication is devoted to the problem of the continuing practice of restricting public access to the texts and graphical parts of the comprehensive plans of Ukrainian cities. The publication is divided into two parts. The first is a civic monitoring report on the ability of the public to access comprehensive city plans of Ukrainian cities. The second is a collection of speeches given by scientists and civic leaders who participated in the Round Table “Classification of Comprehensive City Plans in Ukraine: A Strategic Necessity or a Vestige of a Closed Society” held in Kyiv on April 23, 2010.

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 the critical information contained in comprehensive city plans will benefit from reading this publication.

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

**ISBN 978-617-509-120-3**

© Східноукраїнський центр громадських ініціатив, 2011

© Резніков В.С., 2011

© Автори, 2011

**ПЕРЕДНЄ СЛОВО .....5**

**ЧАСТИНА I. ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНОГО  
МОНІТОРИНГУ СТАНУ ДОСТУПНОСТІ ДЛЯ ГРОМАДСЬКОСТІ  
ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ МІСЬКИХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ УКРАЇНИ .....10**

Список скорочень ..... 11  
Резюме моніторингу ..... 12

**РОЗДІЛ I. Методологія проведення громадського моніторингу .....17**

1.1. Основні поняття ..... 17  
1.2. Мета, завдання, об'єкт та предмет дослідження ..... 21  
1.3. Основні етапи дослідження ..... 23  
1.4. Опис застосованого інструментарію ..... 24  
1.5. Обмеження дослідження ..... 29

**РОЗДІЛ II. Результати моніторингу стану доступності для громадськості  
генеральних планів міських населених пунктів України .....35**

2.1. Результати аналізу чинного законодавства, що регулює доступ  
громадськості до генеральних планів міських населених пунктів України ..... 35  
    2.1.1 Генеральні плани міських населених пунктів: поняття, структура,  
    зміст ..... 35  
    2.1.2.Процедури доступу до генеральних планів на окремих стадіях  
    прийняття та затвердження документа ..... 39  
    2.1.3. Гарантії та обмеження права доступу до інформації ..... 45  
    2.1.4. Обмеження доступу до генеральних планів на рівні підзаконних  
    нормативно-правових актів ..... 59  
    2.1.5. Аналіз відомостей, які містяться в генеральному плані ..... 63  
    2.1.6. Захист права на доступ до інформації ..... 71  
2.2. Результати моніторингу доступності для громадськості генеральних  
планів міських населених пунктів України ..... 76  
    2.2.1. Забезпечення доступу до генеральних планів радами міських  
    населених пунктів України ..... 76  
    2.2.2. Позиція проектних організацій ..... 105  
    2.2.3. Ставлення органів прокуратури ..... 108  
    2.2.4. Ставлення Служби безпеки України ..... 119  
    2.2.5. Ставлення профільних міністерств та Державного комітету України  
    із земельних ресурсів ..... 125  
    2.2.6. Судова практика ..... 129

**ВИСНОВКИ .....137**

**РЕКОМЕНДАЦІЇ .....142**

<b>ДОДАТКИ .....</b>	<b>147</b>
Додаток 1. Захаров Євген. Аналіз нових інформаційних законів .....	147
Додаток 2. Таблиця Д 1. Узагальнені дані про стан доступу до текстових та картографічних складових генеральних планів міських населених пунктів України .....	152
Додаток 3. Таблиця Д 2. Дотримання термінів надання відповідей радами міських населених пунктів України на інформаційні запити СЦГІ.....	173
Додаток 4. Таблиця Д 3. Дотримання термінів надання відповідей органами прокуратури на скарги СЦГІ .....	120
<b>EXECUTIVE SUMMARY.....</b>	<b>188</b>
<b>ЧАСТИНА II. ВИСТУПИ УЧАСНИКІВ КРУГЛОГО СТОЛУ «ЗАСЕКРЕЧЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ МІСТ УКРАЇНИ – СТРАТЕГІЧНА НЕОБХІДНІСТЬ ЧИ РУДИМЕНТ ЗАКРИТОГО СУСПІЛЬСТВА?» .....</b>	<b>196</b>
<b>Бондаренко Богдан, Щербаченко Володимир.</b> Чи мають право проектні інститути забороняти міським радам робити генплани доступними для громадськості? .....	196
<b>Василюк Олексій.</b> Втаємничення генеральних планів у контексті доступу до екологічної інформації та участі громадськості в прийнятті рішень .....	204
<b>Кружилін Микита.</b> Забезпечення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед законом і територіальною громадою (на прикладі містобудування) .....	211
<b>Матвійчук Олександра.</b> Гриф «ДСК» і його застосування VS право на інформацію .....	218
<b>Мельник Олександр, Черненко Олексій.</b> Завдання технічного забезпечення створення та ведення генеральних планів з урахуванням конфіденційності і таємності.....	224
<b>Нестеренко Оксана.</b> Основні підстави обмеження реалізації права на доступ до інформації органами місцевого самоврядування та їх правомірність.....	230
<b>Філіпповський Віктор.</b> Забезпечення права людини на інформацію під час планування і забудови територій міст .....	234
<b>Щербаченко Володимир.</b> Генеральні плани міст України як публічні документи: національні реалії на тлі світового досвіду .....	243
<b>ПІСЛЯСЛОВО: ЯКЩО ВИ НЕ БАЙДУЖІ ДО ПРОБЛЕМИ.....</b>	<b>256</b>
Зразок звернення до Президента України, Голови Верховної Ради України та Прем'єр-міністра України щодо забезпечення доступу громадськості до генеральних планів міських населених пунктів .....	258
Інформація про Східноукраїнський центр громадських ініціатив .....	261

### *Український парадокс.*

Чи цікавить Вас наявність хімічного та/або радіаційного забруднення поруч із вашим будинком? Чи байдужі ви до факторів, що суттєво впливають на вартість вашого житла? Чи хотіли б ви мати кращу соціальну й побутову інфраструктуру в районі вашого проживання? Навряд чи знайдуться люди, байдужі до цих питань. Багато громадян України не знає про це, але в кожному місті повинен бути генеральний план, який дає відповіді на ці та багато інших питань, що важливі для людини, яка замислюється над умовами свого проживання та своїм майбутнім.

Парадокс полягає в тому, що навіть ті з громадян України, які усвідомлюють важливість цього документа й хотіли б із ним ознайомитися, позбавлені такої можливості, оскільки доступ до цих документів обмежено грифами «Для службового користування» та «таємно». Передбачений в ухваленому Верховною Радою України та направленому на підпис Президентові України Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» обов'язок забезпечувати загальну доступність генеральних планів для громадськості скоріше за все теж залишиться декларацією. Адже відповідно до цього нормативно-правового акта в генеральних планах населених пунктів прогнозована наявність частини, що становить державну таємницю та належить до інформації з обмеженим доступом відповідно до законодавства. Сам обсяг такої інформації з обмеженим доступом законом не визначається, а всупереч Конституції України буде регулюватися законодавством (в тому числі й підзаконними нормативно-правовими актами). Усього в країні нас, міських мешканців, що позбавлені права знати найважливішу інформацію про свої населені пункти, нараховується понад 31 мільйон (майже 70 % населення).

Неінформованість громадян про роль містобудівної документації й хибну культуру засекречення такої документації Україна успадкувала зі своїм радянським минулим, коли питання планування розвитку населених пунктів було прерогативою партійних органів і вузького кола спеціалістів. Як для звичайної людини, так і для спеціаліста, що проживає в країні з демократичною формою правління, існуюча в Україні ситуація з обмеженням доступу громадськості до генеральних планів видається більш ніж абсурдною. Для країн ЄС, від вступу в який Україна ще не відмовилася, просто неймовірною є ситуація, коли акт органу місцевого самоврядування, що визначає розвиток населеного пункту на найближчі 20 років, є недоступним для його мешканців. І це лише один із багатьох аргументів на користь думки, що українські органи публічної влади мають забезпечити доступність генеральних планів населених пунктів для громадян України.

### ***Чому таємничення генеральних планів – це проблема, яка стосується кожного?***

У сучасних умовах навколишній світ змінюється швидко й все ж таки змушує мешканців українських міст знайомитися з генеральними планами. Інтерес громадян до містобудівної документації з'являється не тому, що в останні десятиліття змінився суспільний лад і тепер у більш демократичному суспільстві є чимало громадян, що поспішають запропонувати місцевій громаді свій погляд на розвиток власного міста або селища. Цікавитися генеральними планами громадян змушують загрози, які несе українцям слабоконтрольоване та корумповане місцеве самоврядування, посадові особи якого масово видають дозволи на землевідведення й будівельні роботи, хоча це є порушенням норм законодавства.

Багато жителів великих міст уже відчули на собі наслідки забудови, що відбувається з порушенням генеральних планів, будівельних, санітарно-гігієнічних, екологічних, протипожежних та інших норм. Вирубані парки, забудовані внутрішньодворові території,

блоковані протипожежні виїзди, знищені зливні водостоки, швидка руйнація старих житлових будинків під впливом робіт із будівництва нових об'єктів... – це далеко неповний перелік першочергових і очевидних наслідків незаконних забудов. І хоча світова фінансова криза трохи сповільнила цей процес, він загальмувався ненадовго.

### ***Міста для громад чи для «обраних»?***

Будівництво численних об'єктів у рамках підготовки до чемпіонату Європи з футболу 2012 року, плани будівництва нових національних і міжнародних транспортних магістралей, заяви уряду Миколи Азарова про готовність фінансово підтримати створення містами нових генеральних планів, прагнення забезпечити спрощення дозвільних процедур для будівельників за рахунок обмеження участі громадськості й екологічних експертиз – усе це свідчить, що новий будівельний бум не за горами. Можна з упевненістю стверджувати, що новий сплеск будівництва супроводжуватиметься грубим порушенням громадських інтересів. Уже зараз уряд Азарова-Тігіпка наполегливо просуває законодавчі акти, що покликані зменшити можливості для участі громадськості в прийнятті містобудівної документації, забезпечити можливість ухвалення надшвидких і неконтрольованих міськими громадами рішень з питань планування розвитку територій, містобудування. Масове прийняття нових генеральних планів міст, детальних планів забудов, інших містобудівних документів без повноцінної участі громадян у їх обговоренні та без права доступу до текстів генпланів буде загрозованим за масштабами й незворотним за наслідками. Існує реальна загроза, що ухвалення нової містобудівної документації відбуватиметься не в інтересах громад, а в інтересах окремих політиків і пов'язаних із ними фінансових кіл.

Високу ймовірність саме такого розвитку подій підтверджують приклади ухвалення генеральних планів у містах України протягом останніх років. За свідченнями громадськості, можновладці намагались ухвалити генеральні плани, що не відповідали Державним будівельним нормам, передбачали відселення громадян у екологічно забруднені райони, планували будівництво нових промислових районів і підприємств із переробки сміття з порушенням санітарних зон і в безпосередній близькості до житлових будинків. Проекти генпланів проводилися без належного громадського інформування та обговорення. У проектах цих документів планували масову вирубку парків, скверів, зелених зон, невинувато збільшували площу міст за рахунок земель навколишніх сільських громад з метою отримання додаткового «резерву» для подальшого продажу земельних ділянок.

Окрім уже традиційних проблем незаконного будівництва: знищення зелених насаджень, руйнування традиційних ландшафтів та історико-культурної спадщини, порушення будівельних норм – українські громадяни зовсім скоро масово зіткнуться із новою проблемою – необхідністю захисту свого права власності. У великих містах уже почалися судові процеси щодо конфіскації земельних ділянок для суспільних потреб. Масове схвалення нових генеральних планів, втаємничених від громадськості, суттєво поживає цей процес. Адже в нових генпланах будуть визначені райони реконструкції, що передбачатиме конфіскацію житла в старих житлових районах, дачних ділянок і сільгоспугідь мешканців приєднаних сіл.

### ***Чому ми випускаємо цю книгу?***

Як бачимо, неконтрольований громадянами процес прийняття рішень з питань планування розвитку територій і містобудування несе численні й різнопланові загрози для мешканців міст. Однією з найважливіших підстав для результативної протидії зазначеним вище та безлічі інших можливих порушень прав і охоронюваних законом інтересів громадян є доступ людей до текстових та картографічних складових генеральних планів. Тільки маючи доступ до проектів документів і вже ухвалених рішень, громадські активісти

зможуть впливати на їх зміст і контролювати виконання затверджених документів. В іншому випадку контроль громад над діяльністю органів місцевого самоврядування з планування розвитку й забудови територій буде просто неможливим. Саме тому незаконна практика обмеження доступу громадян до генеральних планів населених пунктів України потребує негайної зміни як на рівні законодавства, так і практики. Подальше ігнорування цієї проблеми загрожуватиме порушенням прав громадян, ескалацією конфліктів, погіршенням міжнародного іміджу України й тематичними справами в Європейському суді.

Уже в ході підготовки моніторингового звіту до друку у Верховній Раді України активно йшов процес доопрацювання проекту Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Після ухвалення доопрацьованого згідно з пропозиціями Президента України проекту закону в цілому, його було повторно направлено на підпис Президенту. Аналіз цього суперечливого нормативно-правового акта переконливо засвідчує, що він був розроблений, насамперед, в інтересах великого містобудівного бізнесу. Водночас у проекті закону передбачено щонайменше дві прогресивних новели щодо забезпечення доступності для громадян генеральних планів. По-перше, передбачено обов'язок органів місцевого самоврядування оприлюднювати генеральні плани міст шляхом їх розміщення на веб-сайті органу місцевого самоврядування та в місцевих періодичних друкованих засобах масової інформації, а також у загальнодоступному місці у приміщенні такого органу. По-друге, був чітко встановлений поділ генерального плану на дві частини: відкриту – для громадськості та втаємничену.

Втім, наявність цих двох норм не вирішує проблеми в цілому. Як стає очевидно за результатами проведеного моніторингу, представники абсолютно всіх органів-суб'єктів владних повноважень в Україні масово та наполегливо ігнорують положення чинного законодавства щодо забезпечення доступу до містобудівної документації. І хоча ухвалення нових, більш прогресивних законів є важливим, проте це не є гарантією їх автоматичної реалізації. Крім того, проект Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» не визначає ані основних складових генерального плану та їх змісту, ані змісту та обсягу втаємниченої частини генерального плану, ані принципів, на основі яких відбувається розподіл матеріалів між відкритою та закритою для громадськості частинами генерального плану. Це створює передумови для виникнення ситуації, за якої переважна кількість матеріалів генерального плану опиниться в частині, доступ громадськості до якої буде забороненим. Тим більше, що у проекті закону, всупереч Конституції України, передбачено, що інформація з обмеженим доступом у генеральному плані визначається не на основі закону, а на основі законодавства (тобто і підзаконних нормативно-правових актів). Отже, можемо констатувати, що норми проекту Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» не вирішують проблеми доступності для громадськості генеральних планів міських населених пунктів України.

Для того щоб стимулювати розв'язання цієї складної проблеми, Східноукраїнський центр громадських ініціатив (СЦГІ) й випускає у світ цю книгу. Зазначене видання не претендує на висловлення істини в останній інстанції, а скоріше має слугувати основою для подальшої фахової дискусії в середовищі планувальників, архітекторів, будівельників, юристів, спеціалістів у сфері державного управління й місцевого самоврядування, а також для всіх тих, хто не байдужий до долі міст України та їх громад. Проте й сама дискусія не є самоціллю, оскільки наступним кроком ми бачимо внесення змін до проекту Містобудівного кодексу України й ряду інших документів, покликаних забезпечити вільний доступ громадськості до текстів генеральних планів.

### ***Про що це видання?***

Видання, яке читач тримає в руках, складається з двох основних частин: звіту про результати моніторингу доступності для населення генеральних планів міських населених пунктів і виступів учасників круглого столу «Засекречення генеральних планів міст України – стратегічна необхідність чи рудимент закритого суспільства?», що відбувся в травні 2010 року в місті Київ. Основні частини доповнює зразок звернення до Президента України, Голови Верховної Ради та Прем'єр-міністра нашої держави про необхідність внесення змін до національного законодавства, покликаних забезпечити статус генеральних планів як документів, відкритих для громадськості. Закликаємо всіх небайдужих до проблеми втаємничення генеральних планів міст і селищ нашої країни підписати це звернення<sup>1</sup> й направити першим керівникам держави.

Моніторинг розкриває проблему доступності для громадськості генеральних планів міських населених пунктів через аналіз законодавства, що регулює доступ до цих містобудівних документів (перша частина моніторингу) й висвітлення результатів польового дослідження доступності генпланів (друга частина). Емпіричні результати моніторингу отримано шляхом надсилання інформаційних запитів до міських та селищних рад 196 населених пунктів, скарг до 147 прокуратур різного рівня, інформаційних запитів до всіх регіональних управлінь СБУ в обласних центрах і містах із особливим статусом, до 18 проектних інститутів, а також до міністерств і державних комітетів, чії рішення впливають на стан доступу громадськості до генеральних планів міст і селищ. Також здійснено вибіркового аналізу тематичних судових рішень, розміщених у Єдиному державному реєстрі судових рішень України. Аналіз позиції всіх згаданих органів публічної влади й інституцій щодо проблеми втаємничення генеральних планів міст і селищ України представлено в дослідженні. У додатках до моніторингу розміщені насамперед первинні статистичні дані, які в формі таблиць ілюструють листування СЦПІ із згаданими вище установами та організаціями.

Виступи учасників круглого столу «Засекречення генеральних планів міст України – стратегічна необхідність чи рудимент закритого суспільства?» розкривають широкий спектр суспільних проблем, пов'язаних із відсутністю в громадськості доступу до генеральних планів населених пунктів. Зокрема, у статтях Олексія Василюка, Олександри Матвійчук, Оксани Нестеренко й Віктора Філіпповського представлено різні аспекти проблеми обмеження доступу до публічної, у тому числі екологічної, інформації, інформації крізь призму втаємничення даних, які містяться в документах органів місцевого самоврядування, у тому числі в генеральних планах населених пунктів. Стаття Олександра Мельника та Олексія Черненка висвітлює питання застосування геоінформаційних технологій при створенні й використанні генеральних планів з урахуванням вимог конфіденційності й таємності. Статті Богдана Бондаренка, Миколи Кружиліна й Володимира Щербаченка розкривають проблеми функціонування генеральних планів як публічних документів і відповідальності органів місцевого самоврядування й проектувальних організацій за обмеження доступу до містобудівної документації.

### ***Слова подяки.***

Від імені Східноукраїнського центру громадських ініціатив, відповідального за реалізацію проекту «Через доступ до генеральних планів – до містобудування без корупції» щиро дякуємо всім тим, хто причетний до створення матеріалів, розміщених у цій книзі. Ваша участь у створенні цього видання – це не лише наукові й науково-публіцистичні

---

<sup>1</sup> Електронний варіант звернення доступний на сайті Східноукраїнського центру громадських ініціатив [www.totalaction.org.ua](http://www.totalaction.org.ua) в розділі «Доступ до генеральних планів»



твори. Це, насамперед, прояв громадської позиції й голос на підтримку вимоги вирішення гострої суспільної проблеми. І хоча на сьогодні таких голосів ще не достатньо, аби проблема була вирішена вже зараз, але це лише робить Ваш внесок ще більш вагомим.

Як керівник авторського колективу зі створення моніторингового звіту насамперед хочу подякувати своїм колегам і друзям, чия робота уможливила його появу. Вихід у світ цієї книги значною мірою завдячує відповідальності та активній участі у її створенні Олександри Матвійчук, Голови Правління Центру Громадянських Свобод (м. Київ). Також внесок пані Олександри був провідним у здійсненні правового аналізу стану доступу до генеральних планів міських населених пунктів. Богдан Бондаренко, член Ради СЦГІ, зіграв важливу роль при складанні інформаційних запитів до органів державної влади та місцевого самоврядування. Добра продуманість цих запитів дозволила зібрати значний обсяг емпіричної інформації, що ліг у основу моніторингового дослідження. Без Юлії Ращупкіної, члена Ради СЦГІ, яка керувала проектом «Від доступних генпланів – до містобудування без корупції» на першому його етапі й брала участь у формуванні ідей проекту, підготовці звіту, була б неможлива технічна реалізація цієї громадської ініціативи. Вадим Сабінін, юрист СЦГІ, був відповідальним за забезпечення моніторингового листування з понад 400 публічними установами та організаціями й за первинну обробку його результатів.

Окремі слова вдячності присвячуються науковцям: експерту Харківської правозахисної групи Оксані Нестеренко та членові Ради Східноукраїнського центру громадських ініціатив Віктору Філіпповському – за слушні зауваження та рекомендації щодо покращення фінальної версії моніторингового звіту. Ми також вдячні співголови Харківської правозахисної групи Євгенові Захарову за згоду на публікацію разом із текстом моніторингу скороченої версії його статті «Аналіз нових інформаційних законів».

Дякуємо за важливу участь у технічній підготовці тексту цього видання до друку – Дорі Тимошевській, Анні Бойко, Тетяні Малашенко, Олені Перереходченко, Олександрі Хандрамай та за допомогу в перекладі англійської частини моніторингового звіту – Анні Печенкіній і Вайомінг Маккензі.

Ми вдячні колегам – експертам правозахисних і екологічних громадських організацій, а також професіоналам із Української ГІС-асоціації, що відгукнулися на пропозицію та взяли активну участь у круглому столі «Засекречення генеральних планів міст України – стратегічна необхідність чи рудимент закритого суспільства?».

Задля успіху проекту також була важливою моральна підтримка з боку керівника програми «Верховенство права» Міжнародного Фонду «Відродження» Романа Романова.

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

***Володимир Щербаченко,***  
***керівник проекту «Через доступ до генеральних планів – до містобудування без корупції»***

# ЧАСТИНА І

## ***ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ЗАГАЛЬНОНАЦІОНАЛЬНОГО МОНІТОРИНГУ СТАНУ ДОСТУПНОСТІ ДЛЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ МІСЬКИХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ УКРАЇНИ***

---

**АВТОРИ:**

**Щербаченко Володимир** (керівник авторського колективу)

**Бондаренко Богдан**

**Матвійчук Олександра**

**Ращупкіна Юлія**

**Сабінін Вадим**

## **СПИСОК СКОРОЧЕНЬ**

---

АР Крим – Автономна республіка Крим  
ВРУ – Верховна рада України  
Генплан – генеральний план  
ДБН – державні будівельні норми  
ДП – державне підприємство  
ДСК – для службового користування  
Держкомзем – Державний комітет України із земельних ресурсів<sup>2</sup>  
ЖКГ – житлово-комунальне господарство  
ЗВДТ – Звід відомостей про державну таємницю  
ЗМІ – засоби масової інформації  
ЗСУ – Збройні сили України  
ЗУ – закон України  
КАСУ – Кодекс адміністративного судочинства України  
ККУ – Кримінальний кодекс України  
КМУ – Кабінет міністрів України  
Мінрегіонбуд – Міністерство регіонального розвитку і будівництва України<sup>3</sup>  
Мінбуд – Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України  
НДІ – науково-дослідний інститут  
НУО – неурядова організація  
ОДА – обласна державна адміністрація  
РДА - районна державна адміністрація  
СБУ – Служба безпеки України  
СЦГІ – Східноукраїнський центр громадських ініціатив  
ЦКУ – Цивільний кодекс України

---

<sup>2</sup> Згідно з п.1Указу Президента України від 09 грудня 2010 року №1085/2010 реорганізовано в Державне агентство земельних ресурсів України.

<sup>3</sup> Згідно з Указом Президента України від 09 грудня 2010 року №1085/2010 утворено Міністерство регіонального розвитку, будівництва й житлово-комунального господарства шляхом реорганізації Міністерства регіонального розвитку та будівництва України й Міністерства з питань житлово-комунального господарства України.

Даний моніторинг був основною складовою проекту Східноукраїнського центру громадських ініціатив «Через доступ до генеральних планів – до містобудування без корупції». Це громадське дослідження проводилося з метою з'ясувати стан доступу громадськості до генеральних планів міських населених пунктів і широко оприлюднити його результати. У такий спосіб СЦГІ прагнув створити передумови для скасування незаконного обмеження доступу громадян до генеральних планів населених пунктів України.

Основні первинні дані для дослідження були зібрані шляхом надсилання інформаційних запитів до міських і селищних рад 196 населених пунктів, 147 прокуратур різного рівня, регіональних управлінь СБУ в усіх обласних центрах і містах із особливим статусом, 18 проектних інститутів, профільних міністерств та державних комітетів, чії рішення впливають на доступ громадськості до генеральних планів. Також було здійснено аналіз законодавства, що регулює доступ до генеральних планів населених пунктів України й вибіркового аналізу тематичних рішень судів, розміщених у Єдиному державному реєстрі судових рішень України.

### **ОСНОВНІ ВИСНОВКИ**

Проведення моніторингу дозволило дійти наступних висновків:

1. В абсолютній більшості міських населених пунктів України генеральні плани недоступні для громадськості. Доступ до генеральних планів обмежено насамперед грифом «Для службового користування», меншою мірою – грифом «таємно». Зафіксовані численні випадки, коли органи місцевого самоврядування та їх посадові особи не надають доступ до генеральних планів без пояснення причин або посилаючись на підстави, відсутні в українському законодавстві.

2. Законодавство, що регулює доступ громадськості до генеральних планів міських населених пунктів України, є суперечливим і містить низку правових прогалин. Ряд правових норм, зокрема норми прямої дії Конституції України, що забороняють обмежувати доступ до інформації, у тому числі до тієї, яка міститься в генеральних планах, на практиці не виконуються. Недосконалість законодавства є однією з головних причин, які дозволяють органам державної влади та місцевого самоврядування обмежувати доступ громадян до генеральних планів.

3. У більшості досліджених випадків обмеження доступу громадськості до генеральних планів населених пунктів було незаконним. Зокрема, на час здійснення моніторингу використання грифу «ДСК», яким обмежений доступ до більшості генеральних планів міст України, не було передбачено жодним законом, а регулювалося лише підзаконними нормативно-правовими актами. Обмеження доступу до публічної інформації на підставі підзаконних актів суперечить ч. 3 ст. 34 Конституції України, яка визначає, що право на інформацію може бути обмежене лише на підставі закону, а також ч. 3 ст. 30 Закону України «Про інформацію».

4. Уповноважені представники органів місцевого самоврядування, прокуратури, Центрального та регіональних управлінь СБУ, профільних міністерств і Державного комітету України із земельних ресурсів, проектних інститутів, судів у своїй переважній більшості вважають законною відсутність вільного доступу громадян до генеральних планів. Свою позицію органи державної влади й місцевого самоврядування та суди

всупереч Конституції України обґрунтовують насамперед підзаконними нормативно-правовими актами.

5. Органи державної влади або місцевого самоврядування не надають офіційного роз'яснення щодо легітимної мети й причин, у відповідності з якими відомості, що містяться в генеральних планах, визначені як конфіденційна інформація, що є власністю держави. Відповідні роз'яснення також відсутні в нормативно-правових актах, що регулюють використання грифу «ДСК».

Державні службовці, посадові особи органів місцевого самоврядування та проектних інститутів в усних заявах указують підстави для обмеження доступу громадськості до генеральних планів. Серед таких підстав називаються: необхідність збереження національної безпеки або громадського порядку з метою запобігання злочинам, необхідність підтримання охорони здоров'я населення та захист «майнових прав, які є матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування». Аналіз указаних підстав для обмеження доступу громадськості до генеральних планів свідчить, що не всі з них можуть бути визнані такими, що відповідають європейським стандартам доступу до публічної інформації.

6. Норми Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», ухваленого Верховною Радою України 17 лютого 2011 року з урахуванням пропозицій Президента та направленою на повторний підпис главі держави, містять ряд положень, що покращують доступ громадськості до генеральних планів, проте в цілому не вирішують зазначеної проблеми.

Вказаний Закон містить ряд практичних механізмів щодо забезпечення доступу громадськості до генеральних планів, зокрема їх розміщення на сайтах органів місцевого самоврядування. Він також зобов'язує міські ради оприлюднювати невтаємничену частину генпланів.

Водночас всупереч Конституції України новоухвалений Закон передбачає, що обмеження доступу до інформації генеральних планів встановлюються законодавством (тобто не лише законом, а й підзаконними нормативно-правовими актами). Законодавчий акт залишає законодавчо неврегульованим питання розподілу змісту генерального плану між його відкритою та втаємниченою частинами. Вказаний Закон також не визначає зміст втаємниченої частини документу. Він не містить принципів, на основі яких відбувається розподіл матеріалів між відкритою та закритою для громадськості частинами генерального плану. Зазначена правова прогалина може стати причиною для включення більшої частини матеріалів генерального плану до втаємниченої частини документа та подальшого обмеження доступу громадськості до містобудівної документації.

## **ОСНОВНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ**

З огляду на отримані в ході моніторингу результати, були вироблені рекомендації, основні з яких указані нижче.

### **Президенту України**

Повторно накласти вето на Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» та внести до парламенту пропозиції з метою забезпечення права громадян на доступ до містобудівної документації (генеральних планів міських населених пунктів).

### **Верховній Раді України**

Забезпечити широке громадське обговорення Містобудівного кодексу України, зокрема його розділів, присвячених містобудівній документації, проблемі недоступності для громадян генеральних планів населених пунктів. Закріпити за генеральними планами статус

документів, відкритих для громадськості. Внести відповідні зміни до проекту Містобудівного кодексу, Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Визначити в тексті нового Містобудівного кодексу та в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» складові генерального плану та вичерпний перелік відомостей текстової та графічної складової генерального плану, доступ до яких може бути обмежений у відповідності європейськими стандартами доступу до публічної інформації та законами України.

Закріпити в Містобудівному кодексі та в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» принцип, відповідно до якого наявність у генеральному плані інформації з обмеженим доступом не є підставою для обмеження доступу до всього генерального плану, тим самим реалізувати принцип «обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ» (ч. 7 ст. 6 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»).

Законодавчо закріпити обов'язок органів місцевого самоврядування оприлюднювати генеральні плани та їх проекти, включаючи всі додатки у повному обсязі (за винятком відомостей, що становлять державну таємницю або є службовою інформацією), у формі, доступній для громадськості.

Віднести до обов'язків органів місцевого самоврядування замовлення електронних версій генеральних планів. Установити обов'язок такого замовлення в разі потреб оновлення генерального плану чи його відсутності, а також його розміщення у термін три місяці (за аналогією з оприлюдненням змін до ЗВДТ).

Віднести до обов'язків органів місцевого самоврядування, в яких відсутні власні веб-сайти, забезпечення розміщення електронних версій генеральних планів у Інтернет на зовнішніх веб-сайтах (наприклад, на сайтах регіональних органів державної влади) і встановити обов'язок його розміщення у термін три місяці (за аналогією з оприлюдненням змін до ЗВДТ).

Ввести законодавчу вимогу щодо виготовлення генеральних планів у формах, зручних для масового ознайомлення громадян і поширення.

Законодавчо закріпити за графічними складовими (картами, планами тощо) містобудівних документів, ухвалених у якості нормативно-правових документів органів державної влади або місцевого самоврядування, генеральних планів статус документів, відкритих для громадськості. Дозволити вільне копіювання в некомерційних цілях таких графічних матеріалів, навіть якщо вони належать до Державного картографічно-геодезичного фонду. З цією метою внести зміни до ЗУ «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність», ЗУ «Про авторське і суміжні права», інших нормативно-правових актів.

Включити до повноважень органів місцевого самоврядування забезпечення доступу громадськості до містобудівної документації відповідної місцевої ради (незалежно від того, коли і яким органом було ухвалено генеральний план населеного пункту). Внести відповідні доповнення до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і до проекту Містобудівного кодексу.

**Органам державної виконавчої влади**  
**Кабінету міністрів України**

Привести свої нормативно-правові акти у відповідність із прийнятими Законами України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації» й забезпечити перегляд і скасування міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів, що суперечать цим законам.

Скасувати Постанову Кабінету Міністрів України від 27.11.1998 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» у зв'язку з її неконституційністю.

***Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України***

Затвердити державні розцінки на виготовлення проектувальними організаціями проектної документації, доступної для громадськості у повному обсязі без відомостей, що становлять державну таємницю.

**Правоохоронним органам  
Службі безпеки України**

Забезпечити вільний доступ громадськості до генеральних планів міських населених пунктів, доступ до яких обмежено грифом «таємно» та «ДСК», шляхом визначення та обмеження доступу виключно до окремих частин текстів генеральних планів у відповідності з ЗУ «Про державну таємницю», ЗУ «Про доступ до публічної інформації» та принципом «обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ».

***Прокуратурі***

Забезпечити невідворотність настання відповідальності державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, працівників прокуратури за порушення принципів інформаційних відносин, установлених Законом України «Про інформацію», шляхом неухильного дотримання відповідних норм законодавства.

**Судовим органам  
Судам**

При розгляді справ щодо порушень прав фізичних та юридичних осіб на доступ до публічної інформації забезпечити невідворотність настання відповідальності державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, працівників прокуратури за порушення принципів інформаційних відносин, установлених Законом України «Про інформацію» та Законом України «Про доступ до публічної інформації», шляхом неухильного дотримання відповідних норм законодавства.

***Пленумам вищих спеціалізованих судів***

Здійснити аналіз практики застосування норм права при розгляді справ щодо порушення права на доступ до публічної інформації та надати роз'яснення з питань застосування спеціалізованими судами законодавства при вирішенні такої категорії справ у відповідності з нормами Конституції та європейськими стандартами доступу до публічної інформації.

**Органам місцевого самоврядування**

Відповідно до норм закону «Про доступ до публічної інформації» спільно з проектувальними організаціями забезпечити зняття грифів «Для службового користування» із генеральних планів міських населених пунктів України за принципом «обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ».

Спільно з СБУ, проектувальними організаціями забезпечити розсекречення генеральних планів міських населених пунктів, доступ до яких обмежено грифом «таємно», шляхом визначення та обмеження доступу виключно до окремих частин текстів генеральних планів у відповідності з ЗУ «Про державну таємницю» та принципом «обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ».

Забезпечити доступ громадськості до електронних копій генеральних планів шляхом розміщення їх фотокопій на сайтах органів місцевого самоврядування або регіональних

органів державної влади у випадку відсутності в органі місцевого самоврядування власного веб-сайту.

Створити фотокопії текстів діючих генеральних планів, фізичний стан яких не дозволяє забезпечити інші форми користування генеральними планами населених пунктів.

### **Проектним організаціям**

Відповідно до норм закону «Про доступ до публічної інформації» спільно з міськими та селищними радами забезпечити зняття грифів «Для службового користування» з генеральних планів міських населених пунктів України за принципом «обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ».

Спільно з СБУ, міськими та селищними радами забезпечити розсекречення генеральних планів міських населених пунктів, доступ до яких обмежено грифом «таємно», шляхом визначення та обмеження доступу виключно до окремих частин текстів генеральних планів у відповідності з ЗУ «Про державну таємницю» та принципом «обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ».

Підготувати пропозиції щодо створення вичерпного переліку відомостей у текстовій і графічній складовій генерального плану, доступ до яких може бути обмежений у відповідності з європейськими стандартами доступу до публічної інформації та законами України.

Розробити нові стандарти виготовлення генеральних планів населених пунктів України у формах, зручних для масового ознайомлення громадян, копіювання та поширення.

### **Організаціям громадянського суспільства, що працюють у сфері планування та розвитку територій, забезпечення вільного доступу громадян до публічної інформації**

Взяти участь у розробці механізму реалізації норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» (№2763), зокрема шляхом проведення широкої просвітницької кампанії.

Взяти участь у кампанії громадського лобювання на підтримку вимог щодо законодавчого закріплення Верховною Радою України у новому Містобудівному кодексі України статусу генеральних планів як документів, відкритих для громадськості.

Вживати заходи щодо судового й адміністративного оскарження неправомірних відмов органів місцевого самоврядування в доступі до генеральних планів населених пунктів. Надавати правову допомогу громадянам щодо судового та адміністративного оскарження неправомірних відмов органів місцевого самоврядування у доступі до генеральних планів населених пунктів.

Сприяти роз'ясненню серед широкої громадськості ролі та значення генеральних планів населених пунктів у гарантуванні права громадян на безпечне життєве середовище, можливостей адміністративного та судового оскарження громадянами відмов органів місцевого самоврядування у доступі до містобудівної документації.

### **Засобам масової інформації**

Забезпечити висвітлення проблеми незаконного обмеження доступу громадян до містобудівної документації.

Сприяти роз'ясненню для широкої громадськості ролі та значення генеральних планів населених пунктів у гарантуванні права громадян на безпечне життєве середовище, можливостей адміністративного та судового оскарження громадянами відмов органів місцевого самоврядування в доступі до містобудівної документації.



### **1.1. ОСНОВНІ ПОНЯТТЯ**

Із метою запобігання різному тлумаченню термінів нижче наводяться визначення основних понять у тому значенні, в якому вони окреслені законодавством і/або використовуються в даному моніторинговому звіті.

**Генеральний план населеного пункту** – містобудівна документація, яка визначає принципи вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту (ЗУ «Про планування та забудову територій»).

**Гриф секретності** – реквізит матеріального носія секретної інформації, що засвідчує ступінь секретності даної інформації (ЗУ «Про державну таємницю»).

**Гриф «Для службового користування» (ДСК)** – гриф обмеження доступу до інформації, що надається відповідно до переліків відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави. Гриф «ДСК» введено в дію Постановою Кабінету Міністрів України від 27.11.1998 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». Застосування даного грифу, на відміну від грифу «таємно», регулюється не законом, а Постановою КМУ. Оскільки відповідно до ч.3 ст. 34 Конституції України обмеження доступу до інформації має визначатись лише законом, частина українських правознавців та правозахисників вважає гриф «ДСК» неконституційним.

**Громадська безпека** – система суспільних відносин та юридичних норм, що регулюють ці відносини з метою забезпечення громадського спокою, недоторканності особи, її життя та здоров'я, нормальної діяльності державних і громадських інституцій, установ, закладів, підприємств. Громадська безпека охороняється державою, громадськими формуваннями та самими громадянами. (Ліга. З практики застосування термінів, слів та словосполучень у юриспруденції).

**Громадське обговорення** – процедура, спрямована на врахування законних інтересів фізичних та юридичних осіб, територіальних громад та держави при плануванні і забудові території (ЗУ «Про планування та забудову територій»).

**Громадський моніторинг** – системне довготривале спостереження за діями органів державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів (національний, регіональний, місцевий) у певній ділянці суспільних відносин з метою оприлюднення виявлених порушень і зміни ситуації.

**Державна таємниця** (далі також – секретна інформація) – вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому ЗУ «Про державну таємницю», державною таємницею і підлягають охороні державою.

**Державний експерт з питань таємниць** – посадова особа, уповноважена здійснювати відповідно до вимог Закону України «Про державну таємницю» віднесення інформації до категорії державної таємниці у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, зміни ступеня секретності цієї інформації та її розсекречування.

**Детальний план території** – містобудівна документація, що визначає зонування територій, розташування червоних ліній, інших ліній регулювання забудови, зон, у яких установлюються планувальні обмеження, розміщення та функціональне призначення об'єктів містобудування, види забудови для окремих районів, мікрорайонів, кварталів та районів реконструкції існуючої забудови населених пунктів (ЗУ «Про планування та забудову територій»).

**Джерела водозабезпечення** – діючі та резервні (законсервовані) водозабори з артезіанських свердловин або з відкритих водоймищ (рік), які призначені для забезпечення подавання води до комунальних водоводів (ЗВДТ).

**Доступ до державної таємниці** – надання повноважною посадовою особою дозволу громадянину на ознайомлення з конкретною секретною інформацією та провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, або ознайомлення з конкретною секретною інформацією та провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, цією посадовою особою відповідно до її службових повноважень (ЗУ «Про державну таємницю»).

**Забудова територій** – розміщення та здійснення будівництва нових об'єктів, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт, впорядкування існуючих об'єктів містобудування, розширення та технічне переоснащення підприємств (ЗУ «Про планування та забудову територій»).

**Заходи прокурорського реагування** – протест або припис прокурора, а в разі його відхилення – звернення прокурора до суду. Якщо йдеться про дії з ознаками злочину, то порушення кримінальної справи вважається також заходом прокурорського реагування.

У сфері земельних відносин найбільш типовим заходом прокурорського реагування є протест. Відповідно до ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» протест прокурора «на акт, що суперечить закону, приноситься прокурором, його заступником до органу, який його видав, або до вищестоящего органу. У такому ж порядку приноситься протест на незаконні рішення чи дії посадової особи. У протесті прокурор ставить питання про скасування акта або приведення його у відповідність до закону, а також припинення незаконної дії посадової особи, поновлення порушеного права. Протест прокурора зупиняє дію опротестованого акта і підлягає обов'язковому розгляду відповідним органом або посадовою особою у десятиденний термін після його надходження. Про наслідки розгляду протесту в цей же термін повідомляється прокурору. У разі відхилення протесту або ухилення від його розгляду прокурор може звернутися з заявою до суду про визнання акта незаконним. Заяву до суду може бути подано протягом п'ятнадцяти днів з моменту одержання повідомлення про відхилення протесту або закінчення передбаченого законом строку для його розгляду. Подача такої заяви зупиняє дію правового акта».

**Звернення громадян** – викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги (ЗУ «Про звернення громадян»).

**Звід відомостей, що становлять державну таємницю (ЗВДТ)** – підзаконний акт, в якому зведено переліки відомостей, що згідно з рішеннями державних експертів з питань таємниць становлять державну таємницю.

**Земельні відносини** – це суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею (Земельний кодекс України).

**Інформаційний запит** – звернення з вимогою надання можливості ознайомлення з офіційними документами. Подається у письмовій формі (ЗУ «Про інформацію»).

**Конфіденційна інформація** – це відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов (ЗУ «Про інформацію»).

**Містобудівна документація** – затверджені текстові і графічні матеріали, якими регулюються планування, забудова та інше використання територій, з урахуванням яких визначається цільове призначення земель (ЗУ «Про планування та забудову територій»).

**Містобудування (містобудівна діяльність)** – це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян зі створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури (ЗУ «Про основи містобудування»).

**Місцеві правила забудови** – нормативно-правовий акт, яким встановлюється порядок планування і забудови та іншого використання територій, окремих земельних ділянок, а також перелік усіх допустимих видів, умов і обмежень забудови й іншого використання територій та окремих земельних ділянок у межах зон, визначених планом зонування (ЗУ «Про планування та забудову територій»).

**Національна безпека** – захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти і науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики й пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості й сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології та навколишнього природного середовища й інших сфер державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам (ЗУ «Про основи національної безпеки України»).

**Переліки відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави** – сукупність даних, яким згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 27.11.1998 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» надається гриф «Для службового користування». Переліки відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, розробляються експертними комісіями згідно з орієнтовними критеріями віднесення інформації до конфіденційної і затверджуються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки

Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, в яких утворюються або у володінні, користуванні чи розпорядженні яких перебувають ці відомості. У разі потреби на державних підприємствах, в установах і організаціях з урахуванням особливостей їхньої діяльності розробляються та за погодженням з міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади, до сфери управління якого вони належать, вводяться в дію переліки конкретних видів документів у відповідній сфері діяльності.

**Планування територій** – процес регулювання використання територій, який полягає у створенні та впровадженні містобудівної документації, ухваленні та реалізації відповідних рішень (ЗУ «Про планування та забудову територій»).

**Похідні матеріали аерозйомки** – відскановані аеронегативи, контактні відбитки, негативи репродукцій, відбитки репродукцій, фотосхеми, оброблені цифрові зображення, знімки на папері, за винятком створених топографічних карт і планів (ЗВДТ).

**Право інтелектуальної власності** – це право особи на результат інтелектуальної, творчої діяльності або на інший об'єкт права інтелектуальної власності, визначений цим Кодексом та іншим законом. Право інтелектуальної власності становлять особисті немайнові права інтелектуальної власності та (або) майнові права інтелектуальної власності, зміст яких щодо певних об'єктів права інтелектуальної власності визначається цим Кодексом та іншим законом (Цивільний кодекс України).

**Представницький орган місцевого самоврядування** – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення (ЗУ «Про місцеве самоврядування»).

**Проектувальна організація / проектний інститут** – науково-технічна установа, що займається розробкою проектної документації в галузі регіонального планування, містобудування, об'ємно-конструкторського проектування та інженерного планування, ландшафтної архітектури, а також здійсненням наукових досліджень в галузі регіонального планування, містобудування, природоохоронних заходів, упровадження геоінформаційних технологій. Проектні інститути є розробниками генеральних планів міст України. Ці установи накладають грифи обмеження доступу на генеральні плани міських населених пунктів України.

**Проект землеустрою** – сукупність нормативно-правових, економічних, технічних документів щодо обґрунтування заходів з використання та охорони земель, які передбачається здійснити протягом 5-10 і більше років (ЗУ «Про землеустрій»).

**Регіональні правила забудови** – нормативно-правовий акт, яким устанавлюється загальний для територій і населених пунктів області, Автономної Республіки Крим (крім міст Київ та Севастополь, міст республіканського значення Автономної Республіки Крим, міст обласного значення) порядок планування, забудови та іншого використання територій і окремих земельних ділянок (ЗУ «Про планування та забудову територій»).

**Режим доступу до інформації** – це передбачений правовими нормами порядок одержання, використання, поширення і зберігання інформації (ЗУ «Про інформацію», ЗУ «Про доступ до публічної інформації»). **Активний доступ до інформації** у сфері містобудівної діяльності передбачає, що громадянин або організація, яким потрібні дані, надсилають інформаційні запити або звернення на ім'я того органу, в розпорядженні якого знаходяться необхідні дані. **Пасивний доступ до інформації** у сфері містобудівної діяльності – реалізація повноважень органів місцевого самоврядування та органів державної

влади з інформування населення, що передбачені п. 11 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування», п. (і) ст. 12 Земельного кодексу України, ст. 5 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» та звичайно входять до компетенції роботи прес-служб органів державної влади, місцевого самоврядування і правоохоронних органів.

**Система (схема) трас зовнішнього постачання електричної і теплової енергії, газопроводів** – графічне зображення мереж зовнішнього постачання електричної і теплової енергії (далі – мережі), газопроводів у вигляді ліній із зазначеними на них напрямками розміщення мереж, труб газопроводів (із зазначенням газоперекачувальних станцій та інших технологічних об'єктів, що належать до структури газопроводів) щодо підприємств, установ, організацій (ЗВДТ).

**Ступінь секретності** («особливої важливості», «цілком таємно», «таємно») – категорія, яка характеризує важливість секретної інформації, ступінь обмеження доступу до неї та рівень її охорони державою (ЗУ «Про державну таємницю»).

**Суб'єкти земельних відносин** – громадяни, юридичні особи, органи місцевого самоврядування та органи державної влади (Земельний кодекс України).

**Суспільний інтерес.** Єдиного нормативного визначення суспільного інтересу немає. Він включає (але цим не обмежується) наступне: викриття або виявлення злочинів, викриття антигромадської поведінки, викриття корупції і несправедливості, розкриття істотної некомпетентності або недбалості, захист здоров'я і безпека людей, захист людей від уведення в оману заявою чи дією окремої особи або організації, розкриття інформації, що дає змогу людям дійти значно інформованішого рішення з суспільно важливих питань. Найважчий також суспільний інтерес до свободи самовираження. Розглядаючи питання про те, у чому полягає суспільний інтерес, також слід брати до уваги інформацію, яка вже є або невдовзі стане надбанням громадськості<sup>4</sup>. Аналіз судових рішень також показує, що суди вважають, що суспільний інтерес – це не обов'язково те, чим цікавиться широка громадськість<sup>5</sup>.

## 1.2. МЕТА, ЗАВДАННЯ, ОБ'ЄКТ ТА ПРЕДМЕТ ДОСЛІДЖЕННЯ

**Метою** громадського моніторингу було створення передумов для скасування незаконного обмеження доступу громадян до генеральних планів населених пунктів України через проведення дослідження стану доступу громадськості до генеральних планів і оприлюднення його результатів.

**Для реалізації даної мети дослідження були поставлені наступні завдання:**

Завдання 1. Здійснити аналіз чинного законодавства, що регулює стан доступу громадян до генеральних планів міст України.

Завдання 2. З'ясувати стан доступу громадян до затверджених генеральних планів, зокрема до їх картографічних складових у найбільших містах країни й у містах із значним туристично-рекреаційним потенціалом.

<sup>4</sup> Редакторські настанови Бі-Бі-Сі. - Реж. доступу :

[http://www.bbc.co.uk/ukrainian/indepth/story/2005/11/051125\\_bbc\\_ukraine.shtml](http://www.bbc.co.uk/ukrainian/indepth/story/2005/11/051125_bbc_ukraine.shtml) —18.05.2010.

<sup>5</sup> Mendel T. The Right of the Public to Know and Freedom of Entertainment: Information Seen from the Consumer's Angle. Paper for the Conference on Freedom of Expression and the Right to Privacy/ T. Mendel. – Strasbourg, 1999// Article 19 – Режим доступу: <http://www.article19.org/pdfs/publications/freedom-of-information-foi-vs.-privacy.pdf> —18.07.2010.

Завдання 3. Виявити й проаналізувати підстави для віднесення генеральних планів до інформації з обмеженим доступом користування.

Завдання 4. З'ясувати позицію щодо проблеми забезпечення доступу громадськості до генеральних планів органів державної влади та місцевого самоврядування, організацій і установ, причетних до регулювання стану доступу громадськості до генеральних планів міст України.

До окремих завдань дослідження були сформульовані гіпотези, довести або спростувати які й намагався Центр протягом реалізації проекту.

**Завдання 1. Здійснити аналіз чинного законодавства, що регулює стан доступу громадян до генеральних планів міст України.**

**Гіпотеза 1.** Законодавство, що регулює стан доступу громадян до генеральних планів, не містить суперечностей і прогалин.

**Гіпотеза 2.** Обмеження права доступу громадян до генеральних планів, що встановлюють норми українського законодавства, є законними та відповідають європейським стандартам у сфері доступу до інформації.

**Завдання 2. З'ясувати стан доступу громадян до генеральних планів, зокрема до їх картографічних складових у найбільших містах країни та у населених пунктах із значним туристично-рекреаційним потенціалом.**

**Гіпотеза 1.** Доступ громадськості до генеральних планів не обмежується застосуванням грифів «ДСК» і «таємно».

**Гіпотеза 2.** Доступ громадськості до генеральних планів не залежить від таких факторів, як чисельність населення міста й регіональна приналежність.

**Гіпотеза 3.** Із метою забезпечення права громадян на доступ до офіційної інформації, зокрема до картографічних складових генпланів, органи місцевого самоврядування активно застосовують ст. 36 ЗУ «Про інформацію», яка зобов'язує запитувачів повністю або частково відшкодувати витрати, пов'язані з виконанням запитів щодо доступу до офіційних документів і наданням письмової інформації.

**Завдання 3. Виявити та проаналізувати підстави для віднесення генеральних планів до інформації з обмеженим доступом користування.**

**Гіпотеза 1.** Обмеження доступу громадян до генеральних планів зумовлено виключно вимогами чинного українського законодавства й здійснюється лише в інтересах національної безпеки, збереження територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для підтримання охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя.

**Завдання 4. З'ясувати позицію щодо проблеми забезпечення доступу громадськості до генеральних планів органів державної влади та місцевого самоврядування, організацій та установ, причетних до регулювання стану доступу громадськості до генеральних планів населених пунктів України.**

**Гіпотеза 1.** Органи державної влади, місцевого самоврядування, організації й установи та їх посадові особи, причетні до регулювання стану доступу громадськості до генеральних планів, вважають відсутність вільного доступу громадян до генеральних планів міст легітимним обмеженням права громадян на доступ до публічної інформації.

**Гіпотеза 2.** Органи державної влади, місцевого самоврядування, організації й установи та їх посадові особи, причетні до регулювання стану доступу громадськості до генеральних планів, діють виключно в межах повноважень, установлених законодавством.

**Гіпотеза 3.** Органи державної влади, місцевого самоврядування, організації й установи та їх посадові особи, причетні до регулювання стану доступу громадськості до генеральних планів, активно сприяють реалізації права громадян на інформацію.

**Гіпотеза 4.** Органи державної влади, місцевого самоврядування, організації й установи та їх посадові особи, причетні до регулювання стану доступу громадськості до генеральних планів, визнають наявність колізій і прогалів у національному законодавстві щодо забезпечення доступу громадськості до генеральних планів і докладають зусиль до їх активного розв'язання.

**Об'єктом моніторингу** були суспільні відносини у сфері доступу громадян до генеральних планів населених пунктів України.

**Предметом моніторингу** була політика органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері регулювання стану доступу громадян до генеральних планів населених пунктів України.

### 1.3. ОСНОВНІ ЕТАПИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Проведення громадського моніторингу складалося з трьох взаємопов'язаних етапів, послідовність яких була зумовлена поставленими метою та завданнями дослідження: 1) підготовчий етап; 2) проведення громадського моніторингу стану доступу до генпланів у обраних населених пунктах; 3) аналіз зібраних матеріалів і розробка рекомендацій із покращення стану доступу громадян до генпланів.

**Перший етап: підготовчий.** Діяльність Центру в рамках цього етапу була зосереджена на формуванні групи експертів, що мали досвід проведення громадських досліджень містобудівної політики. До складу моніторингової групи Центру увійшли як автори проекту, представники СЦГІ, так і зовнішні експерти – представники інших правозахисних організацій і науковці. Даний етап тривав з 15 вересня по 1 жовтня 2009 р. Для забезпечення порівнюваності результатів дослідження по всіх обраних населених пунктах і об'єктивності громадського моніторингу членами моніторингової групи був розроблений єдиний інструментарій. На цьому етапі також було здійснено попередній аналіз загальнонаціонального законодавства у сфері регулювання доступу до інформації генпланів.

**Другий етап: проведення громадського моніторингу стану доступу до генпланів у обраних населених пунктах.** Даний етап тривав з 1 жовтня 2009 р. по 15 липня 2010 р. Протягом цього етапу здійснювався збір інформації про стан доступу громадськості до генпланів у обраних населених пунктах, а також з'ясовувалися позиції органів державної влади, причетних до формування політики в досліджуваній сфері. Проведення громадського моніторингу на цьому етапі супроводжувалося широкомасштабною інформаційною кампанією Центру через оприлюднення проміжних результатів моніторингу в ході публічних заходів і в ЗМІ.

**Третій етап: аналіз зібраних матеріалів і розробка рекомендацій.** Під час третього етапу, який тривав із 15 липня по 30 вересня 2010 р., відбувалися систематизація й аналіз отриманих даних, розробка висновків і рекомендацій із покращення стану доступу

громадян до генеральних планів. На основі отриманих даних було сформовано подальший план дій громадської кампанії на захист права громадян на доступ до генеральних планів.

Поділ моніторингового дослідження на етапи має достатньо умовний характер, і певні види робіт, що є визначальними для різних етапів моніторингу, могли відбуватися одночасно, хоча й із різним ступенем інтенсивності. Зокрема попередній аналіз зібраних матеріалів відбувався вже під час другого етапу дослідження, а листування з одиничними міськими радами й оскарження відсутності відповідей міських рад до прокуратур ще тривали під час підготовки цього видання до виходу у світ.

## 1.4. ОПИС ЗАСТОСОВАНОГО ІНСТРУМЕНТАРІЮ

### ДЖЕРЕЛА ОТРИМАННЯ ІНФОРМАЦІЇ

Під час моніторингу використовувалися насамперед офіційні джерела інформації, оскільки Центр планував використати отримані дані для переконання представників органів державної влади та місцевого самоврядування в необхідності скасування обмежувальних грифів на генеральних планах населених пунктів. На думку моніторингової команди, факти, отримані з офіційних джерел, мали бути більш переконливими для українських державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Використовувалися джерела інформації, зазначені далі.

*Акти чинного українського законодавства*, що регулюють стан доступу до генеральних планів, стали основою для інформаційних запитів до органів місцевого самоврядування та органів державної влади й установ, причетних до проблеми.

*Відповіді органів місцевого самоврядування, державної влади, організацій і установ на інформаційні запити СЦГІ* стали основним джерелом первинної інформації про стан доступу громадськості до генеральних планів міст України. Зокрема, в основу дослідження лягли відповіді 196 рад міст і селищ міського типу про стан доступу громадськості до генеральних планів цих населених пунктів. Ці дані доповнені відповідями органів прокуратури, Служби безпеки України, проектних інститутів, відповідальних за розробку генеральних планів, кількох профільних міністерств і Державного комітету України з земельних ресурсів, а також *рішеннями українських судів* щодо тематичних справ про доступ громадськості до генеральних планів населених пунктів. Доступ до відповідних судових рішень було отримано через Єдиний державний реєстр судових рішень України. Для перевірки й уточнення наданої інформації організатори моніторингу зверталися до офіційних *веб-сайтів міських рад, органів центральної виконавчої влади й проектних інститутів*.

В якості додаткового джерела інформації проектом використовувалися *експертні напівструктуровані інтерв'ю* з науковцями, громадськими активістами, представниками органів державної влади та місцевого самоврядування, *наукові публікації, публікації в ЗМІ* з теми доступу до генеральних планів, *коментарі читачів до Інтернет - публікацій з проблематики доступу до генпланів, інформація тематичних форумів*.

### МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічну основу моніторингу становить загальнонауковий діалектичний метод і комплекс спеціальних методів і прийомів наукового пізнання. Зокрема, було використано *техніко-юридичний* метод, за допомогою якого було здійснено аналіз чинного законодавства й практики його застосування державними органами, виявлено зовнішні, очевидні аспекти правових явищ. Також за допомогою даного методу проаналізовано норми



українського законодавства, що регулюють доступ громадян до містобудівної документації, вітчизняну судову практику з питання, що розглядається, тощо.

**Конкретно-історичний метод** допоміг вивчити й зрозуміти специфіку державно-правового регулювання проблеми доступу громадськості до генеральних планів міст України в конкретний історичний період – 2009-2010 років, коли проводилося дослідження. Застосування цього методу дозволило простежити динаміку в правовому регулюванні досліджуваного питання, зокрема поступове покращення доступу громадян до містобудівної документації й зменшення невиправданих обмежень у доступі до документів.

Використання **конкретно-соціологічного методу** доповнювало результати, отримані за допомогою техніко-юридичного методу. Результати аналізу чинного законодавства розглядалися не як абстрактні категорії, а з огляду на конкретні соціальні факти – результати статистичного аналізу відповідей, отриманих від органів державної влади та місцевого самоврядування щодо проблеми засекречення генеральних планів, аналіз змісту отриманих відповідей і тематичних судових рішень, думок експертів, що представляли різні інституції та суспільні сектори. Використання соціологічного методу дозволило забезпечити достовірність отриманих знань про події й факти, необхідні для дослідження.

Використання при дослідженні **статистичного методу** дало можливість отримати кількісні показники про предмет вивчення. Так, у ході дослідження проводився підрахунок як надісланих запитів, скарг, пропозицій, так і отриманих на ці звернення відповідей. Моніторингова група підраховувала кількість відповідей, що належали до певних категорій. Наприклад, підраховувалася кількість відповідей, в яких міські ради відмовили в доступі до генеральних планів чи задекларували відкритість цього документа, або коли міські ради стверджували, що генеральний план міста розміщено в Інтернет, і т.п.

**Порівняльно-правовий метод** дозволив зіставити й проаналізувати ряд важливих юридичних явищ і процесів. Зокрема, було проведено аналіз правових підстав для застосування до генеральних планів грифів «ДСК» і «таємно» у порівнянні з загальноприйнятими європейськими стандартами, практичні наслідки використання кожного з зазначених грифів на генеральних планах, відповідність української практики доступу до містобудівної документації європейськими стандартами доступу до публічних документів тощо. Порівняльно-правовий метод допоміг виявити схожості й відмінності в ставленні органів державної влади та місцевого самоврядування різних країн до проблеми втаємнення генеральних планів населених пунктів і уможливив класифікацію таких підходів.

## ВИБІРКА МОНІТОРИНГУ

Предмет і об'єкт громадського моніторингу зумовили вибір органів місцевого самоврядування й перелік органів державної влади та підпорядкованих ним інституцій, які були охоплені дослідженням Центру. Зокрема, до моніторингу було включено:

- 1) 196 місцевих (міських і селищних) рад;
- 2) Центральне управління СБУ, 24 обласних управління СБУ, Головне управління СБУ в Автономній Республіці Крим, Управління СБУ в м. Київ і Управління СБУ в м. Севастополь;
- 3) 18 проектних інститутів;
- 4) п'ять профільних органів центральної виконавчої влади (Міністерство регіонального розвитку й будівництва України, Міністерство оборони України, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Державний комітет України із земельних ресурсів, Центральне Управління Служби безпеки України);

5) Генеральна Прокуратура України, прокуратура Автономної Республіки Крим, 24 обласних прокуратури, 121 міська, районна й міжрайонна прокуратури;

6) суди різних інстанцій, що розглядали питання доступу громадськості до генеральних планів населених пунктів України та рішення яких розміщені в Єдиному державному реєстрі судових рішень України, а також Жовтневий районний суд міста Луганськ, що розглядав позов СЦГІ до міських рад 24-х обласних центрів України, м. Сімферополь АР Крим та м. Севастополь з вимогою визнати незаконною відмову названих вище міських рад у наданні графічної частини генеральних планів цих міст.

Далі подаємо детальний аналіз вибірки моніторингу.

**Місцеві ради.** Дослідження охоплювало 196 населених пунктів (міст і селищ міського типу), у місцевих рад яких Центр запитував інформацію про стан доступу до картографічних і текстових частин діючих генпланів<sup>6</sup>.

Запити до місцевих рад надсилались у три етапи, зокрема, у листопаді 2009 р. – до 67 місцевих рад; у лютому 2010 р. – до 71 місцевих рад; у травні 2010 р. – до 58 місцевих рад. Повторні або додаткові запити надсилалися й після травня 2010 року.

Першою «хвилею» запитів було охоплено 46 великих міст (100 – 250 тис. жителів), ще більші (250 – 500 тис. жителів) і всі міста, у яких понад 500 тис. жителів країни, а також 21 місто та селище міського типу зі значним туристичним і рекреаційним потенціалом (міста південного узбережжя АР Крим, міста туристичного й рекреаційного призначення в районі Карпатських гір, заповідних зонах, місцевостях історико-культурного значення). Вибір 46 найбільших міст України був зумовлений гіпотезою про те, що саме землі міст із найбільшою кількістю населення є найпривабливішим об'єктом для незаконних маніпуляцій нечесних на руку представників органів місцевого самоврядування в умовах громадського контролю, ослабленого відсутністю доступу до генеральних планів. Вибір для моніторингу населених пунктів туристичного й рекреаційного характеру пояснюється високою вартістю землі в таких містах і селищах міського типу й, відповідно, високим ступенем ризику корупційних зловживань при транзакціях із земельними ресурсами.

Ідея проведення другої та третьої «хвилі» моніторингового дослідження виникла вже в ході реалізації проекту. 25 листопада 2009 року СБУ наказом N 755 внесла зміни до «Зводу відомостей, що становлять державну таємницю», скасувавши дію грифу «таємно» для значної кількості типів графічних, топографічних і картографічних матеріалів. Засекречення саме зазначених видів карт було однією з підстав для втаємничення картографічних складових генеральних планів.

Відтак, Центром було вирішено відслідкувати вплив наказу СБУ на діяльність місцевих рад щодо розсекречення генпланів і провести ще дві «хвилі» дослідження. Другу партію запитів було надіслано в лютому 2010 року, аби з'ясувати потенційно можливі зміни в підходах місцевих рад до обмежувальних грифів й одночасно поінформувати ради про ухвалення згаданого вище наказу. Другою «хвилею» інформаційних запитів було охоплено 71 раду міст України з населенням 50 – 100 тис. осіб і низку населених пунктів рекреаційного й туристичного значення.

Третю партію запитів було відправлено в травні 2010 року, коли збігав термін, відведений СБУ для розсекречення карт. Листи останньої партії були направлені до 58 рад населених пунктів із кількістю мешканців 25 – 50 тис. осіб.

---

<sup>6</sup> Листувальну кампанію СЦГІ із міськими радами та прокуратурами у вигляді схеми 1 представлено на сторінці 29.

У всіх 196 інформаційних запитах запитувались однакові дані: інформація про затвердження генерального плану й реквізити відповідних рішень (дата; номер; назва); порядок доступу до текстової та графічної його складових частин; наявність (прийняття або затвердження) іншої містобудівної документації й реквізитів відповідних рішень (дата; номер; назва). СЦГІ також у своїх запитах просив надати копію графічної складової генеральних планів. До змісту інформаційних запитів до місцевих рад, що надсилались у 2010 році (друга й третя «хвили»), було додатково включено інформацію про згаданий вище наказ СБУ.

У рамках проекту також перевірялась інформація на сайтах тих міст, місцеві ради яких повідомили, що повна або часткова інформація генеральних планів їх міст знаходиться у вільному доступі на офіційних веб-ресурсах органів місцевого самоврядування. Таким чином, були досліджені сайти таких міст, як: Донецьк, Житомир, Запоріжжя, Луцьк, Львів, Миколаїв, Одеса, Полтава, Севастополь, Скадовськ, Суми, Харків, Херсон, Хмельницький.

**Прокуратури.** До реалізації проекту також опосередковано було залучено 147 прокуратур різного рівня. Як показала перша хвиля моніторингу, чимало міських рад і проектних інститутів проявили службову недбалість, надавши неповні відповіді на інформаційні запити або зовсім проігнорували звернення громадської організації. Повторні запити організації до місцевих рад також були проігноровані окремими місцевими радами. З метою отримати необхідні для дослідження дані було вирішено оскаржити порушення місцевими радами Закону України «Про інформацію» в місцевих прокуратурах. До прокуратур місцевих рівнів було надіслано 121 скаргу на незаконні дії органів місцевого самоврядування й сім – на дії проектних інститутів.

Прокуратури в абсолютній більшості випадків не вбачали порушень прав і інтересів українських громадян у втаємниченні генеральних планів. Проте перевірки й приписи, проведені прокуратурами у випадках грубих порушень міськими радами ЗУ «Про інформацію» (відсутність відповідей, неповні відповіді тощо), у багатьох випадках дозволили отримати більш змістовні відповіді від низки місцевих рад. Крім того, правова кваліфікація обмеження доступу до генпланів місцевими радами, яку надали прокуратури, стала цінним джерелом інформації про ставлення відповідних органів до проблеми.

У тих випадках, коли й прокуратури не реагували на скарги або реагували неналежним чином, надсилалися скарги на прокуратури обласного рівня й на Генеральну прокуратуру. Відповіді на ці листи так само стали цінним джерелом інформації й дозволили скласти достатньо повну картину про ставлення прокурорських працівників різних рівнів і усіх областей України до проблеми втаємничення генпланів.

**Служба безпеки України.** У рамках проекту було направлено запити до Центрального управління СБУ, 24 регіональних управлінь СБУ, управління СБУ в м. Севастополь і до Головного управління СБУ в АР Крим. Шляхом направлення запитів СЦГІ вивчав діяльність спецслужби у сфері здійснення нею контролю використання обмежувальних режимів доступу до текстових і графічних частин генпланів населених пунктів. У регіональних управлінь СБУ запитувалась інформація про наявність протоколів (скарг) про корупційні діяння у зв'язку з відмовою в наданні фізичним і юридичним особам інформації щодо генеральних планів населених пунктів, умисного затримування її, надання недостовірної чи неповної інформації. Також у листах до управлінь СБУ містилося прохання перевірити правомірність використання обмежувальних грифів на генеральних планах.

Центральне управління СБУ інформувалося про наслідки проведення моніторингу, а також про напрацювання круглого столу «Засекречення генеральних планів міст України – стратегічна необхідність чи рудимент закритого суспільства?», що відбувся 23 квітня 2010 року в м. Київ.

**Профільні міністерства (Міністерство регіонального розвитку та будівництва, Міністерство оборони, Міністерство юстиції) і Державний комітет України із земельних ресурсів.** Дані органи було обрано для проектного дослідження, оскільки нормативно-правові документи, що приймаються зазначеними органами, справляють суттєвий вплив на політику регулювання доступу громадян до генеральних планів.

До кожного з указаних центральних органів державної виконавчої влади було направлено від одного до чотирьох листів, у тому числі резолюцію круглого столу «Засекречення генеральних планів міст України – стратегічна необхідність чи рудимент закритого суспільства?». Зазначені листи (окрім супроводжуючого до резолюції круглого столу) відрізнялися змістом і надсилались у залежності від потреби Центру в певній інформації, яка виникала протягом проведення моніторингу. Незважаючи на деяку відмінність змісту листів, усі вони мали за мету з'ясувати позицію згаданих державних органів щодо проблеми обмеження доступу громадськості до генеральних планів населених пунктів України.

**Проектні інститути.** Дослідження ролі цих інституцій у втаємниченні генеральних планів початково не планувалося, оскільки їх роль у процесі накладення грифів обмеження доступу на генеральні плани була невідомою. Проте в ході проведення дослідження стало зрозуміло, що проектні інститути відіграють важливу роль у визначенні статусу й режиму доступу до генпланів, що потребує дослідження й висвітлення в моніторинговому звіті.

Зокрема, окремі міські ради, обмежуючи доступ громадян до генпланів, аргументували це тим, що саме проектні інститути розробляють генеральні плани й саме вони мають надавати дозвіл на отримання доступу громадян до цих містобудівних документів. З огляду на це було вирішено охопити моніторингом додатково 18 проектних інститутів, які згадувалися у відповідях міських рад. Тож Центр надіслав інформаційні запити на такі проектні інститути Вінниці, Дніпропетровська, Києва, Львова, Луганська, Харкова та інших міст.

У запитах Центр просив проектувальні організації роз'яснення щодо підстав надання грифів обмеження доступу містобудівній документації; процедури розробки містобудівної документації, можливості скасування наданих інститутом грифів обмеження доступу, випадків скасування (перегляду) обмежувальних грифів на генеральних планах міст.

**Суди.** Частиною аналізу законодавства щодо доступу громадськості до генеральних планів міст України й практики його застосування стало вивчення рішень судів, доступних в Державному реєстрі судових рішень України. Усі виявлені в реєстрі тематичні рішення подані в якості додатків до моніторингового звіту, а витяги з них наводяться, як приклади переважно хибного трактування права.

Окремо описується позов Східноукраїнського центру громадських ініціатив, поданий до Жовтневого районного суду міста Луганськ, з вимогою визнати незаконною відмову міських рад 24-х обласних центрів України, міст Сімферополь та Севастополь АР Крим надати графічну частину їх генеральних планів.

## 1.5. ОБМЕЖЕННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Під обмеженнями у даному документі розуміються об'єктивні й суб'єктивні чинники, обставини або умови, що зменшували релевантність отриманих даних меті та завданням громадського дослідження.

### ВНУТРІШНІ ОБМЕЖЕННЯ МОНІТОРИНГУ<sup>7</sup>

Серед внутрішніх обмежень моніторингу виділяємо ті, які обумовлені ресурсами, що були доступні для проведення моніторингу, і ті, які могли виникнути внаслідок суб'єктивної зацікавленості авторів у результатах дослідження.

Згідно з нормами українського законодавства, що діяли до ухвалення Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», який на момент підготовки моніторингового звіту до друку було направлено на підпис Президентіві України, можливості доступу громадськості до проектів генеральних планів міст та вже схвалених міськими радами документів були суттєво відмінними. З метою забезпечення обізнаності громадян із проектами генпланів, а також внесення за необхідності до них змін українське законодавство закріплювало ряд додаткових процедурних гарантій (більшість із яких є чинними й по сьогодні), таких як: проведення громадських слухань, функціонування погоджувальних комісій, публікацію проектів містобудівної документації й остаточних рішень тощо. У період після затвердження генеральних планів доступ до таких документів регулюється тими ж нормативними актами, що й доступ до інших рішень органів місцевого самоврядування<sup>8</sup>. Моніторинг, який проводив СЦГІ, з огляду на обмеженість ресурсів, мав на меті відслідкувати доступ лише до діючих генеральних планів, якими місцеві ради повинні керуватися під час вирішення питань планування й забудови території.

Інформація про можливості доступу громадян до проектів генеральних планів, що надавалася міськими радами, бралася моніторинговою групою до уваги. Проте фокус дослідження був сконцентрований на можливостях доступу громадськості до текстів уже ухвалених генеральних планів, які можна реалізувати з допомогою інформаційного запиту.

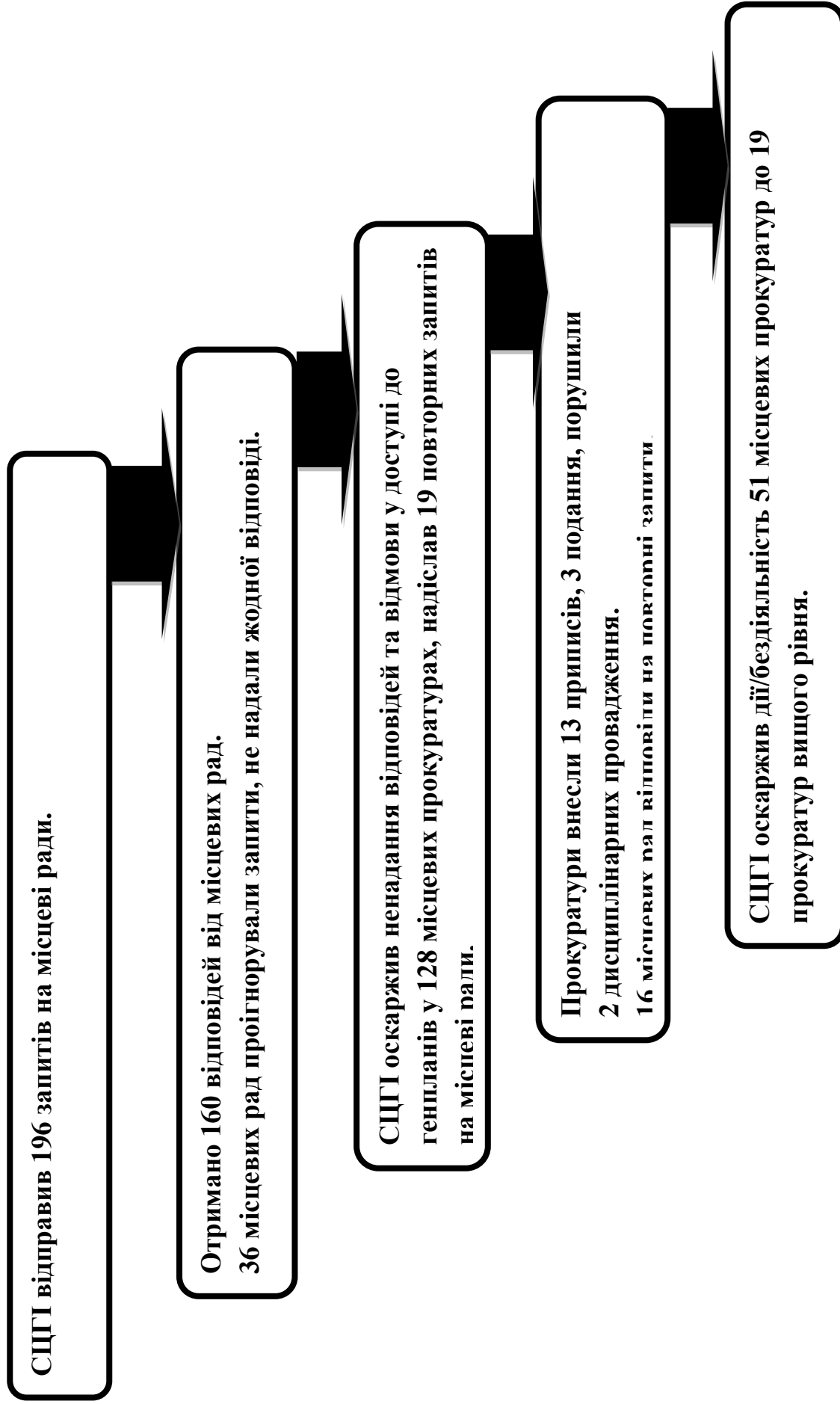
Обмеженість проектних ресурсів, зокрема відсутність коштів на більш активну взаємодію із громадськими організаціями та громадянами, що займаються даною проблемою на місцевому рівні в інших областях України, обумовила обмежене використання таких інструментів громадського моніторингу, як експертні опитування й інтерв'ю, польові дослідження.

Дані, представлені в моніторингу, також обмежені часовими рамками проведення дослідження. Основні статистичні підрахунки, наведені в роботі, зроблено на основі відповідей, отриманих СЦГІ від органів державної влади та місцевого самоврядування в період з 1 жовтня 2009 р. по 15 липня 2010 р. У зазначений період усі міські ради мали більш ніж місячний термін для надання відповідей на запити СЦГІ – так само, як і більшість прокуратур, до яких були надіслані скарги на міські ради. Відповіді на повторні й уточнюючі запити Центру, отримані після 15 липня 2010 року, не включено до статистичних показників звіту, однак враховано в моніторинговому звіті при описі тенденцій і явищ, наведено в якості прикладів і цитат.

<sup>7</sup> Під внутрішніми обмеженнями дослідження автори даного видання розуміють такі, що були зумовлені власне діяльністю, ресурсами й досвідом моніторингової команди.

<sup>8</sup> Більш детально процедурні гарантії доступу до генеральних планів у період до і після затвердження проектів генеральних планів описано в розділі, присвяченому тематичному аналізу українського законодавства.

**Схема 1. Листувальна кампанія СЦГІ із міськими радами та органами прокуратури**



Невключення відповідей, отриманих після 15 липня 2010 року, обумовлено кількома причинами. Дані, отримані в період з 1 жовтня 2009 р. по 15 липня 2010 р., повно й реалістично відображають стан доступу до генеральних планів населених пунктів України при зверненні до органу місцевого самоврядування з відповідним письмовим запитом. Застосування СЦГІ різних національних механізмів для захисту права на доступ до публічної інформації призводить до постійної зміни статистичних показників, оскільки змушує органи місцевого самоврядування уточнювати свої відповіді, в окремих випадках – надавати доступ до картографічної складової генпланів. Процес перерахунку статистичних даних відповідно до уточнених відповідей міських рад може тривати невизначено довго. Саме з огляду на зазначені обставини часові рамки моніторингу було обмежено від 1 жовтня 2009 р. по 15 липня 2010 р.

Ще раз слід підкреслити, що моніторинг доступу громадськості до генеральних планів міст України не є суто науковим, а є громадським дослідженням і частиною адвокасі кампанії, спрямованої на покращення доступу громадян до містобудівної документації. Автори звіту визнають свою зацікавленість у найшвидшому покращенні ситуації з доступом громадян до генеральних планів і той факт, що відповідне зацікавлення могло вплинути на зміст звіту. Зокрема оцінки й рекомендації, зроблені за результатами даного дослідження, висловлені авторами з переконанням у тому, що доступ громадян до генеральних планів населених пунктів у більшості випадків не виправдано обмежується й має бути покращено. Водночас при реалізації моніторингової складової проекту автори звіту намагалися бути максимально об'єктивними й неупередженими у відображенні позицій органів місцевого самоврядування, державної влади, установ і організацій, чия діяльність висвітлюється на сторінках цієї роботи.

### **ЗОВНІШНІ ОБМЕЖЕННЯ МОНІТОРИНГУ<sup>9</sup>**

Основні зовнішні обмеження моніторингу були обумовлені не завжди належною якістю відповідей, які надавали органи державної влади та місцевого самоврядування на запити СЦГІ, у ряді випадків – ненаданням всієї інформації чи її важливої частини, створенням додаткових перешкод для збору інформації.

Хоча запити Центру до міських і селищних рад завжди містили однаковий і чіткий перелік питань, проте частина органів місцевого самоврядування, порушуючи норми українського законодавства, не надала на них відповіді. Непоодинокими є випадки уникнення відповідей на частину поставлених у запиті запитань, нечіткі й неаргументовані відповіді, без посилань на відповідні норми українського законодавства, іноді з внутрішніми суперечностями (Боярка, Коломия, Кіровськ, Святогірськ (Слов'яногірськ), Старокостянтинів, Стрий, Трускавець тощо).

Як приклад внутрішніх суперечностей у листах і неповноті відповіді, наведемо дані листа з м. Первомайський Харківської області від 31.05.2010 № 01-27/1318; перший заступник міського голови Д.П. Прилепко зазначає: *«Генеральний план м. Первомайський розроблений у 1989р. та скорегований у 1993р. ДП УДПІ «Укрміськбудпроект». ...Згідно протоколу засідання комісії з проведення аналізу наявної містобудівної документації м. Первомайський Харківської обл. на регіональному та місцевому рівні при управлінні містобудування та архітектури Харківської обласної державної адміністрації, термін дії містобудівної документації продовжено до 2014 року. Доступ до текстової, графічної*

---

<sup>9</sup> Під зовнішніми обмеженнями дослідження автори даного видання розуміють такі, що не залежали від моніторингової команди проекту.

складової Генерального плану здійснюється згідно вимог діючого законодавства.»<sup>10</sup> А в наступному абзаці цього ж листа повідомляється: «У зв'язку із відсутністю затвердженої містобудівної не маємо можливості надати відповідні копії».

Із наведеного листа абсолютно незрозуміло, як генеральний план може бути в актуальному стані й одночасно бути відсутнім. Так само невідомо, що саме розуміють під «вимогами діючого законодавства» в Первомайській міській раді: обов'язок робити доступними документи, ухвалені органами місцевого самоврядування, чи вимоги підзаконних актів, що накладають гриф «ДСК» на картографічні складові генеральних планів.

Частина органів місцевого самоврядування (міські ради Ірпеня, Лубен, Маріуполя, Судака) й прокуратури (Білгород-Дністровська міжрайонна прокуратура Одеської області, прокуратура міста Київ, прокуратура міста Маріуполь Донецької області, прокуратура Сколівського району Львівської області, прокуратура міста Судак АР Крим) не лише відмовляли в наданні запитуваної інформації, але також висували додаткові протизаконні вимоги до оформлення запитів СЦГІ, тим самим перешкоджаючи збору суспільно значимої інформації й проведенню дослідження.

Відповіді міських рад не завжди повноцінно відображають реальний стан доступу до текстових та картографічних складових генеральних планів міст. Це обумовлено тим, що ситуація з доступом до генплану в кожному місті значно багатогранніша й складніша, ніж про неї може дати уявлення відповідь від міської ради. Чимало відповідей більш ніж лаконічні й не містять обґрунтувань регулятивних частин листів. Відповіді суттєво різняться стилем подання інформації, залежать від рівня професійності, освіченості особи, що їх складала й підписувала. Відповіді частини міських рад не містять принципово важливої інформації з питань, що досліджувались, хоча запити на надання такої інформації були в листах.

Наприклад, відповідаючи на питання про можливості доступу зацікавлених громадян до текстової й графічної складової генерального плану, представники одних міських рад чітко вказували, що доступ до відповідного документа обмежений грифом «ДСК» чи «таємно». Представники ж інших міських рад уникали подання цієї важливої інформації навіть у тих випадках, коли доступ до генеральних планів цих населених пунктів все-таки був обмежений відповідними грифами.

Свідчення описаних у попередньому параграфі фактів були виявлені насамперед через оскарження СЦГІ в прокуратурах неналежну якість відповідей міських рад. Під впливом приписів прокуратур про усунення порушень міські ради надавали більш повні відповіді, з яких ставало зрозуміло, що інформація про накладення грифів «ДСК» або «таємно» на генплани цих міст спочатку не надавалась. Іноді інформацію про накладення грифів обмеження доступу повідомляли самі прокуратури.

В якості прикладу наведемо листування з Красноармійською міською радою Донецької області. У листі-відповіді №01-24-407 від 09.03.2010 р. Красноармійський міський голова А. Г. Ляшенко відмовляє в доступі до картографічної складової генерального плану міста, обґрунтовуючи це тим, що «...для отримання копій необхідне виділення коштів з місцевого бюджету, що на даний час неможливо, так як станом 01.03.2010 державний бюджет України не прийнято, таким чином не прийнято місцевий бюджет на 2010 рік». Проте після скарги СЦГІ у листі № 01-24-3309 від 10.11.2010 р. той же міський голова повідомляє вже іншу причину ненадання доступу до генерального плану,

---

<sup>10</sup> Тут і в подальшому тексті звіту збережено авторський правопис та стиль документів.



посилаючись на те, що інформація провідного містобудівного документа «...є конфіденційною, є власністю держави по інституту «Донбасцивільпроект» і має гриф обмеженого доступу «для службового користування»».

Частина відповідей від прокуратур мала формальний характер, часом не містила належної реакції на порушені питання. 36 міських, районних, міжрайонних та обласних прокуратур не відповіли на звернення СЦГІ взагалі.

Ряд проектувальних організацій (Державний проектний інститут містобудування «Міськбудпроект» (м. Полтава), Луганський державний проектний інститут житлового і цивільного будівництва «Луганськцивільпроект», Нікопольська філія Дніпропетровського державного проектного інституту житлового і цивільного будівництва «Дніпроцивільпроект») надали неповні або формальні відповіді. Водночас відповіді Державного інституту проектування міст «Містопроект» (м. Львів), Українського державного НДІ проектування міст «Діпромiсто» (м. Київ) мали важливі роз'яснення щодо особливостей забезпечення доступності для громадськості генеральних планів міст.

Відповіді державних структур, до яких СЦГІ надсилав запити з проханням роз'яснити колізії законодавства, так само не завжди були прикладами відповідального та якісного виконання чиновниками своїх посадових обов'язків. Частина органів центральної виконавчої влади надавала формальні відповіді, що не містили відповідей по суті порушуваних питань, обмежуючись цитатами з існуючого законодавства. Особливо характерний такий стиль відповідей для Державного комітету України з земельних ресурсів, меншою мірою – для інших міністерств і СБУ.

Відсутність відповідей від окремих міських рад, прокуратур та інших адресантів запитів, внутрішня неповнота й суперечливість багатьох відповідей ускладнили систематизацію результатів моніторингу й чітку ідентифікацію ступеня доступу громадськості до генеральних планів у окремих містах.

Проте обсяг вибірки (усі міста України з населенням понад 25 тис. осіб надіслали 238 відповідей і 201 відповідь отримано від прокуратур) дозволяє стверджувати, що дані, отримані в цілому по країні, відбивають реально існуючий стан доступу громадськості до генеральних планів із усією його неоднозначністю, строкатістю й певними відмінностями в окремих міських і селищних радах. Автори звіту співставляли та доповнювали інформацію, отриману від різних органів влади, у випадках, коли відчувався брак інформації по певних населених пунктах чи окремих аспектах досліджуваної проблеми.

**Діаграма 1. Дотримання термінів надання відповідей радами міських населених пунктів України на інформаційні запити СЦГІ**



Окремо слід вказати на недотримання термінів надання відповідей міськими радами та органами прокуратури. Протягом усього терміну моніторингу СЦГІ у 2009-2010 роках міським радам було надіслано 238 листів (початкових та повторних запитів а також листів із уточненнями та поясненнями у відповідь на запити із міських рад). Відповідаючи на листи СЦГІ, місцеві ради лише у 135 випадках дотрималися встановленого законом терміну надання відповіді. В 61 випадку відповіді надійшли із запізненнями, а на 42 листи СЦГІ так і не отримав відповіді. Детально відповідні статистичні дані представлено у Додатку 3 до моніторингового звіту.

Не кращим є дотримання термінів надання відповідей органами прокуратури. У 2009-2010 роках СЦГІ в рамках моніторингу органам прокуратури було надіслано 201 лист (скарг і листів із уточненнями та поясненнями на запити прокуратур). Відповідаючи на листи СЦГІ, прокуратури лише у 93 випадках дотрималися встановленого законом терміну надання відповіді. В 68 випадках відповіді надійшли із запізненнями, а на 40 звернень СЦГІ так і не отримав відповіді. Детально відповідні статистичні дані представлено у Додатку 4 до моніторингового звіту.

**Діаграма 2. Дотримання термінів надання відповідей органами прокуратури на скарги СЦГІ**



Зміст, повнота, зрозумілість та вчасність відповідей, наданих місцевими радами, органами державної влади й проектними інститутами, самі по собі є показниками доступності для громадськості інформації про генеральні плани окремих міст і яскравим проявом ставлення відповідних організацій і установ до порушеної у зверненнях СЦГІ проблеми.

Отже, незважаючи на неналежну якість значної кількості отриманих відповідей, зазначені обмеження не справили критично-негативного впливу на змістовну повноту моніторингового звіту. Водночас аналіз неякісних відповідей сприяв переосмисленню членами проектної команди окремих тактик кампанії громадянського представництва з захисту права громадян на доступ до генпланів.

## **РОЗДІЛ II. РЕЗУЛЬТАТИ МОНІТОРИНГУ СТАНУ ДОСТУПНОСТІ ДЛЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ МІСЬКИХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ УКРАЇНИ**

---

### **2.1. РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЩО РЕГУЛЮЄ ДОСТУП ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ МІСЬКИХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ УКРАЇНИ**

На підготовчому етапі громадського моніторингу було здійснено аналіз національного законодавства. Аналіз законодавства ставив перед собою наступні завдання:

1. оцінити «якість» існуючих правових гарантій реалізації права на доступ до генеральних планів міст;
2. вивчити існуючі обмеження прав громадян на доступ до генеральних планів міст;
3. розробити пропозиції для покращення доступу громадян до генеральних планів міст на законодавчому рівні.

Результати аналізу використовувалися членами моніторингової команди для формування змісту інформаційних запитів і звернень до органів державної влади та місцевого самоврядування. Також результати враховувалися під час планування поточних і майбутніх заходів громадської кампанії адвокатів на захист права громадян на доступ до генеральних планів міст.

У моніторинговому звіті подається доповнена версія правового аналізу, що враховує документи й матеріали, які стали доступними в ході проведення моніторингового компоненту проекту.

Пропонований аналіз українського законодавства охоплює наступні питання:

1. Генеральні плани: поняття, зміст, структура.
2. Процедури доступу до генеральних планів на окремих стадіях прийняття та затвердження документа.
3. Гарантії та обмеження права доступу до інформації.
4. Обмеження доступу до генеральних планів на рівні підзаконних нормативно-правових актів.
5. Аналіз відомостей, які містяться в генеральному плані.
6. Захист права на доступ до інформації.

#### **2.1.1. ГЕНЕРАЛЬНІ ПЛАНИ МІСЬКИХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ: ПОНЯТТЯ, СТРУКТУРА, ЗМІСТ**

**Поняття.** Генеральний план є найважливішим документом у сфері містобудування, який затверджується органами місцевого самоврядування та визначає розвиток міста на найближчі 15-20 років. Нормативне визначення генерального плану й окремих процедурних питань, пов'язаних із розробкою, обговоренням, прийняттям і виконанням документа, закріплене в законі України «Про планування та забудову територій» від 20 квітня 2000 року N1699-III (надалі – закон N1699-III). На момент упорядкування збірника Верховна Рада України ухвалила проект Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» із врахуванням пропозицій Президента України та повторно направила його на підпис.

Оскільки аналіз національного законодавства й сам моніторинг стану доступності здійснювалися під час дії закону України «Про планування та забудову територій» від 20 квітня 2000 року N1699-III, нижче аналізуються його положення в порівнянні з нормами законопроекту.

Так, стаття 1 Закону N1699-III дає дефініцію поняття генерального плану: *«генеральний план населеного пункту – містобудівна документація, яка визначає принципові вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту»*.

Стаття 12 Закону N1699-III окреслює коло питань, які мають бути визначені генеральним планом населеного пункту. До таких питань закон відносить наступні: *«потреби в територіях для забудови та іншого використання; потреба у зміні межі населеного пункту, черговість і пріоритетність забудови та іншого використання територій; межі функціональних зон, пріоритетні та допустимі види використання та забудови територій; планувальна структура та просторова композиція забудови населеного пункту; загальний стан довкілля населеного пункту, основні фактори його формування, містобудівні заходи щодо поліпшення екологічного і санітарно-гігієнічного стану; території, які мають будівельні, санітарно-гігієнічні, природоохоронні та інші обмеження їх використання; інші вимоги, визначені державними будівельними нормами»*.

Крім того, згідно зі статтею 19 Закону N1699-III закріплено, що *«на території населеного пункту відповідною радою встановлюється режим забудови та іншого використання земель, визначених для містобудівних потреб. Режим забудови та іншого використання земель, визначених для містобудівних потреб, встановлюється у генеральних планах населених пунктів або в місцевих правилах забудови»*.

Таким чином, саме в генеральному плані міста закріплений режим використання земель, призначених для містобудівних потреб, і цілий ряд інших, ключових для територіальної громади, питань.

У проекті Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» міститься аналогічне визначення генерального плану. Важливою новелою даного законопроекту є ч.7 статті 17, відповідно до якої строк дії генерального плану населеного пункту не обмежується.

Відразу слід внести ясність стосовно статусу генерального плану як нормативного акта органу місцевого самоврядування. Відповідно до статті 14 Закону України «Про основи містобудування» до компетенції виконавчих органів сільських, селищних і міських рад у сфері містобудування належать: забезпечення в установленому законодавством порядку розробки й подання на затвердження відповідних рад місцевих містобудівних програм, генеральних планів, детальних планів, планів червоних ліній, місцевих правил забудови населених пунктів. Стаття 59 Закону України «Про місцеве самоврядування» визначає, що рада в межах своїх повноважень приймає нормативні й інші акти у формі рішень. Отже, рішення про затвердження генерального плану є нічим іншим, як актом органу місцевого самоврядування. Питання про те, чи має таке рішення нормативний характер, теж є однозначним, оскільки очевидно, що генеральний план містить норми права, які визначають права й обов'язки всіх осіб на певній території. Відтак, генеральний план, як і інші рішення ради нормативно-правового характеру, носить відкритий характер і набирає чинності з дня його офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк введення цього рішення в дію.

**Структура й зміст.** Закон України «Про планування та забудову територій» окреслює коло питань, які мають визначатися основним містобудівним документом з

планування території населеного пункту, але не деталізує структуру, якій мають відповідати генеральні плани.

Проект закону «Про регулювання містобудівної діяльності» у статті 17 більш детально визначає питання змісту генерального плану: *«Невід'ємною частиною генерального плану населеного пункту є план земельно-господарського устрою цього населеного пункту. У складі генерального плану населеного пункту може розроблятися план зонування території цього населеного пункту. План зонування території може розроблятися й як окрема містобудівна документація після затвердження генерального плану»*. Крім того, генеральний план може містити частину, що становить державну таємницю та належить до інформації з обмеженим доступом відповідно до законодавства, яка може включатися до складу генерального плану населеного пункту як окремий розділ.

Варто відразу зауважити, що як зміст, так і обсяг частини, яка містить інформацію з обмеженим доступом, у новому Законі не визначається. Це на практиці може привести до повторення ситуації, яка існувала до ухвалення Закону, коли поняття доступності тексту генерального плану підмінялося поняттям доступності брошури зі стислим викладенням основних положень проекту генерального плану. Ще до ухвалення ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» пункт 3.14 Державних будівельних норм Б.1-3-97 «Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів» визначав, що брошура із основними пропозиціями генерального плану не повинна містити інформацію, що є державною таємницею, а відтак – бути доступною для громадян. Але це положення ДБН насправді не забезпечувало доступу громадян до основного масиву відомостей, що містилися у генеральних планах.

Питання структури генеральних планів відповідно до Закону врегульоване Державними будівельними нормами України. Так, у ст. 20 Закону України «Про планування та забудову територій» передбачено, що нормативне регулювання планування, забудови й іншого використання територій полягає в прийнятті нормативно-правових актів, **зокрема державних будівельних норм**, відомчих нормативних документів, регіональних і місцевих правил забудови. Даною статтею передбачено, що *«державні будівельні норми щодо планування і забудови та іншого використання територій розробляє та затверджує спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань містобудування та архітектури за погодженням з іншими центральними органами виконавчої влади з питань, які належать до їх повноважень. Державні будівельні норми та інші нормативно-правові акти з питань планування і забудови територій є обов'язковими для суб'єктів містобудування»*.

Це положення знайшло своє відображення в статті 9 проекту Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», згідно з якою: *«Нормативне регулювання планування та забудови територій здійснюється шляхом прийняття нормативно-правових актів, державних та галузевих будівельних норм, стандартів і правил, імплементації міжнародних кодів та стандартів. Державні будівельні норми, стандарти і правила розробляються і затверджуються центральним органом виконавчої влади з питань будівництва, містобудування та архітектури»*.

Детально правові й організаційні засади розроблення, погодження, затвердження, реєстрації і застосування будівельних норм регулюються спеціальним Законом України «Про будівельні норми» від 5 листопада 2009 року N 1704-VI.

Державні будівельні норми України, а саме ДБН Б.1-3-97 «Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів»,

і визначають типову структуру, яку повинні мати генеральні плани. Зокрема згідно з даним ДБН генеральні плани складаються з аналітичної частини, обґрунтувань і пропозицій.

Аналітична частина генерального плану містить комплексну оцінку сучасного стану території населеного пункту й актуальних проблем його містобудівного розвитку. Серед завдань обґрунтувань і пропозицій генерального плану зокрема передбачені: конкретизація принципів рішень проектів районного планування відповідно до місцевих умов та державних і громадських інтересів; забезпечення санітарного й епідемічного благополуччя населення; прогнозування потреб у територіях для розміщення житла, громадського обслуговування, виробництва, рекреаційних і оздоровчих установ, транспорту і комунікацій, інженерного обладнання, озеленення і благоустрою, комунального господарства, забезпечення охорони навколишнього середовища і культурної спадщини й визначення засобів задоволення цих потреб; визначення пріоритетних і допустимих видів використання і забудови території та їх взаєморозміщення; встановлення обмежень на певні види використання території згідно з вимогами законодавства, будівельних, санітарних, екологічних та інших державних норм.

Таким чином, можемо констатувати, що генеральний план за своїм змістом є документом, який містить суспільно значиму інформацію, що є важливою для широких кіл громадськості. Такі питання, як: визначення допустимих видів забудови територій, забезпечення охорони навколишнього середовища, збереження культурної спадщини, виділення територій для розміщення житла тощо – є пріоритетними для життєдіяльності громади кожного населеного пункту.

За формою подання інформації генеральний план включає текстові та графічні матеріали. До текстових матеріалів належать: а) книга генерального плану; б) брошура з основними положеннями генерального плану. Графічними матеріалами є плани і карти аналітичного й проектного змісту, виконані у встановленому масштабі.

Державними будівельними нормами України передбачено, що генеральний план повинен відповідати вимогам Конституції України, законів України, указів Президента України й постанов Кабінету Міністрів України, санітарного законодавства, державних нормативних документів, що регламентують будівельні, екологічні та інші аспекти містобудування; а також вимогам правил, норм і стандартів безпеки й організації дорожнього руху; уповноважених на це законодавством органів державної виконавчої влади щодо врахування державних інтересів при плануванні територій; щодо узгодження приватних, громадських і державних інтересів; щодо забезпечення сталого розвитку населеного пункту; щодо охорони навколишнього середовища та ефективного ресурсокористування; щодо збереження історико-культурної спадщини.

Цілком зрозумілим для оцінювання відповідності генерального плану даним умовам є й те, що він має бути відкритим як для державних органів, так і для громадськості, щоб визначити, наскільки ефективно в даному контексті її інтереси представляють відповідні державні органи.

Отже, генеральні плани – це документи, які містять життєво важливу інформацію про населений пункт, оскільки є основним видом містобудівної документації з планування території населеного пункту, призначеним для обґрунтування (розроблення та реалізації) довгострокової політики органу місцевого самоврядування в питаннях використання і забудови території. По своїй суті генеральний план міста, селища є основним планувальним документом, який встановлює в інтересах населення та з урахуванням державних завдань напрямки й межі територіального розвитку населеного пункту, функціональне призначення

та будівельне зонування території, містить принципові рішення щодо розміщення об'єктів загальноміського або загальноселищного значення, організації вулично-дорожньої мережі й дорожнього руху, інженерного обладнання, інженерної підготовки й благоустрою, захисту території від небезпечних природних і техногенних процесів, охорони природи та історико-культурної спадщини, черговості освоєння території.

Важливість відкритості генеральних планів для мешканців важко переоцінити, бо саме обізнаність містян про власне місто є першим кроком до їх активної участі у вирішенні проблем цього населеного пункту. Відкритий доступ до повної версії генеральних планів, змістовно складених на основі вимог законодавства, також може допомогти майбутнім інвесторам краще зрозуміти бізнес-можливості міста, а новим мешканцям – досягнути рівень привабливості території для проживання.

Відповідно до п. 3.7 ДБН Б.1-3-97 передбачено, що основні пропозиції генерального плану, які подаються на затвердження, оформляються у вигляді брошури зі стислим викладенням таких питань:

- а) територіальний розвиток населеного пункту для розселення прогнозованої чисельності населення;
- б) зміна меж населеного пункту;
- в) майданчики розміщення будівництва на приміських територіях;
- г) території спільних інтересів відповідних територіальних громад, у т.ч. резервні території для розвитку населеного пункту;
- д) планувальна структура, функціональне зонування;
- е) території пріоритетного розвитку на першу чергу реалізації генерального плану;
- ж) основні організаційні, економічні, інженерно-технічні, а також природоохоронні, санітарні й протиепідемічні планувальні заходи щодо забезпечення запланованого територіального розвитку населеного пункту.

Окремо зазначено, що пропозиції генерального плану відображаються на топографічній основі, яка не містить спеціальної інформації, передбаченої у Зводі відомостей, що становлять державну таємницю України (ЗВДТ) згідно з чинним законодавством і нормативними вимогами щодо картографічних і топогеодезичних матеріалів.

В українських умовах зміст як уже прийнятих генпланів, так і тих, що розробляються на замовлення місцевих рад, важко оцінити, бо громадяни не мають доступу до повних версій цих документів. Недоступність генеральних планів для громадян зумовлена як загальною проблемою доступу громадян до рішень місцевих рад та створених радою виконавчих органів, так і специфікою інформації, яку традиційно в Україні, з часів СРСР, містили генеральні плани.

### **2.1.2. ПРОЦЕДУРИ ДОСТУПУ ДО ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ НА ОКРЕМИХ СТАДІЯХ ПРИЙНЯТТЯ ТА ЗАТВЕРДЖЕННЯ ДОКУМЕНТА**

Процедури доступу громадян до вже схвалених генеральних планів нічим не відрізняються від процедур доступу до інших актів місцевого самоврядування. Вони регулюються нормами Конституції України та положеннями таких законів, як: Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року N2657-ХІІ, Закон України «Про місцеве самоврядування» тощо. Згідно із п. 11 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування» 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.

Попри однакові процедури доступу (порівняно з іншими рішеннями місцевих рад) до містобудівної документації, процес прийняття нових рішень у сфері будівництва має свою суттєву специфіку. Українське законодавство встановлює різні процедури для ознайомлення громадськості з **проектами** генеральних планів та з **генеральними планами, що вже схвалені місцевими радами** населених пунктів.

Необхідність узгодження Україною національного законодавства з нормами міжнародного права, зокрема з нормами Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), згоду на обов'язковість якої надано Верховною Радою України (Закон України від 6 липня 1999 року № 832-XIV) і яка за частиною першою статті 9 Конституції України є частиною національного законодавства України, змусило українського законодавця внести зміни до Закону України «Про планування і забудову територій». Зокрема згідно зі змінами до даного закону, датованими 16 вересня 2008 р., у Законі України «Про планування та забудову територій» з'явився новий розділ IV-1 «Порядок врахування громадських і приватних інтересів при плануванні і забудові територій». Даний розділ детально описує процедуру громадського обговорення проектів містобудівної документації та місцевих правил забудови.

Законом передбачено, що Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, районні ради, а також сільські, селищні, міські, районні в місті ради (їх виконавчі органи) при вирішенні питань планування і забудови територій зобов'язані забезпечити: *«оприлюднення прийнятих рішень щодо розроблення містобудівної документації, місцевих правил забудови з прогнозованими правовими, економічними та екологічними наслідками; оприлюднення розроблених та погоджених в установленому законодавством порядку проектів містобудівної документації, місцевих правил забудови і доступ громадськості до цієї інформації; реєстрацію, розгляд та узагальнення пропозицій (зауважень) громадськості, поданих до проектів містобудівної документації, місцевих правил забудови; проведення громадських слухань з обговорення проектів містобудівної документації та місцевих правил забудови; узгодження спірних питань між громадськістю і замовниками документації через погоджувальну комісію; винесення нерозв'язаних погоджувальною комісією спірних питань на розгляд відповідної ради; оприлюднення результатів громадського обговорення, затверджених містобудівної документації та місцевих правил забудови»*.

Важливо звернути увагу, що проект Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» такого окремого розділу не містить, відтак регулює дане питання в статті 21, яка визначає громадські слухання щодо генеральних планів населених пунктів. Законопроектом передбачено, що сам порядок проведення таких громадських слухань визначається Кабінетом Міністрів України. Окремо слід звернути увагу на обов'язок виконавчих органів сільських, селищних і міських рад, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, закріплений у п. 4 ч. 7 статті 17 законопроекту, який полягає в повідомленні в установленій строк *«через місцеві засоби масової інформації про початок розроблення генерального плану населеного пункту та визначають порядок і строк внесення пропозицій до нього фізичними та юридичними особами»*.

Саме положення щодо громадського обговорення при плануванні та забудові території та декларативність характеру норм щодо громадських слухань і стало однією із



причин накладення вето Президента на даний проект закону, з огляду на звуження предмету громадського обговорення та відсутність наслідків непроведення таких слухань. Водночас при ухваленні Верховною Радою України тексту законопроекту із пропозиціями Президента не були враховані зауваження Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, яке звернуло увагу, що Президентом України пропонується виправити зазначені вищі недоліки шляхом закріплення деяких правил, які об'єднуються під назвою «громадські слухання», хоча за Законом України «Про планування і забудову територій» такі самі правила стосуються громадських обговорень. При цьому у ч. 11 запропонованої редакції ст. 21 пропонується також передбачити, що порядок проведення громадських слухань визначає Кабінет Міністрів України.

На думку головного управління, такий підхід не повною мірою кореспондується із положеннями законодавства про місцеве самоврядування. Адже у ч. 1 ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» під громадськими слуханнями розуміється 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. Отже, у розглянутих Законі та Пропозиціях Президента України пропонується застосування іншого механізму правового регулювання відповідних правовідносин, але під такою ж назвою, що є небажаним, оскільки призведе до виникнення колізій норм вищевказаних законів та труднощів у правозастосуванні.

Із вищезазначених у чинному законі обов'язків органів місцевого самоврядування випливає, що орган місцевого самоврядування має забезпечити доступ громадськості до документів, які містять таку інформацію, як: рішення місцевої ради щодо розроблення містобудівної документації; перелік прогнозованих правових, економічних і екологічних наслідків; розроблених і погоджених у встановленому законодавством порядку проектів містобудівної документації, результатів громадського обговорення відповідних проектів; затвердженої містобудівної документації.

У табл. 1 показані процедури оприлюднення містобудівної документації та пов'язаної з нею інформації.

*Таблиця 1*

**Процедури оприлюднення містобудівної документації та інформації, пов'язаної з нею (подається за Законом України «Про планування і забудову територій»)**

<b>Вид інформації</b>	<b>Механізм оприлюднення</b>	<b>Термін оприлюднення</b>
Рішення місцевої ради щодо розроблення містобудівної документації.	Оприлюднення здійснюється шляхом: - опублікування рішень у ЗМІ, що поширюються на відповідній території; - розміщення на офіційних веб-сайтах місцевих рад.	У двотижневий строк із дня їх прийняття.
Перелік прогнозованих правових, економічних та екологічних наслідків.	Оприлюднення здійснюється шляхом інформування громадськості Верховною Радою АР Крим або відповідним	Не визначено.

	органом місцевого самоврядування через місцеві ЗМІ (за наявності).	
Розроблені та погоджені в установленому законодавством порядку проекти містобудівної документації.	Оприлюднення здійснюється шляхом опублікування повідомлень про проведення громадського обговорення проектів містобудівної документації, місцевих правил забудови та поширення їх у друкованому вигляді у формі інформаційного пакета чи брошури. Проекти містобудівної документації, що поширюються на інші адміністративно-територіальні одиниці, надсилаються відповідним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування. <b>Вимога оприлюднення повних текстів містобудівної документації або забезпечення вільного доступу громадськості до повних версій документів у нормі закону відсутня.</b>	Не пізніш як у місячний строк із дня надходження до Верховної Ради АР Крим або відповідного органу місцевого самоврядування.
Результати громадського обговорення відповідних проектів.	Оприлюднення здійснюється шляхом : - опублікування рішень у ЗМІ, що поширюються на відповідній території; - розміщення на офіційних Веб-сайтах місцевих рад.	У двотижневий строк із дня їх прийняття.
Затверджена містобудівна документація.	Рішення про затвердження містобудівної документації, що поширюються на інші адміністративно-територіальні одиниці, надаються відповідним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування. <b>Механізм доведення до громадськості затвердженої містобудівної документації Законом не визначено.</b>	Не визначено.

Отже, можна констатувати, що хоча Закон України «Про планування та забудову територій» передбачає оприлюднення затвердженої містобудівної документації, проте відсутність установлених термінів та механізмів даного оприлюднення робить відповідну норму значною мірою декларативною. Слід також звернути увагу, що Закон передбачає поширення проектів містобудівної документації та місцевих правил забудови у формі інформаційного пакета чи брошури. Використане формулювання «у формі інформаційного пакета чи брошури» дає простір зацікавленим представникам органів місцевого самоврядування для достатньо вільної інтерпретації об'єму інформаційних пакетів і брошур і їх відповідності змісту оригіналів текстів проектів документів. Оскільки закон не містить вимоги оприлюднення повних текстів проектів містобудівної документації або забезпечення вільного доступу громадськості до них в інший спосіб, така прогалина в законодавстві потенційно може створювати ґрунт для зловживань і приховування інформації.

Проект Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», окрім зазначених вище положень щодо повідомлення через місцеві засоби масової інформації про початок розроблення генерального плану населеного пункту, не вирішує питання оприлюднення проектів містобудівної документації до етапу її затвердження. Уже після затвердження матеріалів генерального плану населеного пункту згідно з ч.11 ст.17 їх «загальна доступність 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». Зазначена законодавча новела є вагомим кроком уперед щодо законодавчого забезпечення механізмів доступу громадськості до містобудівної документації. Водночас застереження викликає визначення інформації з обмеженим доступом на основі законодавства (тобто і підзаконних нормативно-правових актів), що прямо суперечить Конституції України.

Разом із тим, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено (ст.46), що інформація про час, місце й коло питань, які планується розглядати на сесії ради, доводиться до відома мешканців не пізніше ніж за 10 днів до проведення пленарного засідання. Таким чином, про прийняття «Генерального плану населеного пункту...» чи будь-якого іншого рішення місцевої ради повинно бути відомо величезному колу зацікавлених осіб не пізніше ніж за 10 днів. Даний термін є цілком достатнім для безпосередньої участі громадян і впливу на процес прийняття рішення, а недотримання цього терміну на практиці пов'язане з загальною тенденцією ігнорування чинного законодавства й прийнятих раніше рішень органами місцевого самоврядування.

Слід звернути увагу на положення, закріплені у ч. 3 статті 15 нового Закону України «Про доступ до публічної інформації», який встановлює, що *«Проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніш як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття».*

Аналогічна ситуація з положенням ст. 5 Закону України «Про основи містобудування» від 6 листопада 1992 року N2780-XII, згідно з яким окремим обов'язком органів влади при здійсненні містобудівної діяльності визначено *«інформування через засоби масової інформації громадян про плани перспективного розвитку територій і населених пунктів, розміщення важливих містобудівних об'єктів; участь громадян,*

*об'єднань громадян в обговоренні містобудівної документації, проектів окремих об'єктів і внесення відповідних пропозицій до державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій». Дана норма також не знаходить подальшої деталізації на сторінках закону, але в силу вступають інші законодавчі акти, в яких, зокрема, деталізується порядок залучення громадськості до прийняття рішень (проведення громадських слухань, рішення про консультативно-дорадчі органи тощо).*

Варто звернути увагу на запропоновані проектом Закону України «Про регулювання містобудування» вирішення питань дострокового внесення змін до генерального плану населеного пункту. Зокрема передбачено, що зміни до генерального плану населеного пункту можуть вноситися не частіше, ніж один раз на п'ять років. Такі зміни вносяться органом місцевого самоврядування, який затверджував генеральний план населеного пункту. Питання про дострокове внесення змін до генерального плану населеного пункту може порушуватися перед відповідною сільською, селищною, міською радою відповідною місцевою державною адміністрацією.

Отже, базовий для сфери містобудування Закон України «Про планування та забудову територій» в аспекті реалізації права громадян на доступ до генеральних планів можна вважати таким, що, по-перше, затверджує статус генеральних планів як документів, що містять вичерпну інформацію про екологічний, економічний, соціальний стан населеного пункту й визначають режим забудови територій; по-друге, зобов'язує органи місцевого самоврядування оприлюднювати як винесені на громадське обговорення проекти містобудівної документації, так і вже затверджені тексти відповідної документації.

А от відсутність чітких процедур оприлюднення містобудівної документації значною мірою нівелює прогресивні ідеї Закону. Закон не передбачає механізмів реалізації права на доступ до офіційної інформації в контексті доступу до текстів генеральних планів. Ці питання також не повною мірою вирішуються в проекті Закону України «Про регулювання містобудівної документації».

Для остаточного вирішення цього питання вважаємо за доречне викладення частини 11 статті 17 проекту закону 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».*

### **2.1.3. ГАРАНТІЇ ТА ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ**

**Конституційне регулювання.** Право на інформацію закріплене цілим рядом статей Конституції України. Ст. 34 Конституції України проголошує свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань. Тим самим вона гарантує право *«вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір»*. Таким чином, відповідно до Конституції України кожен громадянин має право *«збирати»* інформацію, тобто звертатися для отримання інформації до відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування.

Частина 3 даної статті закріплює обмежене коло підстав, установлених законом, за наявності яких дані права можуть бути обмежені, 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, доступ громадськості до інформації може бути обмежений лише на підставі Закону й відповідно до закріплених вище критеріїв. Указані обмеження мають бути *«необхідними в демократичному суспільстві»*, як це передбачено ст. 10 Європейської Конвенції захисту прав людини й основоположних свобод, яка ратифікована Україною, а відтак становить невід'ємну частину національного законодавства.

Доступ до інформації в контексті довілля деталізований у ст. 50 Конституції України, яка зазначає: *«Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена»*.

Окремо ч.3 ст. 32 Конституції України встановлює, що *«Кожний громадянин має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею»*.

Ця норма закріплює конституційне право знайомитися з відомостями про себе. На практиці доволі часто посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування здійснюють підміну понять: *«права знати інформацію щодо себе»* з іншим – *«правом на доступ до інформації»*. У таких відмовах зазначено, що якщо певна інформація не стосується запитувача особисто, то не може бути надана на запит. У цьому контексті варто розглядати Конституцію України цілісно, адже ч. 3 ст. 32 не виключає право знайомитися з інформацією, яка не стосується запитувача особисто, а лише встановлює додаткові гарантії доступу до відомостей про себе.

Важливо звернути увагу на те, що ст. 24 Конституції України встановлює рівність конституційних прав громадян і заборону дискримінації, у тому числі за ознаками місця проживання. Відмова в наданні інформації про діяльність органів державної влади чи

місцевого самоврядування на основі непроживання запитувача на території, підпорядкованій раді, є прямим порушенням конституційного принципу рівності. На практиці це означає, що луганчанин має право цікавитися Генеральним планом і ситуацією з забудовою земельних ділянок, наприклад, у місті Львів, а львів'янин – у Луганську чи іншому місті України. Указані вище типи відмов є також нелогічними з огляду на те, що право на земельну ділянку в Земельному кодексі України закріплене за громадянами України, а не членами територіальної громади. Так само незаконними є відмови органів державної влади та місцевого самоврядування в задоволенні інформаційних запитів від громадських організацій на підставі дискримінаційного ранжування НУО на підставі їх територіального статусу.

Реалізація права на інформацію нерозривно пов'язана та є запорукою реалізації інших конституційних прав. Можна цілком погодитися з твердженням Євгена Захарова та Всеволода Речицького, що інформаційна сфера є основою, на якій базуються всі політичні, адміністративні, економічні та й просто будь-які рішення в різних сферах людської діяльності<sup>11</sup>. Так, Конституція України містить ряд статей, які забезпечують активну участь громадян у суспільно-політичному житті. Зокрема ст. 38 Конституції України закріплює, 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»*. Отже, цілком зрозумілим є інтерес громадськості до діяльності органів влади (*«управління державними справами»*), що виключає необхідність пояснення мотивів такого інтересу для реалізації конституційного права обирати й бути обраним.

Стаття 40 Конституції України закріплює право *«направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів»* і, що важливо, обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів – розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Дане конституційне положення конкретизується в Законі України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року N 393/96-ВР, що встановлює механізм реалізації даного права.

Важливим є наступне положення, закріплене в ст. 57 Конституції України, яке встановлює важливі гарантії щодо публікації нормативно-правових актів: *«Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними»*.

Іноді відмови в задоволенні інформаційних запитів посадові особи обґрунтовують положеннями підзаконних актів, які не були доведені до відома населення, відомчими переліками конфіденційної інформації, яка є власністю держави. Такі переліки фактично є нормативно-правовими актами (бо застосовуються невизначену кількість разів і стосуються невизначеного кола осіб). Отже, обґрунтування відмови на основі переліків, які невідомі більшості населення, є незаконним. Це є підставою для захисту порушених прав у передбаченому ст. 55 Конституції України судовому порядку.

---

<sup>11</sup> Євген Захаров, Всеволод Речицький. Інформаційна безпека або небезпека відставання? //Харківська правозахисна група. - Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1007459244> . - 16.07.2010

Звертаємо увагу на те, що згідно з ч. 3 ст. 34 Конституції право на інформацію може бути обмежено лише на підставі закону. Водночас жоден закон України не відносить питання стосовно розпорядження міською радою землею, яка належить територіальній громаді, до інформації з обмеженим доступом. Встановлення непередбачених законом обмежень права на інформацію та доступу до генеральних планів міст на підставі підзаконних нормативно-правових актів суперечить ст. 92 Конституції України, відповідно до якої виключно законами України зокрема визначаються *«права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; засади місцевого самоврядування»*.

З огляду на вищезазначені положення та ст. 19 Конституції України, яка встановлює, що *«правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. 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»*, можна стверджувати наступне: частина 1 статті 19 Конституції України, яка визначає правовий порядок в Україні, встановлює, що ніхто не зобов'язаний пояснювати, навіщо йому потрібна запитувана інформація. Така вимога доступу до інформації не встановлена законом. Закон передбачає лише надання реквізитів запитувача (прізвище, ім'я, по-батькові; домашню адресу) й виду інформації, тобто зазначення того, яку саме інформацію або рішення запитувач бажає отримати й на яку адресу. Крім того, як уже було зазначено, ст. 34 Конституції України та Закон України «Про доступ до інформації» гарантують кожному право на доступ не тільки до інформації, яка стосується його особисто, а й будь-якої публічної інформації, крім випадків, установлених законом, у тому числі й вільний доступ до інформації про діяльність органу державної влади та місцевого самоврядування (ч.2 ст.1, ч.11 ст.15, а також ст. 29, ст. 43 закону України «Про інформацію», який діяв на момент здійснення моніторингу). Відповідно до ч. 2 ст. 19 Закону України «Про доступ до інформації» запитувач має право звернутися до розпорядника інформації з запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

Частина 2 ст. 19 Конституції України вирішує питання правомірності та законності дій органів державної влади, місцевого самоврядування або їх посадових осіб. Це особливо важливо в ситуації існування великої кількості підзаконних актів, адже ці акти (право їх видавати й регулювати певну сферу суспільних відносин) мають бути прямо передбачені Конституцією та законами України. Окремо варто зазначити, що норми Конституції є нормами прямої дії та відповідно до статті 8 мають вищу юридичну силу, відтак закони та інші нормативно-правові акти повинні їм відповідати.

Таким чином, Конституція України містить положення, що закріплюють загальні принципи доступу до інформації, з огляду на які можна виокремити такі ключові питання доступу до генеральних планів, як: законність обмеження доступу («які конкретні підстави визначені законом для захисту легітимної цілі, передбачені Конституцією України?») та доцільність обмеження доступу («чи існує для цього необхідність у демократичному суспільстві?»).

**Аналіз міжнародних договорів.** Ст. 9 Конституції України проголошує, що *«чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є*

частиною національного законодавства України». Аналогічна норма викладена й у ч.2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» 29 червня 2004 року N 1906-IV: *«Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору».*

Після аналізу права доступу громадськості до інформації через призму відповідних норм Конституції України слід звернутися до міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких для України надана Верховною Радою України.

Для громадян України найбільш важливими міжнародними договорами, які регулюють права людини та право на доступ до інформації, є Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод (надалі – Європейська конвенція з прав людини) й Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (надалі – Орхуська конвенція), а також Рекомендації Rec (2002) 2 Комітету Міністрів державам-членам «Про доступ до офіційних документів» (прийняті Комітетом міністрів Ради Європи) від 21.02.2002 р.

Право на інформацію закріплене у ст. 10 Європейської Конвенції з прав людини, яка передбачає наступне: *«Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств».*

Частина 2 даної статті встановлює обмеження права на інформацію, а саме: *«Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду».*

Водночас варто зазначити, що створений для забезпечення виконання положень Конвенції державами-учасницями Європейський суд з прав людини тривалий час розглядав право на доступ до інформації лише через призму ст. 8, яка захищає право на приватність. Таким чином, позивач мав доводити суду, що неотримання ним інформації, наприклад, про стан довкілля, негативно впливає на його приватність. На даний час, як свідчать останні рішення Європейського суду з прав людини, доступ до інформації почав розглядатися й у контексті ст. 10 Конвенції, яка регулює право на інформацію. Перше таке історичне рішення Європейського суду «Tarsasag A Szabadsagjogokert» проти Угорщини» було винесено в 2009 році на користь Угорського союзу цивільних свобод, який оскаржував ненадання доступу до скарги, поданої депутатом парламенту, угорським Конституційним судом протягом майже 5 років.

Відтак, окрім тексту самої Конвенції, відстоюючи право на доступ до генеральних планів міст, важливо знати й застосовувати стандарти Європейського суду з прав людини. Виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини врегульовано Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року N 3477-IV. Зокрема, ст. 17 даного закону визначає, що «Суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику



Суду як джерело права». Схоже положення міститься і в ч. 2 ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з яким: «Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини». Відтак, попри те, що Україна є країною континентального права, в якій судовий прецедент грає незначну роль, значення рішень Європейського суду з прав людини важко переоцінити.

Іншим важливим документом, який закріплює гарантії доступу до офіційних документів з питань містобудування, є Орхуська конвенція. Цей документ гарантує низку прав щодо доступу громадськості до інформації в процесі прийняття рішень і здійснення правосуддя з питань, що стосуються довкілля. Зокрема, у преамбулі Конвенції зазначено, *«що кожна людина має право жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту... 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 навколишнього середовища, і визнаючи при цьому, що громадяни можуть потребувати допомоги для здійснення своїх прав»*.

Конвенція регулює доступ до екологічної інформації, участь громадськості в прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності та участь громадськості в питаннях розробки планів, програм і політичних документів, пов'язаних з навколишнім середовищем, якими і є генеральні плани міст.

Норми Конвенції передбачають, що державні органи у відповідь на запит про надання екологічної інформації надаватимуть громадськості таку інформацію у рамках національного законодавства, включаючи, за наявності запиту, копії фактичних документів, які містять або охоплюють таку інформацію: а) без потреби формулювати свою зацікавленість; б) у формі відповідно до запиту, якщо тільки державний орган не має підстав надати її в іншій формі, причому повинні бути вказані причини, що виправдовують надання інформації саме в такій формі; або інформація вже не була надана громадськості в іншій формі.

Конвенція встановлює, що держава має передбачити відповідні практичні та (або) інші положення стосовно участі громадськості на принципах прозорості та справедливості в процесі підготовки планів і програм, пов'язаних з навколишнім середовищем, надаючи громадськості необхідну інформацію. Відповідний державний орган з урахуванням цілей Конвенції визначає кола громадськості, які можуть брати участь у цьому процесі. У міру можливостей держава прагне забезпечити громадськості можливостями для її участі в розробці екологічної політики. Окремо імплементація норм Конвенції в чинному законодавстві України розглядалася в першому розділі.

Таким чином, міжнародні договори, які є невід'ємною частиною міжнародного законодавства України, закріплюють як загальний принцип – відкритий доступ до інформації, так і конкретні вимоги до його обмеження. Більше того, міжнародні договори встановлюють конкретні обов'язки державних органів щодо участі в розробці та прийнятті документів, які містять інформацію, що закріплена в генеральних планах.

**Спеціальні закони, що регулюють доступ до інформації.** Спеціальним законом, що регулює право громадян України на інформацію та закладає правові основи інформаційної діяльності, є Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року N 2657-XII. Оскільки саме цей закон діяв на період здійснення аналізу національного законодавства й моніторингу стану доступності, нижче аналізуються його положення в порівнянні з ухваленими 13 січня 2011 року Верховною Радою України законами «Про

доступ до інформації» та «Про інформацію» (окремо про положення даних законів та зміни у правовому регулюванні інформаційної сфери див. статтю Є.Захарова «Аналіз нових інформаційних законів», подану в якості додатка 1).

Право на інформацію закріплене в ст. 9 Закону України «Про інформацію», згідно з якою *«Всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій».*

У новій редакції закону України стаття 5 закріплює, що *«Кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів».*

Серед гарантій права на інформацію ст. 10 Закону України «Про інформацію» передбачає наступні: *«обов'язок органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення; створення механізму здійснення права на інформацію; здійснення державного контролю за додержанням законодавства про інформацію; встановлення відповідальності за порушення законодавства про інформацію».*

У новій редакції закону стаття 6 розширює перелік гарантій, доповнюючи їх *«обов'язком суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення; здійснення державного і громадського контролю за додержанням законодавства про інформацію»* тощо<sup>12</sup>.

Оскільки закон був розроблений і прийнятий ще на початку 1990-х, на час здійснення моніторингу він безнадійно застарів і потребував докорінного доопрацювання. Саме недосконалістю його положень пояснюється формулювання права на інформацію, за яким доступ до певних відомостей пов'язується з поняттям необхідності останніх *«для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій».* На жаль, таке формулювання частково перейшло в редакцію нового закону. На практиці це створює багато проблем, адже органи державної влади й місцевого самоврядування та їх посадові особи часто відмовляють запитувачу на основі того, що така інформація, на їх думку, не потрібна йому для реалізації ним своїх прав і інтересів. Водночас ст. 32 Закону, яка встановлює конкретні вимоги щодо надання інформаційного запиту, не передбачає обов'язку зазначати причину інтересу до такої інформації, – отже, згідно з ч. 1 ст. 19 Конституції України запитувач не зобов'язаний цього робити, а згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади й місцевого самоврядування та їх посадові особи не можуть цього вимагати. Крім того, відповідно до Рекомендації Rec (2002) 2 Комітету Міністрів державам-членам «Про доступ до офіційних документів» (прийнята Рада Європи, Комітет міністрів) від 21.02.2002 р. *«...особа, яка звертається із запитом про офіційний документ, не повинна пояснювати причини, через які вона бажає отримати доступ до офіційного документа».*

З огляду на те, що в ст. 32 органи місцевого самоврядування не зазначені в якості адресата, посадові особи таких органів часто не визнають обов'язок давати відповідь на інформаційні запити, ігноруючи положення ст. 10 Закону України «Про інформацію», яка встановлює обов'язок *«органів місцевого самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення».* Відмову в наданні інформації на тій підставі, що в статті 32 Закону

---

<sup>12</sup> Підкреслення – авторів.

мова не йде про органи місцевого самоврядування, слід вважати неправомірною, оскільки відповідно до статті 29 Закону України «Про інформацію» обмеження права на одержання відкритої інформації забороняється законом.

Тим більше, що для правильного застосування даної норми закону необхідно застосовувати не лише граматичний спосіб тлумачення, а й системний, що впливає з такої якості правових норм, як системність. Відповідно до ч. 2 ст. 34 Конституції України встановлюється правило, що особа сама обирає спосіб отримання інформації. Крім того, відповідно до ст. 140 Конституції України право місцевого самоврядування є правом територіальної громади, яке остання здійснює через органи місцевого самоврядування. Тож органи місцевого самоврядування повинні звітувати перед членами територіальної громади за свою діяльність не в спосіб, який вважають доречним, а в спосіб, який обирають члени територіальної громади.

Відповідно до ст. 21 Закону «Про інформацію», який втратив чинність, органи місцевого самоврядування повинні були доводити інформацію про свою діяльність не лише шляхом опублікування, а й шляхом надання інформації зацікавленим особам письмово (наразі така вимога передбачена статтею 19 Закону України «Про доступ до інформації»). Більше того, відповідно до Закону «Про боротьбу з корупцією», дія якого розповсюджується на посадових осіб органів місцевого самоврядування, останні не мають права відмовляти фізичним і юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію, а в разі вчинення таких дій посадові особи підлягають адміністративній відповідальності. Також необхідно згадати п. 11 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування», який зобов'язує органи місцевого самоврядування надавати копії актів органів місцевого самоврядування.

Отже, загальну основу обов'язку надавати інформацію в разі звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування встановлено саме в цих статтях закону України «Про інформацію», а ст. 32 лише дає визначення «інформаційний запит».

Дане питання врегульоване в новому Законі України «Про доступ до публічної інформації», який визначає запит на інформацію як «прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні». До терміну «розпорядник інформації», яким оперує закон, безпосередньо належать органи місцевого самоврядування згідно з п.1 ч.1 статті 13 закону.

Стаття 43 Закону України «Про інформацію» встановлює права учасників інформаційних відносин, а саме: *«право одержувати (виробляти, добувати), використовувати, поширювати та зберігати інформацію в будь-якій формі з використанням будь-яких засобів, крім випадків, передбачених законом».*

Крім того, кожний учасник інформаційних відносин для забезпечення його прав, свобод і законних інтересів має право на одержання інформації про *«діяльність органів державної влади; діяльність народних депутатів; діяльність органів місцевого самоврядування та місцевої адміністрації; те, що стосується його особисто».*

Інформація про діяльність державних органів влади та органів місцевого самоврядування, як окрема категорія, була визначена ст. 18 Закону України «Про інформацію». Більш детальне визначення інформації про діяльність державних органів влади та органів місцевого самоврядування надане в ст. 21 закону, згідно з якою *«інформація державних органів та органів місцевого самоврядування – це офіційна документована інформація, яка створюється в процесі поточної діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого самоврядування. Основними джерелами цієї*

*інформації є законодавчі акти України, інші акти, що приймаються Верховною Радою та її органами, акти Президента України, підзаконні нормативні акти, ненормативні акти державних органів, акти органів місцевого самоврядування, а також документи, підготовлені у процесі здійснення регуляторної діяльності».*

Також у цій статті зазначаються способи доведення такої інформації до населення: *«Інформація державних органів та органів місцевого самоврядування доводиться до відома заінтересованих осіб шляхом опублікування її в офіційних друкованих виданнях, розміщення на офіційних сторінках відповідних органів влади у мережі Інтернет або поширення інформаційними службами відповідних державних органів і організацій (не розумію, чому в старій редакції закону було так абзац – 3 ст. 21); опублікування її в друкованих засобах масової інформації або публічного оголошення через аудіо - та аудіовізуальні засоби масової інформації; безпосереднього доведення її до заінтересованих осіб (усно, письмово чи іншими способами)».*

Наразі дані питання регулюються новим Законом України «Про доступ до публічної інформації», який визначає останню як «відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, яка була отримана або створена в 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». Основний принцип нового закону закріплений у ч. 2 статті 1, а саме: «Публічна інформація є відкритою, крім випадків, установлених законом».

Цілком зрозумілим є те, що не будь-яка інформація може бути відкритою. Право на інформацію в розумінні європейських стандартів у цій сфері не є абсолютним, воно може підлягати обмеженню, необхідному в демократичному суспільстві, але тільки у випадках, передбачених законом, і з метою захисту визначеного кола цінностей.

З огляду на це, для різного виду інформації встановлюються різні режими доступу, тобто передбачений правовими нормами порядок одержання, використання, поширення й зберігання інформації.

**Режими доступу до інформації.** Режим доступу до інформації під час здійснення моніторингу регулювався ст. 28 Закону України «Про інформацію». Відповідно до цієї статті, за режимом доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Водночас завдання контролю за режимом доступу до інформації полягає в забезпеченні додержання вимог законодавства про інформацію всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, їх посадовими особами та, що важливо, *«недопущенні необґрунтованого віднесення відомостей до категорії інформації з обмеженим доступом».* У свою чергу ст. 30 Закону передбачає, що інформація з обмеженим доступом за своїм правовим режимом поділяється на конфіденційну і таємну.

Варто відразу зазначити, що нова редакція закону вносить кардинальні зміни в регулювання правового режиму інформації з обмеженим доступом та визначення конфіденційної, таємної та службової інформації.

Закон визначає, що доступ до відкритої інформації забезпечується шляхом систематичної публікації її в офіційних друкованих виданнях (булетенях, збірниках); поширення її засобами масової комунікації; безпосереднього її надання заінтересованим громадянам, державним органам і юридичним особам.

У свою чергу стаття 5 нового Закону України «Про доступ до публічної інформації» серед шляхів такого доступу визначає також шлях *«систематичного та оперативного*

*оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом».*

Важливим є положення закону, за яким обмеження права на одержання відкритої інформації забороняється законом (згідно з частиною 3 статті 29 закону). Відтак постає питання, чи містить генеральний план інформацію, яка є відкритою та не може підлягати обмеженню. Для цього слід з'ясувати, яка інформація може бути з обмеженим доступом.

До таємної інформації належить інформація, що містить відомості, які становлять державну та іншу, передбачену законом, таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству й державі. Віднесення інформації до категорії таємних відомостей, які становлять державну таємницю, і доступ до неї громадян здійснюється відповідно до закону про цю інформацію.

Дане питання детально регулюється Законом України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 року N 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 в випадках, передбачених даним законом, – на виконання рішень суду.

Реєстрація відомостей у ЗВДТ є підставою для надання документу, виробу чи іншому матеріальному носію інформації, що містить ці відомості, грифа секретності, який відповідає ступеню секретності, установленому для них у ЗВДТ: «таємно», «цілком таємно», «особливої важливості». Важливим є те, що конкретні відомості можуть бути віднесені до державної таємниці за ступенями секретності «особливої важливості», «цілком таємно» та «таємно» лише за умови, що вони належать до категорій, зазначених у частині першій ст. 8 Закону, і їх розголошення завдаватиме шкоди інтересам національної безпеки України. Забороняється віднесення до державної таємниці будь-яких відомостей, якщо цим будуть звужуватися зміст і обсяг конституційних прав та свобод людини й громадянина, завдаватиметься шкода здоров'ю та безпеці населення.

Закон забороняє відносити до державної таємниці наступну інформацію: про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян; про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення; про факти порушень прав і свобод людини і громадянина; про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; **інша інформація, яка відповідно до законів і міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не може бути засекречена.** Останнє положення закону слід розглядати тільки в сукупності з вимогами Орхуської конвенції, яка, зокрема, встановлює обов'язок держави в сприянні підвищенню рівня поінформованості громадськості з проблем навколишнього середовища, особливо стосовно одержання доступу до інформації, участі в процесі прийняття рішень і доступу до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища.

У разі включення до ЗВДТ інформації, яка не відповідає вимогам ст. 8 Закону, що встановлює категорії інформації, яка може бути віднесена до державної таємниці, або порушення встановленого порядку віднесення інформації до державної таємниці

зацікавлені громадяни та юридичні особи мають право оскаржити відповідні рішення у судовому порядку.

ЗВДТ формує та публікує в офіційних виданнях СБУ на підставі рішень державних експертів з питань таємниць. Нині в Україні діє Наказ СБУ «Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю» від 12 серпня 2005 року N 440.

У свою чергу, конфіденційна інформація – це відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов.

Дана стаття передбачає, що *«стосовно інформації, що є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, з метою її збереження може бути відповідно до закону встановлено обмежений доступ – надано статус конфіденційної»*. Порядок обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, що містять зазначену інформацію, визначається Кабінетом Міністрів України.

Варто додати, що окремі правозахисники<sup>13</sup> вважають визначення держави як власника конфіденційної інформації абсурдним, оскільки згідно з наведеним вище визначенням володіти, користуватися та розпоряджатися даною інформацією за власним бажанням та відповідно до передбачених ними умов можуть лише окремі фізичні та юридичні особи. Держава ж, на відміну від зазначених раніше суб'єктів, є механізмом здійснення влади суспільством, а тому державні органи та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи діють лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачений Конституцією та законами України. Функція збереження інформації, яку виконують державні органи та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, здійснюється не тому, що дана інформація є їх власністю, а тому, що вона їм потрібна за родом діяльності.

Органи державної влади і органи місцевого самоврядування є юридичними особами, які уособлюють державу, яка згідно з ч.2 ст.3 Конституції України відповідає перед людиною. Через органи державної влади і органи місцевого самоврядування народ України, тобто її державно організовані громадяни, здійснюють владу (ч.2 ст. 5 Конституції України). Відповідно ці органи не є утвореннями, відокремленими від народу, а залежать від його волевиявлення.

У будь-якому разі віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом на підставі Постанови Кабінету Міністрів №893 від 27 листопада 1998 р. «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», не відповідає Конституції України, бо, як вже було зазначено раніше, відповідно до ч. 3 ст. 34 Конституції України право на доступ до інформації може бути обмежено лише на підставі закону.

Варто зазначити, що даний підхід був закріплений у новій редакції Закону України «Про інформацію», згідно з яким *«конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень»* (ч. 2 ст. 21 Закону).

Важливо знати, що закон передбачає категорії відомостей, які не можуть бути віднесені до конфіденційної інформації, що є власністю держави й знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств,

---

<sup>13</sup> Наприклад, див. матеріали Олександра Северина на сайті «Право на Правду» <http://stop-x-files-ua.org>.

установ та організацій усіх форм власності, а саме: *«про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян; про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення; стосовно стану справ із правами і свободами людини і громадянина, а також фактів їх порушень; про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб; інша інформація, доступ до якої відповідно до законів України та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не може бути обмеженим»* (виділення – авт.).

Ще одним важливим положенням є ч. 3 ст. 30 Закону України «Про інформацію», яка закріплює, що *«інформація з обмеженим доступом може бути поширена без згоди її власника, якщо ця інформація є суспільно значимою, тобто якщо вона є предметом громадського інтересу і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає право її власника на її захист»*. По своїй суті дане положення є спробою закріпити в законодавстві України триступеневий тест, який використовує Європейський суд з прав людини при вирішенні справ щодо порушення права на інформацію. Даний тест передбачає, що обмеження права на доступ до інформації має відповідати наступним вимогам: інформація має стосуватися легітимної мети, визначеної законом; розголошення цієї інформації може завдати суттєвої шкоди цій меті; шкода від розголошення цієї інформації має бути вагомішою, ніж шкода суспільному інтересу в отриманні цієї інформації.

Даний тест було деталізовано у статті 29 нової редакції Закону України «Про інформацію», яка закріплює, що *«Інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення. Предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо»*.

Змушені констатувати, що на практиці відбуваються численні порушення норм закону. Стаття 12 Закону «Про планування і забудову територій» містить положення про те, що генеральним планом міста визначається *«загальний стан довкілля населеного пункту, основні фактори його формування, містобудівні заходи щодо поліпшення екологічного і санітарно-гігієнічного стану»*, тобто генеральний план міста містить ту інформацію, яка відповідно до наведених вище положень не може бути інформацією з обмеженим доступом. Картографічна складова генеральних планів іноді включає карти шумового, пилового, електромагнітного та радіаційного забруднення (наприклад, карти виділення радіоактивного газу радону), забруднення важкими металами та хімічними речовинами. Однак доступ до цих карт обмежується на підставі підзаконних актів (що буде детально проаналізовано далі), хоча в ст. 30 прямо передбачено, що до конфіденційної інформації, яка є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, не можуть бути віднесені такі відомості: про стан довкілля, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян.

**Генеральні плани та інтелектуальна власність.** Ускладнюється доступ до генеральних планів також неправильним тлумаченням норм авторського права у визначенні прав інтелектуальної власності. Звичайно, об'єкт авторського права й будь-яка його копія або частина можуть бути відтвореними лише з дозволу власника авторського права. 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. За загальним правилом, закріпленим у ч. 2 ст. 430 Цивільного кодексу України, майнові права інтелектуальної власності на об'єкт, створений за замовленням, належать творцеві цього об'єкта та замовникові спільно, якщо інше не встановлено договором.

Виняток із цього правила встановлено ч. 3 ст. 1112 даного кодексу, відповідно до якого *«Оригінал твору образотворчого мистецтва (в т.ч. і карти), створеного за замовленням, переходить у власність замовника. При цьому майнові права інтелектуальної власності на цей твір залишаються за його автором, якщо інше не встановлено договором».*

Але в даному контексті слід завжди мати на увазі ст. 434 Цивільного кодексу України, яка визначає твори, що не є об'єктами авторського права, зокрема: *«Не є об'єктами авторського права: 1) акти органів державної влади та органів місцевого самоврядування (закони, укази, постанови, рішення тощо), а також їхні офіційні переклади».*

Таким чином, оскільки генеральний план міста затверджений рішенням органу державної влади або місцевого самоуправління і є складовою частиною нормативного документа, він не є об'єктом авторського права. З огляду на це, в органів публічної влади немає підстав посилаючись на обмеження, передбачені авторським правом.

Отже, як висновок можемо сказати, що діюче законодавство України проголошує право на інформацію на рівні нормативно-правового акту найвищої юридичної сили – Конституції України та деталізується у спеціальному Законі України «Про інформацію», що закріплює право громадян України на інформацію, закладає правові основи інформаційної діяльності та передбачає гарантії права на інформацію, серед яких: обов'язок органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення; створення механізму здійснення права на інформацію; здійснення державного контролю за додержанням законодавства про інформацію; встановлення відповідальності за порушення законодавства про інформацію.

Водночас визначені даним законом принципи відкритості, доступності інформації та свободи її обміну в контексті доступу до генеральних планів залишаються декларативними. Той факт, що генеральний план, крім інформації, яка є предметом громадського інтересу, а відтак має бути відкритою, може містити інформацію з обмеженим рівнем доступу, надає простір державним службовцям і посадовцям органів місцевого самоврядування відмовляти в наданні такої інформації.

**Аналіз законів України з планування та розвитку територій.** Окрім загальних механізмів доступу до інформації, передбачених базовим законом, існують спеціальні норми в чинному законодавстві, якими можна скористатися в певних випадках. Для отримання інформації, яка міститься в рішенні органу місцевого самоврядування або посадової особи, в нагоді стане п. 11 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року N 280/97-ВР, який передбачає, що *«Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення. На вимогу*



громадян їм може бути видана копія відповідних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування». Таким чином, оскільки генеральний план міста є актом органу місцевого самоврядування, він має бути доведений до відома населення. Водночас п. 11 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» формулюванням «копія рішення може бути надана» дозволяє окремим посадовим особам місцевого самоврядування ставити під сумнів обов'язок надавати копії рішень на запити громадян тощо.

Стаття 12 Земельного кодексу України також містить положення, яким до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст віднесено «інформування населення щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок».

Додаткові гарантії доступу до інформації у сфері екології закріплені в Законі України «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 року N 45/95-ВР та в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року N 1264-ХІІ.

Стаття 9 Закону України «Про навколишнє природне середовище» передбачає серед екологічних прав громадян наступні:

- а) безпечне для його життя та здоров'я навколишнє природне середовище;
- б) 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;
- в) участь у розробці та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів;
- г) здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів;
- д) об'єднання в громадські природоохоронні формування;
- е) вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) й вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, установлених законом;
- є) 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;
- ж) одержання екологічної освіти;
- з) подання до суду позовів до державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян про відшкодування збитків, заподіяних їх здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище;
- и) оскарження у судовому порядку рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо порушення екологічних прав громадян у порядку, передбаченому законом.

У Законі України «Про екологічну експертизу» серед принципів екологічної експертизи передбачений такий, як «збалансованість екологічних, економічних, медико-біологічних і соціальних інтересів та врахування громадської думки». Для реалізації даного принципу ст. 11 Закону передбачає, що «з метою врахування громадської думки суб'єкти екологічної експертизи проводять публічні слухання або відкриті засідання».

Участь громадськості у процесі екологічної експертизи може здійснюватися шляхом виступів у засобах масової інформації, подання письмових зауважень, пропозицій і рекомендацій, включення представників громадськості до складу експертних комісій, груп з проведення громадської екологічної експертизи.

Важливим є те, що підготовка висновків екологічної експертизи і прийняття рішень щодо подальшої реалізації (використання, застосування, експлуатації тощо) об'єкта екологічної експертизи здійснюються з урахуванням громадської думки.

Таким чином, діюче законодавство у сфері доступу до інформації за умови його сумлінного виконання посадовими особами органів місцевого самоврядування та державними службовцями в більшості випадків мало би сприяти реалізації прав громадян на доступ до інформації, у т.ч. і до генеральних планів. Однак існуючі в діючих законах прогалини й різнобічне тлумачення норм закону часто надають посадовим особам і державним службовцям простір для волюнтаристського вирішення питання щодо надання запитуваної інформації.

**Інструменти доступу до інформації.** Важливим інструментом у забезпеченні доступу до інформації є інформаційний запит, визначений ст. 32 Закону України «Про інформацію». Дана стаття встановлює, що під інформаційним запитом щодо доступу до офіційних документів у цьому Законі розуміється *«звернення з вимогою про надання можливості ознайомлення з офіційними документами»*. Запит може бути індивідуальним або колективним і подається в письмовій формі. На сьогодні дане питання регулюється статтями 19-22 нового Закону України «Про доступ до публічної інформації», що встановлюють певні відмінності в суб'єктах, процедурі оформлення письмових запитів, строках розгляду тощо. Але, оскільки під час направлення інформаційних запитів у рамках здійснення моніторингу доступу діяла редакція вже загаданої статті 32, слід розглянути саме її положення.

Під запитом щодо надання письмової або усної інформації у цьому Законі розуміється звернення з вимогою надати письмову або усну інформацію про діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади України, їх посадових осіб із окремих питань. Громадяни України, державні органи, організації та об'єднання громадян (надалі – запитувачі) подають запит відповідному органу законодавчої, виконавчої та судової влади, його посадовим особам. У запиті повинно бути зазначено прізвище, ім'я та по батькові запитувача, документ, письмова або усна інформація, що його цікавить, та адреса, за якою він бажає одержати відповідь.

Стаття передбачає, що *«громадянин має право звернутися до державних органів і вимагати надання будь-якого офіційного документа, незалежно від того, стосується цей документ його особисто чи ні, крім випадків обмеження доступу, передбачених цим Законом»*. Даному праву запитувача відповідає обов'язок відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування. Зокрема передбачено, що *«органи законодавчої, виконавчої та судової влади України, їх посадові особи зобов'язані надавати інформацію, що стосується їх діяльності, письмово, усно, по телефону чи використовуючи публічні виступи своїх посадових осіб»*.

З огляду на дане формулювання, часто органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, посилаючись на ст. 32 зазначеного Закону, відмовляють у наданні відповіді на інформаційний запит на тій підставі, що органи місцевого самоврядування не належать до жодної з гілок влади, а значить не є суб'єктом інформаційних відносин.

Ст. 34 закону «Про інформацію» визначає порядок відмови у задоволенні інформаційного запиту, а саме: *«Відмова в задоволенні запиту доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення. У відмові має бути зазначено: 1) посадову особу державної установи, яка відмовляє у задоволенні запиту; 2) дату відмови; 3) мотивовану підставу відмови.»*

У ст. 37 Закону України «Про інформацію» визначено, що не підлягають обов'язковому наданню для ознайомлення за інформаційними запитами офіційні документи, які містять у собі: *«інформацію, визнану у встановленому порядку державною таємницею; конфіденційну інформацію; інформацію про оперативну і слідчу роботу органів прокуратури, МВС, СБУ, роботу органів дізнання та суду у тих випадках, коли її розголошення може зашкодити оперативним заходам, розслідуванню чи дізнанню, порушити право людини на справедливий та об'єктивний судовий розгляд її справи, створити загрозу життю або здоров'ю будь-якої особи; інформацію, що стосується особистого життя громадян; документи, що становлять внутрішню службову кореспонденцію (довідні записки, переписка між підрозділами та інше), якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи, процесом прийняття рішень і передують їх прийняттю; інформацію, що не підлягає розголошенню згідно з іншими законодавчими або нормативними актами. Установа, до якої звернуто запит, може не надавати для ознайомлення документ, якщо він містить інформацію, яка не підлягає розголошенню на підставі нормативного акта іншої державної установи, а та державна установа, яка розглядає запит, не має права вирішувати питання щодо її розсекречення; інформацію фінансових установ, підготовлену для контрольно-фінансових відомств».*

Беручи до уваги наявні переваги (зменшений термін розгляду, розширений суб'єктний склад тощо), інформаційний запит є найбільш дієвим інструментом доступу до інформації. Водночас у випадку, коли конкретний орган, який володіє потрібною інформацією, запитувачу невідомий, існує можливість використати аналогію права. Хоча право на доступ до інформації і право на звернення не можна ототожнювати, є можливість скористатися приписом ст. 7 Закону України «Про звернення громадян», а саме: *«Якщо питання, порушені в одержаному органом державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян або посадовими особами зверненні, не входять до їх повноважень, воно в термін не більше п'яти днів пересилається ними за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав звернення».* Таке звернення, надіслане до обласної державної адміністрації або до конкретного міністерства, має бути переадресоване його отримувачем за належністю.

#### **2.1.4. ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ НА РІВНІ ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ**

**Гриф «таємно».** Питання доступу до генеральних планів міст України врегульовує цілий ряд підзаконних нормативно правових актів. Один із найважливіших – Звід відомостей, що становлять державну таємницю (ЗВДТ), створений на виконання положень вже згаданого вище Закону України «Про державну таємницю». Реєстрація відомостей у ЗВДТ є підставою для надання відповідного грифа секретності: «таємно», «цілком таємно» чи «особливої важливості».

Нинішній ЗВДТ було затверджено Наказом Служби безпеки України від 12 серпня 2005 року N 440. До листопада 2009 року ЗВДТ передбачав пп. 1.11.3, 1.11.5, 1.11.7, які до державної таємниці відносили наступні категорії:

*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 N 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 N 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 N 579, 580, та рішень державних експертів з питань таємниць про віднесення інформації до державної таємниці, зареєстрованих в Службі безпеки України 13.11.2009 за N 581 – 583, дані статті 1.11.1 - 1.11.8 були виключені із Зводу відомостей, що становлять державну таємницю.

Водночас даним відомостям було присвоєно гриф «Для службового користування». Саме так вчинило Міністерство оборони України згідно з Протоколом засідання експертної комісії при державному експерті з питань таємниць – командувачі сил підтримки Збройних Сил України від 22.01.2010 №1 «Про віднесення відомостей, що були визначені в статтях 1.11.3, 1.11.5, 1.11.7 ЗВДТ, до відомостей, що містять конфіденційну інформацію і яким надається гриф обмеження доступу «ДСК». Відповідно до даного протоколу інформація, яка міститься у зазначених вище пунктах, належить до відомостей, що містять конфіденційну інформацію і яким надається гриф обмеженого доступу «Для службового користування».

Аналогічним чином врегульовано питання в наказі Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 03.08.2006р. № 273, яким затверджено Перелік конфіденційної інформації, що є власністю держави. У свою чергу аналогічні положення були внесені до наказу Державного комітету України з питань земельних ресурсів від 04.12.2009р. №633, яким затверджено Перелік конфіденційної інформації, що є власністю держави, у системі Держкомзему (дані нормативно-правові акти детально аналізуються далі).

З огляду на те, що генеральні плани у своїй більшості були зроблені на великомасштабних картах з топографічною підосною, тривалий час дані документи були під грифом «таємно». Після внесених змін до ЗВДТ у листопаді 2009 року такого роду відомостям було надано гриф «ДСК».

Аналізуючи причини відмов у доступі до генеральних планів міст, варто зазначити, що між грифом «таємно» і грифом «ДСК», які використовуються для обмеження доступу до містобудівної документації, є суттєві відмінності, що знаходяться передовсім у правовій площині.

Так, застосування грифу «таємно» регулюється насамперед Законом України «Про державну таємницю» та Законом України «Про інформацію». Переліки відомостей, що становлять державну таємницю, узагальнено в одному нормативному акті – Зводі відомостей, що становлять державну таємницю (ЗВДТ). Цей документ формується СБУ і є доступним для громадськості. На відміну від грифу «таємно», застосування грифу «ДСК» безпосередньо не врегульовано законом, а перелік відомостей, доступ до яких обмежується цим грифом, часто приховуються від громадськості. У цьому полягають основні відмінності між двома грифами.

Визначення конфіденційної інформації, що знаходиться у власності держави (гриф обмеження «ДСК»), є в ЗУ «Про інформацію». Цей же правовий акт зазначає, що *«порядок обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, що містять зазначену інформацію, визначається Кабінетом Міністрів України»*. Не зовсім чітка законодавча урегульованість використання грифу «ДСК» дає підстави частині дослідників висувати тезу про незаконність використання грифу ДСК (більш детально про це можна прочитати в статті Олександри Матвійчук «Гриф «ДСК» і його застосування VS право на інформацію», розміщеній у цій книзі). Сумнівна законність грифу «ДСК» створює можливості для потенційного доведення незаконності втаємничення генеральних планів, що знаходяться під цим грифом «ДСК» у суді.

Відповідно до ЗУ «Про інформацію» КМУ своєю Постановою від 27.11.1998 р. №1893 «Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів...» установив порядок використання та доступу до документів, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави. Згідно з цією Інструкцією міністерства інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська й Севастопольська міські держадміністрації затверджують «Переліки відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, і яким надається гриф «ДСК». Фактичною відмінністю цих переліків від ЗВДТ є те, що частина їх недоступна громадськості. Волонтаристськими та протизаконними рішеннями окремі державні службовці роблять зазначені переліки закритими для громадян. Як і у випадку з ЗВДТ, контроль за обігом документів, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, здійснює СБУ.

Варто зазначити, що зміна грифу обмеження доступу до генеральних планів з категорії «таємно» на категорію «ДСК» де-факто не вплинула на ситуацію щодо стану доступу громадськості до генеральних планів. Доступ до генеральних планів так і залишився обмеженим, що, з огляду на сучасну практику, означає закритим.

**Гриф «Для службового користування».** З огляду на положення ст. 34 Конституції України, яке передбачає обмеження права на інформацію тільки на основі закону, особливо важливою для аналізу є чинна на час здійснення моніторингу Постанова Кабінету Міністрів України №1893 від 27 листопада 1998 р. «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». Відповідно до цієї Інструкції конфіденційній інформації, яка є власністю держави, надається обмежувальний гриф «ДСК» і встановлюються особливості доступу до такого роду інформації.

Інструкція визначає обов'язковий для всіх центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності порядок обліку, зберігання, використання та знищення документів, справ, видань, магнітних та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави. Переліки відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, і яким надається гриф обмеження доступу «Для службового користування», розробляються експертними комісіями згідно з орієнтовними критеріями віднесення інформації до конфіденційної й затверджуються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, в яких утворюються або у володінні, користуванні чи розпорядженні яких перебувають ці відомості.

Окреме питання для розгляду – це зміст самих переліків відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави. Адже з огляду на відсутність регулювання на рівні закону й встановлення лише зразкових критеріїв такого віднесення, вони відрізняються навіть на рівні державних адміністрацій різних областей.

Особлива важливість досліджуваного питання полягає в тому, що за розголошення такого виду інформації передбачена кримінальна відповідальність. Зокрема, ст. 330 КК України встановлює відповідальність за передачу або збирання з метою передачі іноземним підприємствам, установам, організаціям або їх представникам економічних, науково-технічних або інших відомостей, що становлять конфіденційну інформацію, яка є власністю держави, особою, якій ці відомості були довірені або стали відомі у зв'язку з виконанням службових обов'язків, за відсутності ознак державної зради або шпигунства.

Як висновок, можемо стверджувати, що, оскільки гриф «ДСК» не передбачений на рівні закону, як того вимагає Конституція України та ч. 3 ст. 30 Закону України «Про інформацію», він є незаконним. Адже Кабінет Міністрів відповідно до ст. 30 Закону України «Про інформацію» має право визначати тільки порядок обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, що містять зазначену інформацію, а не встановлювати порядок визначення її змісту. Відтак, згадані вище накази Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України та Державного комітету України із питань земельних ресурсів є такими, що не відповідають Конституції України.

Ця ситуація є особливо неприйнятною, адже в базовому законі України передбачена відповідальність за необґрунтоване віднесення окремих видів інформації до категорії відомостей з обмеженим доступом.

Відповідно до нової редакції Закону України «Про інформацію», яка оперує поняттям службова інформація, порядок віднесення інформації до службової, а також порядок доступу до неї регулюються законами. Стаття 9 нового Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлює, яка інформація може належати до службової, та закріплює положення, згідно з яким: *«Перелік відомостей, що становлять службову*

*інформацію, який складається органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень, у тому числі на виконання делегованих повноважень, не може бути обмеженим у доступі».*

**Локальні нормативно-правові акти.** Темою окремого дослідження є діючі на час здійснення моніторингу локальні підзаконні акти, до яких, зокрема, належать відповідні переліки конфіденційної інформації, що є власністю держави. Відповідним переліком Закарпатська обласна державна адміністрація до такої інформації віднесла, окрім інших, топографічні плани масштабів 1:2000, 1:5000, 1:10000 у місцевій і умовній системі координат площею до 25 кв. км на незабудованій та малозабудованій території, до 10 кв. км на забудованій території (міста, селища, курорти області); каталоги координат, схеми, технічні звіти, обчислення, технічні проекти топографо-геодезичних робіт до топографічних планів масштабу 1:2000, 1:5000 в умовній і місцевій системі координат; плани міст та інших населених пунктів області, виконаних на топографічних та картографічних матеріалах у масштабі 1:50000 і крупніше в будь-якій системі координат, крім державної.

Харківська обласна державна адміністрація визначила в якості конфіденційної інформації плани міст і інших населених пунктів, виконаних на топографічних матеріалах у масштабі: а) 1:50000 і крупніше в будь-якій системі координат, крім державної; б) 1:100000 у державній системі координат 1942 р. або в іншій системі координат, але в Балтійській системі висот, які містять за сукупністю всіх показників повну інформацію для детального вивчення та оцінки місцевості.

У свою чергу Севастопольська обласна державна адміністрація віднесла до такої інформації плани міст та інших населених пунктів, виконаних на топографічних та картографічних матеріалах у масштабі: 1:50000 і крупніше в будь-якій системі координат, крім державної; 1:100000 у державній системі координат 1942 року або в іншій системі координат, але в Балтійській системі висот, які містять за сукупністю всіх показників повну інформацію для детального вивчення та оцінки місцевості; відомості про координати астрономічних, гравіметричних, геодезичних пунктів на території України, які визначені з точністю 20 метрів і точніше в умовній та місцевій системі координат.

З огляду на те, що згадані раніше накази Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України та Державного комітету України із питань земельних ресурсів відносять генеральні плани (або карти аналітичного і проектного змісту, виконані у встановленому масштабі, які є частиною генеральних планів) до конфіденційної інформації, що є власністю держави, аналогічно діють місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. Таким чином, змушені констатувати, що доступ до генеральних планів на практиці додатково обмежується у зв'язку з присвоєнням даному виду інформації грифу «ДСК» на рівні локальних нормативно-правових актів.

### **2.1.5. АНАЛІЗ ВІДОМОСТЕЙ, ЯКІ МІСТЯТЬСЯ В ГЕНЕРАЛЬНОМУ ПЛАНІ**

Важливим для розуміння проблематики обмеження доступу до генеральних планів є розуміння виправданості застосування грифів обмеження доступу на генеральних планах міст України. Як показує проведений аналіз, генеральні плани міст містять як інформацію, яка має бути відкритою, так і ту, яка може бути віднесена до відомостей з обмеженим доступом, з огляду на положення діючих нормативно-правових актів.

До відкритих відомостей, які містять генеральні плани, належить інформація на основі наступних нормативно-правових актів. Зокрема ст. 8 Закону України «Про державну

таємницю» встановлює, що до державної таємниці не належить інформація «про стан довкілля;... про небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян;... про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи... житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення».

ДБН Б.1-3-97, що визначає зміст генеральних планів, містить цілий пласт інформації, яка згідно з Законом України «Про державну таємницю» не може бути визнана секретною. Згідно з п. 3.5.1 в аналітичній частині генерального плану наводяться відомості про стан навколишнього природного середовища (характеристики ареалів та джерел забруднення, розміщення санітарно-захисних зон, зон охорони курортів, наявність і розміщення водоохоронних зон та прибережних захисних смуг водойм і водотоків в межах населеного пункту тощо); відомості про стан здоров'я населення (аналіз демографічних показників і захворюваності населення за даними державної статистичної звітності та спеціальних наукових досліджень щодо впливу стану навколишнього природного середовища на здоров'я населення), повнота виконання санітарних та протиепідемічних заходів тощо.

Крім того, відповідно до п. 3.5.2 ДБН Б.1-3-97 «в обґрунтуваннях та пропозиціях генерального плану містяться еколого-містобудівна характеристика запланованого містобудівного розвитку та планувальні заходи щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення (визначення санітарно-захисних зон з урахуванням прогресивних технологій, екологічно безпечних підприємств, винесення з санітарно-захисних зон житлового фонду або закриття підприємств тощо); еколого-містобудівна характеристика запланованого територіального розвитку населеного пункту; інженерні та екологічні заходи щодо освоєння територій; розрахунок кількості пожежних депо та обсягів їх першочергового будівництва; дані про обсяги побутових та промислових відходів, об'єкти їх утилізації, а також скотомогильники».

Інформація, що не може бути засекречена, міститься не лише в текстовій, але й у графічній частині генерального плану (п.3.12 ДБН Б.1-3-97). На основному кресленні генерального плану вказується така важлива екологічна і санітарно-епідеміологічна інформація: озеленені території загального користування та спеціального призначення; промислові, комунальні й складські території та їх розподіл у відповідності з санітарною класифікацією підприємств; території міського та зовнішнього транспорту; природоохоронна, оздоровчі, рекреаційні, історико-культурні території; курортні території; території садівничих товариств та дачної забудови; території сільськогосподарських підприємств; 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.

На схемі планувальних обмежень, що є частиною генерального плану, відображаються території, до яких законодавством та державними нормами встановлені відповідні обмеження на їх використання. Інформація про обмеження використання територій необхідна громадянам, аби бути поінформованими про небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують їх безпеці (п.6.2 ДБН Б.1-3-97). Отже, на схемі планувальних обмежень вказуються: сейсмічні зони та зони руйнування земної поверхні, зсувів, затоплення та підтоплення, тектонічних розломів та інших небезпечних природних і антропогенних процесів; зони загазованості, запиленості, понаднормативного шуму, електромагнітних випромінювань, радіаційного забруднення;



санітарно-захисні зони промислових підприємств, цвинтарів та інших комунальних об'єктів; зони обмеження забудови в районах аеропортів з урахуванням умов безпеки польотів; зони санітарної охорони джерел водопостачання, водоочисних споруд; водоохоронні зони та прибережні захисні смуги водойм і водотоків тощо.

Ще на одній обов'язковій складовій генерального плану – схемі інженерної підготовки та поліпшення екологічного стану територій – подаються інженерно-технічні заходи щодо захисту території населеного пункту від небезпечних природних і антропогенних процесів, зонування промислових та комунальних територій за санітарною класифікацією виробництв, заплановані санітарно-захисні та охоронні зони, ділянки території, які вимагають значного обсягу підсипання або зрізання ґрунтів, дренажування, виторфування, міські гідротехнічні споруди, ділянки русел річок та інших водоймищ, які підлягають регулюванню, очищенню, днозаглибленню, заключенню у труби, водоохоронні зони та прибережні захисні смуги водоймищ; заходи з рекультивациі порушених територій (п. 3.13 ДБН Б.1-3-97).

У рамках генерального плану можуть створюватися інші, окремі схеми, такі як: схеми поліпшення екологічного стану територій, схеми розвитку рекреаційних зон та озеленення тощо, – які так само містять важливу інформацію про стан довкілля (п.3.5.1. ДБН Б.1-3-97).

Також ДБН Б.1-3-97 визначає, що пропозиції генерального плану відображають на топографічній основі, яка не містить спеціальної інформації, передбаченої у Зводі відомостей, що становлять державну таємницю України.

Водночас генеральні плани, очевидно, містять інформацію, яка є підставою для обмеження доступу до цих містобудівних документів. На сьогодні для громадськості не доступна точна інформація про те, які саме відомості, що містяться в генеральних планах, є підставою для їх втаємничення. Нормативно-правові документи, що регулюють зміст та використання генеральних планів, теж не містять чіткої інформації про це.

Для з'ясування того, якого роду відомості можуть слугувати підставою для втаємничення генеральних планів міст, було зроблено співставлення типового змісту генерального плану, затвердженого ДБН Б.1-3-97, із відомостями, які ЗВДТ визначає як державну таємницю, та з доступними переліками конфіденційної інформації, що є власністю держави, у системі Держкомзему, Мінрегіонбуду та Міністерства оборони України.

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

Далі розглянемо більш детально види інформації, які потенційно можуть бути представлені у генеральних планах та слугувати причиною для їх втаємничення. Стаття 8 Закону України «Про державну таємницю» зазначає, що до державної таємниці у порядку, встановленому Законом, серед іншого належить інформація про мобілізаційні плани, про використання транспорту, зв'язку, потужностей інших галузей і об'єктів інфраструктури держави в інтересах захисту її безпеки тощо.

Звід відомостей, що становлять державну таємницю деталізує положення Закону й відносить до державної таємниці таку інформацію:

- відомості за окремими показниками про місце розташування складових телекомунікаційних мереж загального користування, об'єктів поштового зв'язку мережі поштового зв'язку, що належать до мобілізаційних потужностей;

- відомості за окремими показниками про трасу проходження ліній зв'язку, які проходять через об'єкти телекомунікаційних мереж загального користування, що належать до мобілізаційних потужностей;

- відомості про будівництво підприємств ОПК, які розкривають їх дислокацію;

- відомості за окремими показниками про системи (схеми) трас зовнішнього постачання електричної й 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);

- відомості про фактичні об'єми запасів, місця розташування поверхневих або підземних резервних джерел водозабезпечення;

- відомості за сукупністю всіх показників про розташування (у прив'язці до назви та зображення населеного пункту, місцевості, річки, водоймища, будівлі тощо)... підземних сховищ нафти (газу);

- відомості про заходи приведення цивільного захисту (Цивільної оборони України) у готовність до виконання завдань в особливий період за сукупністю всіх показників у цілому щодо підприємства, установи, організації, що залучаються до виконання заходів з цивільного захисту (Цивільної оборони України) в особливий період згідно з рішенням Кабінету Міністрів України;

- тощо.

Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України своїм наказом від 03.08.2006р. № 273 визначило наступні відомості як такі, що є конфіденційною інформацією, яка перебуває у власності держави:

1. відомості, що розкривають схеми та джерела водозабезпечення, заходи їх охорони у містах з населенням понад 100 тисяч осіб;

2. відомості, що розкривають координати місць приєднань до комунальних водоводів об'єктів промисловості;

3. координати об'єктів джерел комунального водозабезпечення в місцях водозабору;

4. організаційні заходи та технічні засоби охорони об'єктів комунального водозабезпечення;

5. відомості про запаси знезаражуючих речовин для очищення питної води;

6. відомості про фактичні об'єми запасів, місця розташування поверхневих або підземних резервних джерел водозабезпечення у районах та містах з населенням понад 100 тисяч осіб та більше;

7. відомості про координати астрономічних, гравіметричних, геодезичних пунктів на території України, які визначені з точністю 20 м. і точніше в умовній і місцевій системі координат.

Державний комітет України із земельних ресурсів своїм наказом від 04.12.2009 р. № 633 відніс до конфіденційної інформації, що є власністю держави, зокрема й такі дані:

- проекти землеустрою та технічна документація із землеустрою (за наявності координат геодезичних пунктів в системі координат 1963 року чи іншій місцевій системі координат);

- технічна документація з нормативно-грошової оцінки земель населених пунктів;
- поземельна книга;
- інформація про наявність земель та розподіл їх за власниками землі, землекористувачами та видами економічної діяльності, яка складається на рівні району, міста обласного значення (базовий рівень).

Згадані вище відомості, які визнані таємними або конфіденційною інформацією, що є власністю держави, можуть бути представлені як у текстових, так і в графічних матеріалах генерального плану. Зокрема, згідно з нормами ДБН Б.1-3-97 складовою генерального плану є схема планувальних обмежень, що виконується на топографічній основі. На цьому кресленні відображаються території, до яких законодавством та державними нормами встановлені відповідні обмеження на їх використання, зокрема зони санітарної охорони джерел водопостачання, водоочисних споруд; захисні зони кар'єрів, відвалів, трубопроводів й інших об'єктів; водоохоронні зони та прибережні захисні смуги водойм і водотоків.

Інша картографічна складова генплану, схема розташування населеного пункту в системі розселення, що відображає існуючий стан та проектні пропозиції щодо територій спільних інтересів відповідних територіальних громад, теж містить відомості, які можуть бути визначені як інформація із обмеженим доступом користування. Це, зокрема, розташування за межею населеного пункту основних споруд транспорту, водопроводу, каналізації, енергопостачання, зв'язку та інших значних об'єктів комунального господарства, що обслуговують населений пункт.

У залежності від особливостей населених пунктів у складі генерального плану виконуються додаткові матеріали, серед яких схеми магістралей міського та зовнішнього транспорту, інженерного обладнання, заходів з інженерної підготовки територій тощо. Усі ці види карт можуть містити відомості, які згідно з діючими нормами українського законодавства будуть визначені як інформація із обмеженим доступом користування.

Зокрема, на схемах інженерного обладнання відображаються існуючі та заплановані головні інженерні споруди і джерела, магістральні мережі водо-, тепло-, електро-, газопостачання, зливна каналізація та очисні споруди каналізації і місця випуску очищених стічних вод, високовольтні лінії електропередачі, основні об'єкти зв'язку, електронні та слабкострумкові пристрої.

На схемі інженерної підготовки та поліпшення екологічного стану територій серед іншого зображуються інженерно-технічні заходи щодо захисту території населеного пункту від небезпечних природних і антропогенних процесів, міські гідротехнічні споруди, ділянки русел річок та інших водоймищ, які підлягають регулюванню, очищенню, днозаглибленню, заключенню у труби, водоохоронні зони та прибережні захисні смуги водоймищ.

Окремою складовою генерального плану є розділ щодо прогнозування та запобігання можливим надзвичайним ситуаціям природного чи антропогенного характеру на територіях забудови, у тому числі визначення території для тимчасового відселення на випадок надзвичайних ситуацій, аварій або стихійного лиха. Він розробляється за спеціальним завданням органів цивільної оборони у відповідності з «Инструкцией о составе, порядке разработки, согласования и утверждения раздела инженерно-технических мероприятий гражданской обороны в схемах и проектах районной планировки, проектах планировки и застройки городов, поселков, сельских населенных пунктов» ВСН ГО 38-83. Зазначений розділ генерального плану може супроводжуватися схемами визначення території для тимчасового відселення на випадок надзвичайних ситуацій, аварій або стихійного лиха,

прогнозування можливих надзвичайних ситуацій природного чи антропогенного характеру на територіях забудови.

Окрім наповнення містобудівних документів змістовними даними, що можуть класифікуватися як секретні або як конфіденційна інформація, що є власністю держави, генеральні плани також містять графічні складові, які мають статус інформації з обмеженим доступом за формою представлення свого змісту. Так, згідно зі ЗВДТ державною таємницею в Україні вважаються «відомості, що містяться у первинних матеріалах аерозйомок (незалежно від форми та виду носія) території України, які виконані з авіаційних носіїв за допомогою різних типів аерофотозйомки або лазерного сканування, а також у похідних матеріалах з них, з роздільною здатністю на місцевості, більшою 50 сантиметрів, за умови наявності на матеріальних носіях інформації відомостей, що охороняються на об'єктах Міністерства оборони України та Збройних Сил України, за винятком відомостей, які надаються Україною згідно з міжнародними зобов'язаннями».

Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України наказом від 03.08.2006р. №273 конфіденційною інформацією, що є власністю держави, в Україні визнало всі плани міст та інших населених пунктів, виконані на картографічних, та топографічних матеріалах у масштабі: 1:50000 і крупніше у будь-якій системі координат, окрім державної та у масштабі 1:100000 у державній системі координат 1942 р., або в іншій системі координат, але у Балтійській системі висот, які містять за сукупністю всіх показників повну інформацію для детального вивчення та оцінки місцевості.

Державним комітетом України із земельних ресурсів України наказом від 04.12.2009 р. № 633 до конфіденційної інформації, що є власністю держави, віднесено зокрема й такі види картографічних матеріалів:

- топографічні, цифрові карти (плани), фотокарти і фотоплани, ортофотоплани, спеціальні тематичні карти та атласи (не залежно від форми та виду носія інформації) масштабів 1:200000 з описом місцевості і 1:100000 в державній системі координат та масштабу 1:50000 і крупніше в системі координат 1963 року чи іншій місцевій системі координат;

- індексні кадастрові карти у паперовому та електронному вигляді.

Протоколом засідання експертної комісії при державному експерті з питань таємниць – командувачі сил підтримки Збройних Сил України від 22.01.2010 №1 до відомостей, що містять конфіденційну інформацію і яким надається гриф обмеження доступу «ДСК», віднесено:

- топографічні, цифрові карти, фотоплани та фотокарти масштабів 1:10000 – 1:50000 (не залежно від форми та виду носія інформації) на територію України, створені в державній системі координат УСК-2000 або системі координат СК-42, які містять повну інформацію для детального вивчення та оцінки місцевості орієнтування на ній, цілевказання, виробництво вимірів і різних заходів господарського та оборонного значення;

- плани міст масштабів 1:10000 – 1:20000 (не залежно від форми та виду носія інформації) на територію України, створені в державній системі координат УСК-2000 або системі координат СК-42, які містять повну інформацію для детального вивчення та оцінки місцевості, орієнтування на ній, цілевказання, виробництво вимірів і різних заходів господарського та оборонного значення;

- спеціальні карти, створені в державній системі координат УСК-2000 або системі координат СК-42, а саме: карти геодезичних даних, карти джерел водопостачання, карти

гірських проходів і перевалів масштабів 1:50000-1:200000, карти ділянок рік масштабів 1:25000, 1:50000;

- відомості за сукупністю всіх показників про точні значення елементів орієнтування систем координат УСК-2000 та СК-42 і 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 та 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 км кв.

Згідно з нормами ДБН Б.1-3-97 графічні матеріали генерального плану виконуються у масштабах, наведених у таблиці 2.

При порівнянні масштабів, у яких мають створюватися графічні матеріали генеральних планів та масштабів карт і планів із обмеженим доступом користування, стає очевидним, що принаймні за параметром масштабу всі картографічні матеріали генеральних планів мають бути недоступними для громадськості.

Із великим ступенем імовірності можемо передбачити, що принаймні до 2010 року картографічні матеріали генеральних планів не лише виконувалися в масштабах, які підпадали під засекречення, але й виконувалися із використанням державної системи координат УСК-2000 або системи координат СК-42.

Констатуємо в чинному законодавстві України колізію, яка полягає в обмеженні всупереч Конституції України на рівні підзаконних нормативно-правових актів доступу до певного роду інформації, яку містять генеральні плани, та в обмеженні доступу з огляду на це до решти інформації, яка за своєю природою є відкритою та такою, що не може підлягати обмеженням.

Таблиця 2

Найменування графічних матеріалів	Масштаб зображення залежно від чисельності мешканців населеного пункту, прогнозованої генпланом (тис. осіб)		
	250 і більше	від 50 до 250	50 менше
1. План існуючого населеного пункту (опорний план)	1:10000	1:10000	1:5000
2. Схема планувальних обмежень	1:10000	1:10000	1:5000
3. Схема розташування населеного пункту в системі розселення (з приміською і зеленою зонами)	1:100000	1:50000	1:25000
4. Основне креслення генерального плану	1:10000	1:10000	1:5000

Відповідно до статті 6 нового Закону України «Про доступ до публічної інформації», яка визначає публічну інформацію з обмеженим доступом, передбачені умови такого обмеження згідно із згаданим в попередніх розділах триступневим 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».

Згідно зі ст.ст. 142, 143 Конституції України безпосереднім власником землі є територіальна громада. Органи місцевого самоврядування, зокрема місцеві ради, лише здійснюють управління нею, тобто у вирішенні питання про планування та забудови території місцеві ради діють як представники територіальної громади. Ця позиція знаходить своє підтвердження у ст. 143 Конституції України, де зазначається, що «Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності...». Зрозуміло, що в переважній більшості випадків управління майном здійснюють утворені територіальною громадою органи місцевого самоврядування, адже технічно не є можливим, щоб територіальна громада в кожному конкретному випадку вирішувала питання про виділення землі. Зокрема, саме для цього й обираються місцеві ради. Однак, це також означає, що територіальна громада повинна бути поінформованою, як саме ведуться її майнові справи.

Такий висновок впливає, зокрема, із Закону України «Про місцеве самоврядування». Відповідно до ст. 1 цього Закону «право комунальної власності – право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування». Необхідно також звернути увагу на ч. 3 ст. 16 цього Закону, в якій зазначається, що «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є в комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад». Тобто право комунальної власності (до комунальної власності належить, зокрема, й земля) належить саме територіальній громаді, а не місцевим радам. І саме територіальна громада має право: а) володіти; б) доцільно, економно і ефективно користуватися і в) розпоряджатися нею на свій розсуд і в своїх інтересах, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Отже, дійсно територіальна громада делегувала це право органу місцевого самоврядування, але це зовсім не означає, що вона делегує право приховувати інформацію відносно такого управління.

На підтвердження цього ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування» закріплює, які саме «сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади й здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами». Отже, місцеві ради не виступають в якості власника при вирішенні питань, яким чином вони будуть розпоряджатися територією населеного пункту і тримати у таємниці план забудови міста, а лише представляють відповідні територіальні громади й здійснюють свої функції від імені територіальної громади та мають діяти виключно в її інтересах. Таким чином, з цієї норми органічно випливає, що всі рішення рад повинні бути доведені до відома територіальної громади, щоби ця громада, як власник, могла зробити висновок, наскільки доцільно, економно та ефективно рада діяла в її інтересах. Територіальна громада повинна мати вичерпну інформацію про дії свого представника. Саме тому діяльність міської ради підпорядковується основним принципам місцевого самоврядування, закріпленим у ст. 4 закону, а саме: гласності, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб. Цим законодавець підкреслює, що за всі свої рішення та угоди місцева влада повинна звітувати перед територіальною громадою.

Таким чином, будь-яке рішення про планування є інформацією про розпорядження землею, що є власністю територіальної громади. Відтак, генеральні плани повинні бути відкритими та не можуть вважатися такими, що є конфіденційною інформацією, яка є власністю держави, адже є власністю територіальної громади і тому містять суспільно значущу інформацію для громадськості. Важко уявити ситуацію, за якою власник певного майна (у нашому випадку – територіальна громада) погодиться не знати, яким чином планується розпоряджатися його майном.

### 2.1.6. ЗАХИСТ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

**Відповідальність за порушення права на інформацію.** Відповідно до діючої на час здійснення моніторингу ст. 47 закону України «Про інформацію» за порушення законодавства України про інформацію тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законодавством України.

Відповідальність за порушення законодавства про інформацію несуть особи, винні у вчиненні таких порушень, як: необґрунтована відмова від надання відповідної інформації; надання інформації, що не відповідає дійсності; несвоєчасне надання інформації; навмисне приховування інформації; примушення до поширення або перешкоджання поширенню певної інформації, а також цензура; поширення відомостей, що не відповідають дійсності, ганьблять честь і гідність особи; безпідставна відмова від поширення певної інформації; використання і поширення інформації стосовно особистого життя громадянина без його згоди особою, яка є власником відповідної інформації, внаслідок виконання своїх службових обов'язків; розголошення державної або іншої таємниці, що охороняється законом, особою, яка повинна охороняти цю таємницю; порушення порядку зберігання інформації; навмисне знищення інформації; необґрунтоване віднесення окремих видів інформації до категорії відомостей з обмеженим доступом; порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави.

У новому Законі України «Про доступ до публічної інформації» дане питання регулюється статтею 24, яка встановлює відповідальність за порушення цього законодавства про доступ до публічної інформації за наступні порушення:

- 1) ненадання відповіді на запит;
- 2) ненадання інформації за запитом;
- 3) безпідставна відмова у задоволенні запиту на інформацію;
- 4) неоприлюднення інформації відповідно до статті 15 цього Закону;
- 5) надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації;
- 6) несвоєчасне надання інформації;
- 7) необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом;
- 8) нездійснення реєстрації документів;
- 9) навмисне приховування або знищення інформації чи документів.

Частина 2 даної статті встановлює, що особи, на думку яких їхні права й законні інтереси порушені розпорядниками інформації, мають право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди в порядку, визначеному цивільним законодавством.

Таким чином, оскільки генеральні плани містять цілий пласт інформації, яка згідно з чинним законодавством України не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом, особливо актуальними в цьому контексті є такі склади правопорушень, які допускаються на сьогодні органами державної влади та місцевого самоврядування, як:

необґрунтована відмова від надання відповідної інформації; надання інформації, що не відповідає дійсності; несвоєчасне надання інформації; навмисне приховування інформації, необґрунтоване віднесення окремих видів інформації до категорії відомостей з обмеженим доступом.

Нижче наводиться аналіз окремих видів відповідальності згідно з чинним на час здійснення моніторингу законодавством.

**Цивільна відповідальність.** Відповідно до ст. 47 закону України «Про інформацію» у випадках, коли правопорушенням, вчиненим суб'єктом інформаційної діяльності, завдано матеріальної чи моральної шкоди фізичним або юридичним особам, винні особи відшкодовують її добровільно або на підставі рішення суду. Загальні положення щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди містяться у відповідних статтях Цивільного кодексу України.

Важливим є положення статті 21 ЦКУ, яка регулює питання визнання незаконним правового акта органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування.

Так, суду надається право визначати незаконними й скасовувати правові акти індивідуальної дії, видані органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування, якщо вони суперечать актам цивільного законодавства й порушують цивільні права або інтереси. Частина друга даної статті передбачає скасування незаконних нормативно-правових актів органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, якщо вони суперечать актам цивільного законодавства й порушують цивільні права або інтереси.

Таким чином, з огляду на те, що право на інформацію, закріплене статтею 302 ЦКУ, порушується, зокрема присвоєнням грифу «ДСК» на рівні підзаконних нормативно-правових, дана стаття ЦКУ дає можливість для оскарження таких актів у суді.

**Адміністративна відповідальність.** Кодекс України про адміністративні правопорушення містить цілий ряд статей, що регулюють склад адміністративних проступків у даній сфері. Це, зокрема, правопорушення з недодержання будівельних норм, державних стандартів, норм і правил під час проектування і будівництва (стаття 96), із перекручення або приховування даних державного земельного кадастру (стаття 532), щодо відмови від надання чи несвоєчасне надання екологічної інформації (стаття 914) тощо.

Окрему увагу варто звернути на статтю 212-2, яка регулює порушення законодавства про державну таємницю. Частина друга даної статті встановлює відповідальність за засекречування інформації:

- про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту;
- про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися та загрожують безпеці громадян;
- про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти та культури населення;
- про факти порушень прав і свобод людини і громадянина;
- про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- іншої інформації, яка відповідно до законів та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, не може бути засекречена.



Частина 3 вищезгаданої статті встановлює відповідальність за безпідставне засекречування інформації. Наступна частина – за надання грифа секретності матеріальним носіям конфіденційної або іншої таємної інформації, яка не становить державної таємниці, або ненадання грифа секретності матеріальним носіям інформації, що становить державну таємницю, а також безпідставне скасування чи зниження грифа секретності матеріальних носіїв секретної інформації;

Таким чином, виходячи зі змісту генеральних планів, можна стверджувати, що оскільки в аналітичних частинах генеральних планів наводяться відомості про стан навколишнього природного середовища, відомості про стан здоров'я населення, повнота виконання санітарних та протиепідемічних заходів тощо, то обмеження доступу до такого роду інформації є прямим порушенням частини 2 статті 212-2.

Стаття 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлює склад адміністративного проступку за порушення права на інформацію. Зокрема, передбачена відповідальність за неправомірну відмову в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до законів України «Про інформацію», «Про звернення громадян» та «Про доступ до судових рішень».

Стаття 212-26 встановлює відповідальність за ненадання інформації або надання недостовірної чи неповної інформації. Дана стаття застосовується у випадках неправомірної відмови особи в наданні інформації, несвоєчасного або неповного надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у разі, якщо така інформація підлягає наданню на запит фізичної або юридичної особи відповідно до законів України «Про інформацію» або «Про звернення громадян».

**Кримінальна відповідальність.** Кримінальний кодекс України встановлює відповідальність за особливо небезпечні діяння – злочини, зокрема у сфері службової діяльності.

Так, стаття 170 ККУ встановлює відповідальність за перешкоджання законній діяльності професійних спілок, політичних партій, громадських організацій. Перешкоджання законній діяльності може здійснюватися різними способами з метою обмежити або позбавити їх можливості здійснювати свої статутні права та обов'язки.

Стаття 364 визначає такий склад злочину, як зловживання владою або службовим становищем, тобто умисне, з корисливих мотивів чи в інших особистих інтересах або в інтересах третіх осіб, використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, якщо воно заподіяло істотну шкоду охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб.

Варто знати, що в контексті даного кодексу службовими особами є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, місцевого самоврядування, на державних чи комунальних унітарних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, місцевого самоврядування, центральним органом державного управління зі

спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації, судом або законом.

Наступна стаття 365 визначає перевищення влади або службових повноважень, тобто умисне вчинення службовою особою дій, які явно виходять за межі наданих їй прав чи повноважень, якщо вони заподіяли істотну шкоду охоронюваним законом правам та інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб. Для вирішення питання про наявність перевищення влади або службових повноважень необхідно спочатку з'ясувати компетенцію службової особи. Кримінальна відповідальність є можливою тільки у тому випадку, коли службова особа при наявності усіх необхідних ознак явно вийшла за межі наданих повноважень або діяла незаконними методами.

Стаття 367 встановлює відповідальність за службову недбалість, тобто невиконання або неналежне виконання службовою особою своїх службових обов'язків через несумлінне ставлення до них, що заподіяло істотну шкоду охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам окремих юридичних осіб. Невиконання службових обов'язків – це бездіяльність службової особи в умовах, коли вона повинна була й могла вчинити дії, які входять в коло її службових повноважень. Неналежне виконання службових обов'язків є дії службової особи в межах службових обов'язків, які виконані не так, як цього вимагають інтереси служби. Важливим є те, що недбалість може бути тільки щодо дій, які належать до компетенції службової особи, і за умови, що вона мала об'єктивну можливість їх виконати.

З огляду на це, варто зазначити, що керівний склад державних проектувальних інститутів, які підпорядковуються Міністерству регіонального розвитку та будівництва України, також є службовими особами, відтак на них поширюється дія згаданих вище статей.

**Способи захисту права на інформацію.** Огляд практики судового захисту права громадськості на доступ до генеральних планів, що описаний в одному із подальших розділів книги, свідчить про слабку результативність цього механізму. Суди затягують розгляди відповідних справ, хибно трактують норми законодавства, ігнорують прямі норми Конституції, що захищають права громадян на доступ до певних видів публічної інформації. Відтак, особливо актуальним є питання захисту порушеного права на інформацію на національному рівні. Стаття 48 Закону України «Про інформацію» встановлює, що *«в разі вчинення державними органами, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, а також політичними партіями, іншими об'єднаннями громадян, засобами масової інформації, державними організаціями, які є юридичними особами, та окремими громадянами протиправних діянь, передбачених цим Законом, ці дії підлягають оскарженню до органів вищого рівня або до суду»*.

*«Скарги на протиправні дії посадових осіб подаються в органи вищого рівня, яким підпорядковані ці посадові особи. У разі незадоволення скарги, поданої до органу вищого рівня, заінтересований громадянин або юридична особа мають право оскаржити протиправні дії посадових осіб до суду»*.

Таким чином, серед способів такого захисту можуть бути використані:

- 1) оскарження відмови до органу вищого рівня за адміністративною процедурою;
- 2) звернення до органів прокуратури, що згідно зі ст. 29 Закону України «Про звернення громадян» здійснюють нагляд та складають протоколи про адміністративне

правопорушення відповідно до ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення – про порушення права на інформацію;

3) звернення до органів прокуратури, міліції, податкової міліції чи СБУ з вимогою притягнути відповідну посадову особу до відповідальності за корупційне діяння, передбачене п.(г) ст. 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року N356/95-ВР, адже відповідно до даної статті державний службовець або інша особа, уповноважена на виконання функцій держави, не має права «відмовляти фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію»;

4) звернення до суду з адміністративною позовною заявою в порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України;

5) у Президента України як гаранта державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина відповідно до ст. 102 Конституції України існує важливе повноваження. Суть його полягає в тому, що у випадку, якщо порушення прав людини викликані таким підзаконним актом, як Постанова чи Розпорядження Кабінету Міністрів України, то Президент України згідно з п. 15 ст.106 Конституції України може зупинити дію актів КМУ з мотивів їх невідповідності Конституції із одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності;

6) відповідно до нового Закону України «Про доступ до публічної інформації» парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації здійснюється Уповноваженим з прав людини, тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України, народними депутатами України. Громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення громадських слухань, громадської експертизи тощо. Державний контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до інформації здійснюється відповідно до спеціального законодавства.

Таким чином, законодавство України встановлює за порушення законодавства України про інформацію дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність, яка конкретизується у відповідних нормативно-правових актах. Водночас ефективність існуючого захисту права доступу до інформації, з огляду на практичне застосування цих положень є вкрай сумнівним. Недієвість законодавства проявляється зокрема у порушенні принципу невідворотності відповідальності за скоєні правопорушення, корупційності судової системи та загальної нерівності відносин «громадянин – держава». З огляду на це, особливу увагу варто приділити такому компоненту механізму забезпечення права на інформацію, як охорона, тобто – попередження порушення права. Для цього нагальними є удосконалення регулювання інформаційних відносин та внесення відповідних змін в існуючі нормативно-правові акти та прийняття нових, що стає особливо актуальним на рівні підзаконних нормативно-правових актів у зв'язку із прийняттям нової редакції Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації».

## **2.2. РЕЗУЛЬТАТИ МОНІТОРИНГУ ДОСТУПНОСТІ ДЛЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ МІСЬКИХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ УКРАЇНИ**

### **2.2.1. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ МІСЬКИМИ Й СЕЛИЩНИМИ РАДАМИ УКРАЇНИ**

У ході моніторингу інформаційні запити надсилались до рад міських населених пунктів. У всіх запитах запитувались однакові дані: інформація про затвердження генерального плану населеного пункту й реквізити відповідних рішень (дата, номер, назва); порядок доступу до текстової та графічної складової генерального плану; наявність у місті (селищі) іншої містобудівної документації та реквізити рішень, якими ця документація ухвалювалась. СЦГІ також у своїх запитах просив надати копію картографічної складової генеральних планів.

Відповіді міських та селищних рад, охоплених моніторингом, відзначаються різноплановістю трактування проблеми доступу громадян до генеральних планів населених пунктів. Ті міські ради, які відмовили СЦГІ в доступі до генеральних планів, обґрунтували свої відмови понад десятьма різноманітними причинами. У свою чергу, міські ради, які задекларували відкритість своїх генеральних планів для громадськості, повідомили кілька відмінних способів і форм доступу громадян до містобудівних документів. З метою систематизації отриманих даних моніторинговою командою було розроблено класифікацію, відповідно до якої й представлено результати моніторингового дослідження.

У першій частині даного розділу звіту подано класифікацію відмов у доступі до генеральних планів, у другій – способи й форми доступу до містобудівних документів, що пропонуються міськими радами. Окремо розглядаються задекларовані способи забезпечення доступу громадськості до *проектів* генеральних планів, які знаходяться в стадії розробки, затвердження, громадського обговорення тощо.

Стислу інформацію про зміст відповідей, отриманих від міських рад до 15 липня 2010 року, можна знайти в додатках до моніторингового звіту, в таблиці, що подана в якості додатку 2. В електронній формі всі відповіді розміщено в Інтернеті на веб-сайті СЦГІ за адресою <http://www.totalaction.org.ua/genplan>.

#### **Класифікація отриманих відповідей.**

На основі аналізу відповідей, отриманих СЦГІ від органів місцевого самоврядування на інформаційні запити Центру, усі населені пункти, до яких були надіслані запити, поділені на три головні категорії:

- а) міста, доступ до генпланів яких обмежено;
- б) міста, в яких проголошено доступність генеральних планів для громадськості;
- в) міста, в яких генеральні плани відсутні чи знаходяться на етапі розробки або коригування.

В основу поділу покладено ступінь доступності в містах і селищах генеральних планів та їх картографічних складових. До першої категорії віднесені міста, що прямо відмовили в доступі до картографічної складової генплану, повідомивши, що доступ до цієї містобудівної документації обмежено грифом «таємно» або «ДСК». До цієї ж категорії міст віднесено населені пункти, що відмовили в доступі до генерального плану під іншими приводами (відсутність технічних можливостей або коштів для копіювання карт, зношеність генерального плану тощо). Міста, які де-факто обмежили доступ СЦГІ до їх генеральних планів і не надали запитувану інформацію, теж включені до цієї ж когорти

населених пунктів. Виконавчі органи таких міських/селищних рад і їх посадові особи проігнорували запит СЦГІ або надали інформацію, що не є відповіддю на запитання, поставлені Центром у листі-запиті. У подальшому тексті подається детальна класифікація відмов у доступі.

Другу чисельну групу становлять населені пункти, які задекларували доступність для громадськості своїх генеральних планів або не повідомили про будь-які обмеження доступу громадськості до такої містобудівної документації. В описі цієї групи міст читач знайде перелік форм доступу до генеральних планів і їх картографічних складових, які місцеві ради пропонують СЦГІ у відповідях. Слід зазначити, що декларація доступності генерального плану в листі міської ради чи відсутність прямої відмови в доступі до генерального плану міста не означає його фактичної доступності. Центру відомі факти, коли міста не наводили у відповідях до СЦГІ інформації про втаємничення генеральних планів цих міст, хоча насправді доступ до основного містобудівного документа в цих населених пунктах було обмежено грифами «ДСК» або «таємно».

До третьої категорії віднесено міста, де генеральні плани відсутні (ніколи не розроблялися або знаходилися на момент запиту в стадії розробки або коригування). У частині міст, віднесених до цієї категорії, в яких генеральні плани вже розроблені, але ще не затверджені й проходять стадію громадського обговорення, діють спеціальні процедури ознайомлення громадськості з *проектами* генеральних планів. Ці процедури визначені Законом України «Про планування і забудову територій» і є відмінними від процедур доступу громадськості до вже затверджених генеральних планів. Зазначені відмінності детально описані в розділі звіту, присвяченому аналізу українського законодавства. Тут же зазначимо, що, оскільки доступ до вже затверджених генеральних планів міст і доступ до проектів генеральних планів не можуть бути оцінені за однаковими критеріями, їх опис подано в різних категоріях. Для тих випадків, коли генеральні плани знаходяться на стадії громадського обговорення, наводимо приклади форм доступу громадськості до містобудівної документації, описані у відповідях міських рад.

Віднесення міста до тієї чи іншої категорії в багатьох випадках було справою непростого й потребувало детального аналізу відповіді місцевої ради. Незважаючи на детальний аналіз змісту відповідей, запропонований поділ населених пунктів на категорії та підкатегорії є достатньо умовним. Складність та умовність розподілу міст та селищ за категоріями та підкатегоріями зумовлена неоднозначністю та/або неповнотою відповідей від багатьох міст і селищ.

Наприклад, непоодинокими були випадки, коли у своїх перших листах-відповідях до СЦГІ міські ради не повідомляли про обмеження доступу до генеральних планів грифами «ДСК» і «таємно». Проте після скарги СЦГІ до прокуратури міські ради надсилали більш повні відповіді, в яких вже згадувалися грифи обмеження доступу. Мали місце випадки, коли міські ради вказували, що генеральні плани їхніх міст знаходяться в стадії розробки/коригування, проте тут же зазначали, що доступ до цих документів все одно обмежено відповідними грифами.

Інші міста одразу надали інформацію, що доступ до їх генеральних планів обмежено грифом «таємно» або «ДСК». Водночас у цих же листах містилася констатація протилежного факту про те, що громадяни в той чи інший спосіб все-таки можуть отримати доступ до генерального плану міста. Так, читаємо у відповіді з м. Корсунь-Шевченківський, Черкаської області: *«Доступ до складової Генерального плану та графічної частини відноситься до службового користування. Топогеодезична основа Генерального плану*

відноситься до грифу «таємно». Зацікавлені громадяни можуть отримати доступ до текстової та графічної складової генплану у відділі регіонального розвитку, містобудування та архітектури Корсунь-Шевченківської райдержадміністрації або в управлінні містобудування та архітектури Черкаської облдержадміністрації». Це пише в листі № 188 від 16.04.2010 р. міський голова М. Р. Самойленко.

Як на практиці реалізується подібна «модель» доступу до генерального плану для звичайних громадян, що не мають права доступу до документів із обмеженим доступом користування, – невідомо. Проте виходячи з аналізу численних спроб громадських активістів ознайомитися з картографічними матеріалами генпланів, доступ до яких обмежено грифами «ДСК» чи «таємно», можемо з високим ступенем імовірності передбачати, що твердження про те, що «зацікавлені громадяни можуть отримати доступ до текстової та графічної складової генплану» в одному з відділів органів державної виконавчої влади, не відповідає дійсності. Грифи обмеження доступу накладають певні обов'язки на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб по збереженню інформації, що становить державну таємницю чи належить до конфіденційної інформації, що є власністю держави. Українські чиновники в більшості випадків усе ще значно ретельніше виконують вимоги підзаконних нормативно-правових актів, що обмежують права громадян, аніж норм української Конституції та законів, що такі права гарантують.

Отже, у випадках, коли у відповідях міських рад декларувалася можливість доступу до генерального плану одночасно з констатацією режиму обмеження доступу до нього грифами «ДСК» чи «таємно», такі міста належали до категорії міст із обмеженим доступом до генеральних планів.

У ряді випадків не менш складним було визначення того, до якого з типу відмов у доступі слід віднести ту чи іншу відповідь міської ради. Чимало міст перераховують цілий спектр аргументів, з огляду на які вони відмовляють у доступі до документа. Наприклад, у листі № 01-15/25 від 25.01.2010 р. від Мукачівської міської ради Закарпатської області читаємо: «Текстова та графічна складова діючого Генплану з грифом «для службового користування» зберігається в спецчастині виконкому у відділі мобілізаційної роботи. Доступ до цих матеріалів обмежений, з дозволу міського голови». І в цьому ж листі знаходимо ще один аргумент для відмови: «Графічні матеріали виконані на картоні РЕМ-папір в масштабі 1:5000 (всього 7 схем), тому Ваше прохання про надання засвідченої копії буде відхилено... Заступник міського голови В. Бендасюк».

Інший показовий приклад фактичної відмови в доступі до генерального плану міста та використання кількох підстав для того, аби не надавати відповідь на запит СЦГІ по суті, – це лист №01-26/2081 від 17.05.2010 р. від Ірпінської міської ради. Так, заступник міського голови м. Ірпінь Б. М. Кузьомко на початку зазначеного листа наводить витяги з українського законодавства, які описують відмінності в територіальних статусах громадських організацій. Після цього в листі сказано: «з назви Вашої організації – Луганська обласна громадська організація «Східноукраїнський центр громадських ініціатив» випливає, що діяльність вказаної організації поширюється на території Луганської області». Цей ряд думок заступника міського голови не містить резолютивної частини, проте можемо припустити, що тим самим посадова особа органу місцевого самоврядування хоче підвести СЦГІ, як одержувача відповіді, до хибного висновку про те, що Центр не має права запитувати інформацію в Ірпінській міській раді з огляду на реєстрацію СЦГІ в м. Луганськ.

Далі в цьому ж листі Б. М. Кузьомко наводить іншу серію цитат із законів України, напевно, покликаних довести ще одне хибне твердження про те, що органи місцевого самоврядування не зобов'язані давати відповіді на інформаційні запити на тій підставі, що вони не є органами державної влади: «...під інформаційним запитом щодо надання письмової або усної інформації розуміється звернення з вимогою надати письмову або усну інформацію про діяльність органів влади України, їх посадових осіб з окремих питань. Доводжу до Вашого відома, що органи місцевого самоврядування не відносяться до жодної із гілок влади, що існують в Україні відповідно до ст. 6 Конституції України». Зазначена інформація так само не містить жодної резолютивної частини на її основі.

На завершення листа ірпінський чиновник пише про те, що з надісланого запиту СЦГІ йому не зрозумілі статус і організаційно-правова форма організації і, як результат, замість засвідченої копії графічної складової генерального плану Ірпеня, СЦГІ отримує прохання – «надати документи які підтверджують статус та організаційно-правову форму Вашої організації, після чого виконавчий комітет Ірпінської міської ради повернеться до розгляду піднятих Вами питань».

Як випливає з наведених прикладів, виокремити серед переліку причин відмови ту, яку можна класифікувати як «головну», не завжди просто, а іноді – взагалі неможливо. У таких неоднозначних випадках, приклади яких наведені вище, автори звіту брали до уваги перш за все наявність у листі-відповіді згадування про законодавчо закріплені типи обмежень (грифи «таємно», «ДСК»), посилання на нормативно-правові акти, що регулюють обмеження громадян у доступі до офіційних документів і т.п. У разі, якщо у відповіді міської ради була згадка про гриф обмеження доступу чи посилання на законодавчу норму, це було визначальним фактором для віднесення міста до категорії тих населених пунктів, доступ до генеральних планів у яких обмежено відповідним грифом. Ті ж листи, що не містили згадок про тип грифу, накладеного на генплан, або посилань на відповідні статті законодавства, групувалися за іншими критеріями. Відповіді міських рад, які складно віднести до одної категорії (подібні до листа Ірпінської міської ради), описані максимально детально та при підрахунках могли бути віднесені одразу до кількох підкатегорій.

### **Кількісні показники за результатами листувальної кампанії.**

СЦГІ надіслав у ході моніторингу інформаційні запити до 196 міських і селищних рад. Після початкових і повторних запитів, оскаржень відмов у ненаданні відповідей у прокуратурах були отримані відповіді від органів самоврядування 160 населеного пункту. При підрахунку моніторинговою командою СЦГІ враховувалися всі фактично отримані організацією листи – незалежно від того, чи вони надходили безпосередньо від міської ради, чи пересилалися прокуратурою місцевого рівня.

Непоодинокими були випадки, коли після приписів прокуратур посадові особи міських рад стверджували, що відповіді вони надавали. Проте, оскільки, на відміну від СЦГІ, міські ради в абсолютній більшості дають відповіді звичайними листами, а не рекомендованими, то довести факт їх отримання СЦГІ органи місцевого самоврядування не спроможні.

Отже, 36 міських і селищних рад не надіслали жодної відповіді на запит. Такими виявилися наступні міста: Алушка, Балаклія, Бахчисарай, Буча, Володимир-Волинський, Глухів, Дебальцеве, Держинськ, Дубно, Жашків, Жмеринка, Канів, Каховка, Кузнецовськ, Новий Розділ, Новоазовськ, Новоград-Волинський, Обухів, Орджонікідзе, Первомайськ (Миколаївська область), Переяслав-Хмельницький, Попасна, Рахів, Ромни, Сімферополь,

Токмак, Умань, Хмільник, Чортків, Чугуїв, Шепетівка, Шостка, Южне та селища міського типу: Новоайдар, Партеніт і Письменне.

**Діаграма 3. Реагування місцевими радами на інформаційні запити СЦГІ**



Як з'ясувалося пізніше на основі відповідей прокуратур, в окремих містах запити СЦГІ навіть не реєстрували в книзі вхідної кореспонденції. Так, наприклад, читаємо в листі № с-73/10 від 16.05.2010 р. прокурора Рахівського району радника юстиції В.Данканича: *«Перевіркою встановлено, що даний лист не був зареєстрований в книзі обліку вхідної кореспонденції, як наслідок Вам й не було надано на нього відповідь, що є порушенням Законів України «Про звернення громадян» та «Про інформацію». На даний час прокуратурою району готується припис Рахівському міському голові з вимогою усунути виявлені порушення та надати Вам письмову відповідь на Ваш лист від 15.02.2010 року».*

Дев'ять міст (Святогірськ (Слов'яногірськ), Коломия, Кіровськ, Стрий, Трускавець, Старокостянтинів, Боярка, Новояворівськ, Первомайський) надіслали листи, що не містять змістовних відповідей на поставлені в запиті питання щодо можливостей доступу громадськості до генеральних планів. У одній частині листів із зазначених рад відсутня відповідь на основне питання запити – про те, чи є у місті генеральний план. Інша частина листів не відповідає на інше принципове питання – про режим доступу до генерального плану. Такі листи за їх змістовним наповненням можна порівняти до відсутності відповіді.

З 151 міста, звідки надали більш-менш змістовні відповіді, 115 відмовили СЦГІ в доступі до картографічних складових генпланів під різними приводами.

Зокрема, із 115 міст одинадцять (Білгород-Дністровський, Корсунь-Шевченківський, Костопіль, Лисичанськ, Мелітополь, Ровеньки, Свердловськ, Стаханов, Тернопіль, Черкаси, Чернівці) вказали, що генеральний план їх міста знаходиться під грифом «таємно». Наприклад, листом № 458/1-08 від 25.12.2009 р. міський голова Мелітополя Д. В. Сичов повідомив СЦГІ: *«...текстові та графічні ... складові генерального плану міста відносяться до Державної таємниці згідно з наказом голови СБУ від 01.03.2001 № 52, зареєстрованим в Мін'юсті України від 22.03.2010 № 264/5455, тому надати їх неможливо».*

Три міста (Київ, Луганськ, Слов'янськ) повідомили про обмеження доступу до їх генпланів одразу обома грифами – «таємно» й «ДСК». Так, у листі № 01-01-056/3402 від 26.11.2009 р. з м. Слов'янськ Донецької області за підписом заступника міського голови В. В. Гаркавенка читаємо: *«Генеральний план міста Слов'янська розроблений*



територіальним проектним інститутом «Донбасцивільпроект» у 2004 році та затверджений рішенням Слов'янської міської ради від 26.01.2005 р. № 20-XXIV-4. Графічна частина генерального плану має гриф секретності «таємно» та «Для службового користування», який надано проектним інститутом на підставі Зводу відомостей, що становлять державну таємницю.... Надати Вам копію графічної складової генерального плану не можливо через наявність грифу секретності...».

Найбільшу групу (68 із 115 міст і селищ міського типу, які відмовили в доступі до генпланів) складають ті населені пункти, які повідомили, що картографічні складові їх генпланів або цілі генеральні плани належать до категорії конфіденційної інформації, що є власністю держави. Відповідно, доступ до таких документів обмежений. До цієї групи населених пунктів належать: Авдіївка, Алушта, Антрацит, Артемівськ, Бердичів, Бердянськ, Берегове, Біла Церква, Бориспіль, Бровари, Брянка, Вінниця, Гурзуф, Джанкой, Дніпропетровськ, Добропілля, Дружківка, Енергодар, Євпаторія, Єнакієве, Житомир, Запоріжжя, Знам'янка, Золотоноша, Івано-Франківськ, Керч, Кіровоград, Комсомольськ, Конотоп, Красний Луч, Краснодон, Кременчук, Кременна, Кривий Ріг, Куп'янськ, Макіївка, Малин, Миколаїв, Миргород, Мукачеве, Нетішин, Ніжин, Нова Каховка, Охтирка, Павлоград, Полтава, Рубіжне, Саки, Селидове, Сєверодонецьк, Славське, Славута, Сніжне, Стебник, Суми, Торез, Ужгород, Фастів, Феодосія, Харків, Харцизьк, Хмельницький, Червоноград, Чернігів, Шахтарськ, Шацьк, Ялта, Яремче, Ясинувата.

54 з вищезгаданих рад безпосередньо згадали у своїй відповіді гриф «ДСК». Наприклад, у листі № 1011/03-11 від 14.05.2010 р. за підписом міського голови м. Берегове Закарпатської області І.Гайдош читаємо: «... у зв'язку з тим, що генеральний план міста віднесений до інформації, яка має гриф «Для службового користування», ми не маємо права надавати Вам будь-яку інформацію про нього».

Інші місцеві ради вказали на обмежений ступінь доступу до інформації та в обґрунтування своєї позиції послалися на різноманітні нормативно-правові акти, якими регулюється надання інформації статусу конфіденційної, що є власністю держави.

Ще два міста (Ковель Волинської області та Первомайськ Луганської області) повідомили про те, що генеральні плани цих міст містять інформацію з обмеженим доступом, проте не пояснили, чим саме обґрунтоване таке обмеження. «Графічна та текстова частини генплану міста Ковеля містять інформацію з обмеженим доступом», – так максимально лаконічно пояснює обмеженість доступу до генплану заступник міського голови м. Ковель В. І. Бойко в листі № 3.20-222 від 18.03.2010 р.

У Львівській міській раді вважають, що доступ до генерального плану має регулюватися ЗУ «Про авторські права», і для того аби отримати доступ до документа, зацікавлені громадяни й організації мають звертатися за дозволом до проектного інституту-розробника генплану. Схожою логікою керуються й у Коростенській міській раді.

У Краматорську вважають, що оскільки Генплан міста було затверджено Постановою Ради міністрів УРСР від 17.07.1985 р. № 277, цей документ «не є офіційно документованою інформацією виконавчого комітету Краматорської міської ради», і відповідно виконком ради «не вбачає правових підстав для надання вищезазначеної інформації». Схожою є відповідь із Дніпродзержинська, де вважають, що генеральний план та інша містобудівна документація «не є офіційними документами, які створені в процесі поточної діяльності органів місцевого самоврядування».

62 міські ради не вказали, що на генеральні плани цих міст накладено один із грифів обмеження доступу до інформації, проте повноцінні копії СЦГІ вони так і не надіслали.

Із цих 62 міських рад п'ятнадцятьом містам (Жовті Води, Ізмаїл, Ізюм, Іршава, Козятин, Красноармійськ, Красноперекопськ, Нікополь, Нововолинськ, Олександрія, Очаків, Рівне, Світловодськ, Синельникове, Скадовськ) надати картографічну складову генплану заважають різні технічні причини. Серед них: відсутність електронних копій картографічних матеріалів, відсутність можливостей для копіювання широкоформатних карт, зношеність генеральних планів тощо. У Красноармійській міській раді Донецької області копію генерального плану не могли надати через відсутність затвердженого бюджету (запит надсилався в листопаді 2009 року, а відповідь була надана у січні 2010 року).

Міські ради Коростишева, Перевальська, Сарн й Печеніг не дають у своїх листах чіткої відповіді про можливість доступу до власних генеральних планів, але повідомляють, що зазначені документи зберігаються у відділах містобудування, архітектури й ЖКГ районних державних адміністрацій.

Міські ради Лубен, Маріуполя й Судака відмовили СЦГІ в доступі до картографічних складових з огляду на те, що Центр має статус Луганської обласної організації. Згадані міські ради не повідомили про те, чи обмежений доступ до генеральних планів їх міст будь-якими грифами обмеження доступу. Чинovníки Ірпінської міської ради так само не надали копії картографічної складової генплану, водночас згадавши про те, що в Україні громадські організації відрізняються за територіальним статусом, а СЦГІ має статус Луганської обласної організації.

Луцьк, Одеса, Севастополь і Херсон повідомили, що картографічні матеріали генеральних планів цих міст розміщені в мережі Інтернет і паперову копію не надали. Міста Калуш, Моршин і Щолкіне надіслали копії основних креслень генеральних планів. У СЦГІ відсутня інформація про те, чи є надіслані креслення єдиними матеріалами картографічних складових генпланів зазначених міст. Уже після 15 липня 2010 року картографічні матеріали надали міська рада Южноукраїнська Миколаївської області й міська рада Хмільника Вінницької області.

Згідно з відповідями чиновників із Виноградова, Вишневого й Новомосковська мешканці цих населених пунктів можуть отримати доступ до генеральних планів через вкопіювання та витяги.

Борислав, Вознесенськ, Генічеськ, Дрогобич, Іллічівськ, Могилів-Подільський, Новомосковськ, Приморськ, Южноукраїнськ повідомили, що з генеральними планами цих міст можна ознайомитися в міській раді, наприклад, у кабінеті головного архітектора. *«Зацікавлені громадяни можуть отримати доступ до текстової та графічної складових Генерального плану звернувшись із заявою в якій обґрунтовано викладено необхідність отримання такої інформації. Також, якщо необхідно, ... проводиться візуальне ознайомлення з Генеральним планом в масштабі 1:5000, експозиція якого розташована у кабінеті головного архітектора міста»*, – зазначає в листі від 20.03.2010 р. № 170/1-Л головний архітектор м. Новомосковськ І. В. Майстренко.

Три міста (Димитрів, Самбір, Сміла) задекларували вільний доступ до генеральних планів своїх міст, проте копій цих документів не надали й механізм доступу не описали.

Тридцять міст і селищ міського типу повідомили, що генеральні плани в цих населених пунктах або відсутні, або знаходяться в стадії розробки/коригування, затвердження чи громадського обговорення. Дев'ятнадцять із цих міст (Алчевськ, Армянськ, Васильків, Ворзель, Горлівка, Донецьк, Кам'янець-Подільський, Костянтинівка, Красний Лиман, Лебедин, Лозова, Марганець, Першотравенськ, Прилуки, Рахів, Свалява,

Солотвино, Тернівка, Хуст) послались на відсутність актуального генплану чи незавершеність його розробки як на основний аргумент відмови в наданні копії картографічної складової генерального плану. Виконавчі органи цих рад також не надали картографічних складових генеральних планів міст, що діяли до початку розробки нових. Чинovníки інших одинадцяти міських рад (Алушта, Боярка, Дніпродзержинськ, Кривий Ріг, Макіївка, Маріуполь, Мукачеве, Тернопіль, Феодосія, Херсон, Черкаси) навели інші аргументи, чому доступ до генеральних планів/проектів генеральних планів цих міст не може бути наданий (наявність грифу «ДСК», захищеність карт генпланів авторськими правами, обмеженість коштів міської ради тощо).

**Аналіз видів обмежень, що застосовуються міськими/селищними радами у доступі громадськості до генеральних планів міст і селищ міського типу.**

**Ненадання відповіді.** Як уже зазначалося вище, зі 196 міст, до яких були надіслані інформаційні запити, 36 міських і селищних рад не надіслали жодної відповіді на запит. Ненадання відповіді на інформаційний запит є грубим порушенням статей 5,10, 21, 28, 43, 47 Закону України «Про інформацію».

Достеменно відомо, що всі інформаційні запити міськими радами були отримані, адже СЦГІ надсилав їх рекомендованими листами з повідомленням про вручення й має документальне підтвердження їх отримання. Таким чином, близько 18% рад, охоплених дослідженням, найбільш тривіальним чином порушили право на доступ до суспільно значимої інформації. Після того як СЦГІ оскаржив ненадання відповідей міськими радами до прокуратур, і певна кількість міських рад надала відповіді, цей відсоток зменшився. Проте отриманий показник (порушення майже кожною п'ятою міською радою базових принципів надання громадянам доступу до інформації) свідчить про надзвичайно низький рівень правової культури й прозорості органів місцевого самоврядування.

**Безмістовна відповідь.** Дев'ять міст надіслали безмістовні відповіді. Частина цих листів не містить відповіді на запитання, поставлені в запиті, зокрема, про наявність генерального плану й режиму доступу до нього. Яскравий приклад такої відповіді – надзвичайно лаконічний лист № 1568 від 21.05.2010 р. міського голови м. Кіровськ В.В. Патюти. Текст цього листа наводимо повністю: *«На Ваш запит від 03.05.2010 р. вих. №05/10-512 виконавчий комітет Кіровської міської ради повідомляє, що надання інформації щодо містобудівної документації не представляється можливим».*

Стаття 5 Закону України «Про інформацію» визначає основні принципи інформаційних відносин, серед яких вказані й наступні: гарантованість права на інформацію, відкритість, доступність інформації, повнота й точність інформації. Відтак, даючи відповіді, що не містять відповіді по суті, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи порушують основні принципи інформаційних відносин. Згідно зі статтею 10 вище згаданого Закону учасники інформаційних відносин зобов'язані поважати інформаційні права інших суб'єктів; забезпечувати додержання принципів інформаційних відносин, передбачених статтею 5; забезпечувати доступ до інформації всім споживачам на умовах, передбачених законом. Стаття 47 Закону «Про інформацію» встановлює відповідальність за надання інформації, що не відповідає дійсності; несвоєчасне надання інформації та навмисне приховування інформації. Отже, діяння авторів листів, описаних вище, мали б тягнути за собою відповідальність у відповідності зі статтею 47 даного закону.

**Відмови на підставі приналежності даних до державної таємниці (гриф «таємно») та/або конфіденційної інформації, що є власністю держави (гриф «Для службового користування»).**

84 міста й селища міського типу повідомили про обмежений стан доступу до картографічних складових їх генеральних планів. Ці міста складають понад 50% усіх українських міст з чисельністю населення понад 25000 мешканців.

Із 84 міст і селищ 14 надали інформацію про те, що доступ до їх генеральних планів обмежений грифом «таємно», й 68 – що інформація в генпланах є конфіденційною інформацією, що перебуває у власності держави (гриф «ДСК»). Два міста обмежилися лише повідомленням про обмежений доступ до картографічної складової їх генеральних планів без пояснень виду та причин обмежень.

54 із вищезгаданих 68 рад прямо повідомили у своїх відповідях про обмеження доступу до документів із грифом «ДСК»; інші вказали на обмежений ступінь доступу й послалися на певні законодавчі норми в обґрунтуванні своєї позиції. Серед цих норм найчастіше згадувалася Постанова КМУ від 27.11.1998 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», рідше – ст. 30 ЗУ «Про інформацію», що визначає види інформації з обмеженим доступом.

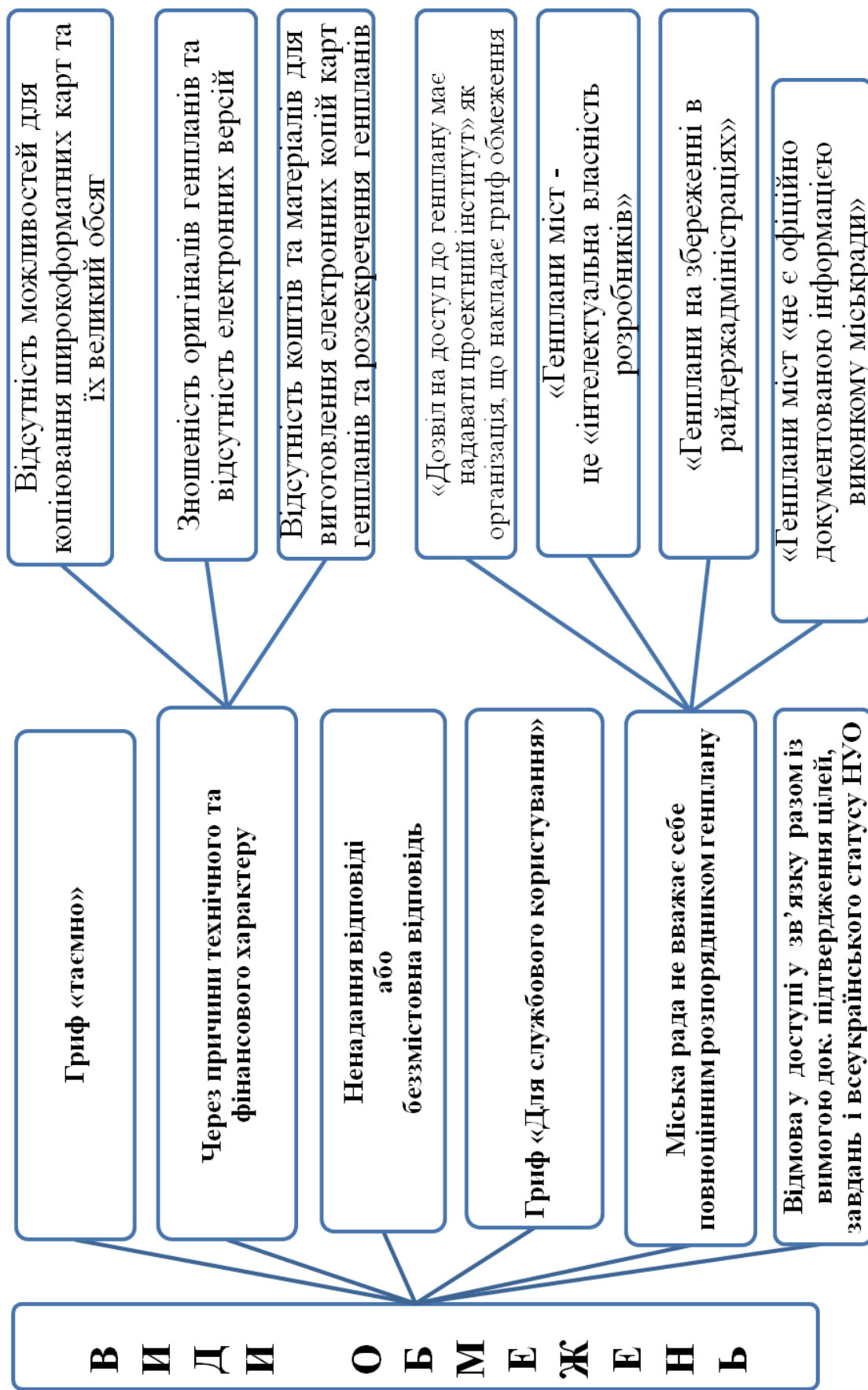
В окремих відповідях у якості нормативного обґрунтування наведені наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 03.08.2006 р. № 273 і наказ Державного комітету України з питань земельних ресурсів від 04.12.2009 р. № 633, якими затверджуються переліки конфіденційної інформації, що є власністю держави, й знаходяться в системі відповідних державних органів, а також протокол засідання експертної комісії при державному експерті з питань таємниць – командувачі сил підтримки ЗСУ від 22.01.2010 р. № 1 «Про віднесення відомостей, що були визначені в статтях 1.11.3, 1.11.5, 1.11.7 ЗВДТ до відомостей, що містять конфіденційну інформацію і яким надається гриф обмеження доступу «Для службового користування».

У Ковельській міській раді Волинської області й Первомайській міській раді Луганської області, всупереч ст.34 ЗУ «Про інформацію», яка зобов'язує давати вмотивовану відмову, обмежились інформуванням СЦГІ, що доступ до генеральних планів міст є неможливим у зв'язку з тим, що ці документи містять інформацію з обмеженим доступом.

Аналізуючи причини відмов у доступі до генеральних планів міст, нагадаємо принципові відмінності між грифами «таємно» і «ДСК». Так, застосування грифу «таємно» врегульовано на рівні закону, а переліки відомостей, що становлять державну таємницю, узагальнено в одному нормативному акті – Зводі відомостей, що становлять державну таємницю (ЗВДТ), який є доступним для громадськості. На відміну від грифу «таємно» застосування грифу «ДСК» безпосередньо не врегульовано законом, а лише підзаконним актом. Крім того, переліки відомостей, що становлять конфіденційну інформацію і є власністю держави, доступ до яких обмежується грифом «ДСК», часто є недоступними для громадян через волюнтаристські й протизаконні рішення окремих чиновників (детальніше про це – далі).

Не дивлячись на те, що між грифом «ДСК» і грифом «таємно» існують суттєві правові відмінності, для звичайного громадянина, який не має дозволу для роботи з документами з обмеженим доступом, практичної різниці в наслідках застосування обох грифів не існує. Який би гриф обмеження не був наданий генплану («ДСК» чи «таємно»), в обох випадках для пересічного громадянина України це означає відсутність можливості ознайомитися з повною оригінальною версією генерального плану.

**Схема 2. Види обмежень доступу громадян до генеральних планів міст та селищ міського типу, які застосовують ради міських населених пунктів України.**



**Обмеження доступу громадян до переліків відомостей, що становлять конфіденційну інформацію.** Як указувалося вище, у практиці застосування органами державної влади грифу «ДСК» мають місце випадки, коли самі переліки відомостей, що становлять конфіденційну інформацію та є власністю держави, є недоступними для громадян. У реальності цієї абсурдної ситуації моніторингова група СЦГІ мала можливість пересвідчитися в ході реалізації проекту. Так, Центру було відмовлено в доступі до «Переліку відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, яка утворюється, або знаходиться у володінні, користуванні чи розпорядженні місцевих органів державної влади, місцевого самоврядування і якій надається статус «Для службового користування» (у таких випадках ставлять лише одну лапку), затвердженому розпорядженням голови Житомирської облдержадміністрації від 08.04.2008 р. №130. Уповноважені особи Житомирської облдержадміністрації повідомили, що у відповідності до п.28 цього переліку на генеральний план м. Житомир, так само як і на генеральні плани інших міст Житомирської області, накладено гриф «ДСК», але сам перелік відомостей надати відмовились (лист від 26.03.2010 р. № 1360/29/2-10 за підписом заступника голови Житомирської облдержадміністрації І. В. Орлова).

Позицію Житомирської обласної державної адміністрації, яка не надала СЦГІ зазначений перелік відомостей, підтримала Житомирська обласна прокуратура. Як повідомив Центру перший заступник прокурора Житомирської області старший радник юстиції А. Чумаченко в листі № 07/99-10 від 06.05.2010 р.: *«Законом України «Про обласні державні адміністрації» не передбачено порядок надання копій розпоряджень голови місцевої державної адміністрації. Статтею 41 даного Закону передбачено, що акти місцевих державних адміністрацій ненормативного характеру, прийняті в межах їх повноважень, набирають чинності з моменту їх прийняття... Ці акти доводяться до їх виконавців, а при потребі – оприлюднюються».* Не знайшов підстав для прокурорського реагування щодо описаної ситуації й прокурор Житомирської області М. М. Франтовський (лист № 07/2610-10 від 16.07.2010).

В унісон із відповідями обласної адміністрації та прокуратури звучить інформація з листа № 57/595 від 03.02.2010 р., підписаного заступником начальника Управління СБУ в Житомирській області: *«Управлінням протягом 2009 року в ході заходів з офіційного контролю за станом охорони державної таємниці та обігу документів «Для службового користування» перевірялись окремі установи та організації, які в своїй діяльності використовують картографічні матеріали, в тому числі й Генеральний план міста Житомира. Порушень не виявлено. ... Протоколи про корупційні діяння у зв'язку із відмовою в наданні фізичним та юридичним особам інформації щодо Генеральних планів населених пунктів, умисного затримування її, надання недостовірної чи неповної інформації Управлінням не склалися. ... Заяв щодо корупційних діянь в сфері забудови, невідповідності проектів забудови Генеральним планам міст, порушення права на інформацію у зв'язку із забудовою та містобудівною документацією не надходило».*

Даючи відповідь на запит СЦГІ, заступник начальника Житомирського управління СБУ Г.В.Зелінський у цитованому вище листі залишив без відповіді одне з ключових питань запиту про те, чи проводило обласне управління перевірку законності й обґрунтованості встановлення на генеральних планах чи їх окремих частинах обмежувальних грифів доступу «ДСК» і «таємно».

Відмова органів державної влади й місцевого самоврядування, посадових осіб цих органів у доступі до генерального плану Житомира й документів, що регулюють

накладення на нього грифу обмеження доступу «ДСК», відсутність реагування на зазначені порушення органами прокуратури й СБУ, – це яскравий і типовий приклад ігнорування проблеми відсутності доступу громадськості до генеральних планів міст всім спектром владних інституцій, причетних до її регулювання.

Волонтаристський характер відмови в доступі до «Переліку відомостей, які містять конфіденційну інформацію...», затвердженому розпорядженням голови Житомирської облдержадміністрації від 08.04.2008 р. № 130, підтверджує приклад надання органами державної влади доступу до аналогічного документа в ході реалізації цього ж моніторингового проекту.

Так, в листопаді 2009 року СЦГІ звернувся до міської ради м. Кременна Луганської області із запитом про надання доступу до картографічної частини генерального плану цього населеного пункту. Міська рада СЦГІ у відповідному доступі відмовила, обґрунтувавши це наявністю розпорядження голови Кременської районної державної адміністрації від 24.12.2008 р. № 874, яке відносить відповідну інформацію до категорії конфіденційної, що є власністю держави.

Для більш повного вивчення питання СЦГІ надіслав запит до Кременської районної державної адміністрації (аналогічний тому, який було надіслано до Житомирської обласної державної адміністрації) з проханням надати відповідне розпорядження голови райдержадміністрації. На відміну від Житомирської облдержадміністрації, Кременська райдержадміністрація надала доступ СЦГІ до розпорядження голови райдержадміністрації від 24.12.2008 р. №874 «Про організацію роботи, що є конфіденційною інформацією, що є власністю держави і якій надається гриф «Для службового користування». Разом із розпорядженням також було надано на 6 сторінках «Перелік конфіденційної інформації в розпорядженні райдержадміністрації, що є власністю держави і якій надається гриф «Для службового користування».

Як бачимо з наведених прикладів, практика застосування грифу «ДСК» різними органами державної влади й місцевого самоврядування в Україні є відмінною. Випадки втаємничення самих переліків конфіденційної інформації, що є власністю держави, доступ до якої обмежується грифом «ДСК», ще більше ускладнюють доступ громадян до офіційної інформації та роблять правомірність застосування даного грифу ще більш сумнівною. Авторам даного звіту не відомі правові підстави, які б давали можливість органам державної влади й місцевого самоврядування та їх посадовим особам втаємничувати переліки конфіденційної інформації, що є власністю держави; відтак такі дії можуть бути охарактеризовані як свавільні й протизаконні.

***Зміна грифів «таємно» на грифи «ДСК» на генеральних планах міст України.*** Як уже згадувалося раніше, протягом проведення моніторингу відбувався процес зміни грифів «таємно» на грифи «ДСК» на генеральних планах окремих міст. Цей процес проходив відповідно до наказу Служби безпеки України «Про затвердження Змін до Зводу відомостей, що становлять державну таємницю» від 25 листопада 2009 року N 755. Згідно зі згаданим наказом із Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, було виключено ряд пунктів, що засекречували вільний доступ до великомасштабних карт і планів. Проте вже трьома місяцями пізніше розсекреченим даним було надано гриф «ДСК». Це зробило Міністерство оборони України відповідно до Протоколу засідання експертної комісії при державному експерті з питань таємниць – командувачі сил підтримки Збройних Сил України від 22.01.2010 р. № 1 «Про віднесення відомостей, що були визначені в статтях

1.11.3, 1.11.5, 1.11.7 ЗВДТ до відомостей, що містять конфіденційну інформацію та яким надається гриф обмеження доступу «ДСК».

Прямо або опосередковано про зміну грифу «таємно» на гриф «ДСК» СЦГІ повідомили міста Бердичів, Брянка, Джанкой, Миргород, Ніжин, Свердловськ, Торез, Харцизьк. Проте для СЦГІ, як для запитувача інформації про генеральні плани, жодних наслідків це не мало. Міста, що змінили грифи обмеження доступу з «таємно» на «ДСК», у доступі до картографічних складових генеральних планів СЦГІ відмовили. Зазначене спостереження підтверджує раніше висловлену тезу про те, що наявність правових відмінностей між грифом «ДСК» і грифом «таємно» не зумовлює безпосередніх фактичних відмінностей у доступі громадян до містобудівної документації. При застосуванні будь-якого з грифів генеральні плани однаково недоступні для звичайних громадян.

**Накладення грифів ДСК на генеральні плани міст за ініціативи міських рад.** Як стає зрозуміло з листів, отриманих СЦГІ від рад малих та середніх міст у другій половині 2010 року, проектні інститути розпочали процес зняття грифів «ДСК» з частини картографічних складових окремих міст. Проте також зафіксовано відомості, що зазначений процес зустрів протидію міських рад.

Зокрема, саме про це пише у своєму листі № 931/01-14 від 04.11.2010 р. міський голова м. Славути Хмельницької області В.Б. Сидор: *«До 18.06.2010 р. деякі частини Генерального плану міста були під грифом «Для службового користування»..., встановленим розробником комунальною організацією виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації «Центр містобудування та архітектури»)».*

Проте зняття грифів обмеження доступу не влаштовує керівників місцевого самоврядування. Уже згадуваний міський голова у своєму листі продовжує: *«на даний час розглядається питання встановлення грифу «ДСК» на окремі частини Генерального плану міста міською радою. Дане право закріплене у договорі № 2 від 10.08.2007 р. з виконавцем робіт по розробленню містобудівної документації (Генерального плану) – комунальною організацією виконавчого органу Київської міської ради Київської міської державної адміністрації «Центр містобудування та архітектури». Пункт 8 «Особливі умови» зазначає «Результат виконаної роботи – Генеральний план території є власністю Замовника (тобто Славутської міської ради) Права на використання даного продукту з метою ознайомлення, продажу та передачі іншим особам належить ВИКЛЮЧНО ЗАМОВНИКУ і не можуть бути передані третім особам без згоди Замовника або рішення Славутської міської ради». Право посадовців обмежувати доступ до публічного документа, на думку міського голови Славути, надають статті 30, 38 Закону України «Про інформацію».*

Необхідність втаємничення частин Генерального плану міста міський голова пояснює тим, *«що деякі частини Генерального плану охоплюють відомості про майно, яке є власністю міської ради. Захищаючи власні майнові права, які є матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування (ст.ст. 140-146 Конституції України, ст.ст. 319, 321, 327 Цивільного кодексу України, п. 1 ст. 10, п. 5 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), враховуючи особливе стратегічне розташування міста<sup>14</sup>, на розгляд чергової сесії міської ради буде винесено проект рішення про*

<sup>14</sup> Довідка. Славути є містом обласного підпорядкування, центром однойменного району Хмельницької області. За даними перепису 2001 року в місті проживало 34 340 мешканців. У місті є підприємства будівельної, деревообробної та харчової промисловості. Через місто проходить автошлях Старокостянтинів—



*встановлення нового режиму доступу до окремих частин Генерального плану міста». Розмежовуючи в праві доступу до публічних документів посадовців міської ради («власника» інформації) та членів Славутської громади, чиновник висловлює впевненість, що при втаємниченні Генерального плану будуть враховані «інтереси територіальної громади, яка проживає на даній території».*

**Відмови на підставі того, що міська рада не вважає себе повноцінним розпорядником власного генерального плану.** До цієї категорії відмов можна віднести цілий спектр відповідей міських рад. Міські ради інформують, що не можуть надати доступ до власного генплану тому, що:

а) гриф «ДСК» чи «таємно» накладався на генеральний план міста проектним інститутом, і, відповідно, дозвіл на доступ до генерального плану має надавати проектний інститут (Бориспіль, Кіровоград, Львів, Стебник, Саки, Шахтарськ, Шацьк);

б) генеральний план розроблявся проектним інститутом і є інтелектуальною власністю проектного інституту (Львів, Коростень);

в) генеральний план міста ухвалювався іншим органом влади й не є *«офіційно документованою інформацією»* органу місцевого самоврядування (Краматорськ, Дніпродзержинськ);

г) генеральний план міста знаходиться на збереженні в районній державній адміністрації, й міська рада ним не розпоряджається (Коростишев, Перевальськ, Печеніги і Сарни).

В основі чотирьох вищезгаданих типів відмов лежить ігнорування факту, що саме міська рада є власником генерального плану міста й органом, відповідальним за забезпечення громадськості доступу до нього. Стаття 31 п. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування» відносить підготовку й подання на затвердження ради відповідних місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації та проведення громадського обговорення містобудівної документації до власних повноважень органів місцевого самоврядування.

Згідно зі статтею 10 Закону України «Про планування і забудову територій» саме місцеві ради розробляють, затверджують і вносять зміни до генеральних планів населених пунктів. Місцеві ради відповідають за проведення громадського обговорення містобудівної документації та забезпечення її доступності для громадян (див. розділ IV-1 ЗУ «Про планування і забудову територій»). Генеральні плани міст створюються на кошти міської громади. Як правило, саме міські ради зберігають свої генеральні плани. Отже, у підсумку, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи також мають нести відповідальність за забезпечення доступу громадськості до цих містобудівних документів.

Розглянемо більш детально кожен із 4-х згаданих типів відмов у доступі громадськості до генеральних планів.

**«Дозвіл на доступ до генерального плану має надавати проектний інститут» як організація, що накладає гриф обмеження доступу.** Таку думку у своїх листах висловили посадові особи місцевого самоврядування міст Бориспіль, Кіровоград, Стебник, Саки, Львів і Шахтарськ. У відповідях міських рад Антрацита, Броварів, Дружківки, Запоріжжя, Комсомольська, Коростеня, Куп'янська, Кременчука, Малина, Нетішина, Нової Каховки, Фастова згадуються проектні інститути як установи, що наклали гриф обмеження доступу

на генеральний план, або вказується, що ці документи видаються за їх погодженням. Як приклад, наведемо цитату з листа №435-15-02/1 від 13.05.2010 р. міського голови м. Куп'янськ М. І. Римського: *«Інформуємо Вас, що виконавцем Генерального плану міста Куп'янськ є Інститут «Укрміськбудпроект» м. Харків. ... цей документ містить відомості, які належать до компетентності Інституту «Укрміськбудпроект». ... надання інформації, передавання її у засоби масової інформації, копіювання для сторонніх організацій, здійснюється лише за письмовим погодженням з організаціями – авторами цих документів. ... підстава: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.1998 р. №1893 (зі змінами від 19.07.2006 р. №1000, від 08.12.07 р. №1700, від 26.08.2009 №899) «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».*

Питання розподілу відповідальності між міськими радами й проектними інститутами щодо забезпечення доступу до генеральних планів міст детально розглядається в статті Богдана Бондаренка й Володимира Щербаченка «Чи мають право проектні інститути забороняти міським радам робити генплани доступними для громадськості?». Ця стаття розміщена в другій частині книги, тому ми не будемо детально переказувати її зміст, а передамо лише суть основних висновків.

Аналіз листів міських рад показує, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи масово відмовляються від відповідальності за забезпечення відкритого режиму доступу до генеральних планів міст. Відповідальні особи міських рад посилаються на те, що розробку генпланів здійснюють державні проектні інститути, які й накладають грифи обмеження доступу на ці документи. Наприклад, у листі №02-19/703 від 16.03.2010 р. міський голова м. Шахтарськ О. В. Наумович пише: *«...на підставі Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави: «Копіювання для сторонніх організацій документів з грифом «Для службового користування», одержаних від інших організацій, здійснюється за погодженням з організаціями-авторами цих документів», тому пропонуємо Вам звернутися до проектного інституту «Донбасцивільпроект» як до організації-автора для отримання копії графічної складової генерального плану міста Шахтарськ».*

Цитований вище лист яскраво демонструє те, як міська рада свій обов'язок щодо забезпечення доступності для громадськості власного публічного документа намагається перекласти на запитувача інформації. В умовах суперечливості українського законодавства щодо забезпечення доступу до генеральних планів міські ради воліють не нести відповідальність за втаємничення та недоступність містобудівних документів для громадян. Саме тому вони у своїх відповідях спираються, насамперед, на згаданий вище пункт «Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави», затвердженої постановою КМУ від 27.11.1998 р. № 1893.

Для розуміння описуваної ситуації важливо брати до уваги той факт, що проектні інститути не є правовласниками містобудівної документації окремих міст. З правової точки зору вони є лише виконавцями послуг із створення генеральних планів. Накладення проектними інститутами на генеральні плани міст грифів «ДСК» і «таємно» де-факто зумовлює виконання ними дещо ширших функцій, аніж просто технічна розробка документації. Накладаючи грифи обмеження доступу «ДСК» і «таємно» на генеральні

плани міст, проектні інститути та їх посадові особи стають причетними до дій, які позбавляють українських громадян доступу до публічних документів органів місцевого самоврядування. Проте це не позбавляє міські й селищні ради відповідальності за забезпечення доступу громадян до власних рішень, тим більше таких важливих, як генеральний план.

Відсутність зацікавлення в міських рад у забезпеченні доступу громадськості до їх генеральних планів підтверджується листами проектних інститутів. Як засвідчили відповіді Українського державного НДІ проектування міст «Діпромисто» (м. Київ), його Івано-Франківської філії, ДП Державний інститут проектування міст «Містопроект» (м. Львів), ДП Український Державний проектний інститут «Укрміськбудпроект» (м. Харків), ДП Державний проектний інститут «Запоріжжівільпроект», міські ради не зверталися до цих установ із запитом про перегляд грифів «ДСК» на генеральних планах міст. Більше того, з листа-відповіді № 199/12-1 від 31.05.2010 р. директора ДП Державний інститут проектування міст «Містопроект» М. Кошля дізнаємося, що *«...на звернення замовника (міської ради), за додатковою угодою, може бути виготовлений екземпляр документації для відкритого користування, в повному об'ємі, в якому вилучені дані зазначені у вищевказаних переліках»*<sup>15</sup>. А ще з цього ж листа дізнаємося, що *«державні розцінки на такі роботи відсутні»*.

Очевидно, що відсутність державних розцінок на зазначені види робіт зумовлена як відсутністю попиту на такі види робіт з боку органів місцевого самоврядування, так і недостатнім бажанням відповідальних органів державної влади та їх посадових осіб стимулювати до цього місцеві ради.

Варто зазначити, що Український державний НДІ проектування міст «Діпромисто» (м. Київ) та ДП Державний інститут проектування міст «Містопроект» (м. Львів) повідомляють у своїх листах про досвід виготовлення «демонстраційних матеріалів» генпланів, які не містять інформації з обмеженим доступом, для проведення громадських обговорень. Проте демонстраційні матеріали проекту генерального плану й затверджений міською радою генеральний план міста – це документи, що можуть мати суттєві змістовні відмінності, й жоден з названих документів не може повноцінно замінити інший.

**«Генеральні плани міст – це «інтелектуальна власність розробників».** У міських радах Львова й Коростеня теж вважають, що для отримання доступу до картографічної складової генерального плану міста зацікавлені особи мають звертатися за дозволом до проектного інституту-розробника генплану. Проте необхідність звернення до проектувальних установ і правове обґрунтування обмеження доступу громадян генеральних планів міст у зазначених міських радах пояснюють необхідністю дотримання прав інтелектуальної власності. *«...Враховуючи вимоги ЗУ «Про авторське право та суміжні права» щодо отримання засвідченої копії графічної складової Генерального плану м. Львова, рекомендуємо звернутись до автора розробки «Коригування генерального плану міста Львова» – державного інституту проектування міст» «МІСТОПРОЕКТ» (м. Львів, вул.Генерала Чупринки, 71) після затвердження наведеної містобудівної документації у встановленому порядку»,* – відповідає СЦПІ начальник управління архітектури Львівської міської ради Ю. Криворучко листом № 2-13015/2401 від 27.11.2009 р. Схожою логікою керуються й у Коростенській міській раді. *«Надати засвідчену копію графічної складової Генерального плану міста не маємо можливості по причині заключення договору з*

---

<sup>15</sup> Мова йде про переліки конфіденційної інформації, що є власністю держави – авт.

проектним інститутом – розробником генерального плану про унеможливлення передачі вказаної документації, як інтелектуальної власності, іншим організаціям», – зазначає в листі № 02-16-01/400 від 05.03.2010 р. міський голова Коростеня В. В. Москаленко.

Як порушення авторського права розцінюють надання для ознайомлення за запитом картографічної складової Генерального плану й у Макіївській міській раді (лист № 09/29-10046 від 01.12.2009 р. за підписом заступника міського голови Макіївки, начальника управління АПК, торгівлі й побутового обслуговування О.М. Котляренка).

Ненадання доступу до генеральних планів міст із посиланням на неможливість порушення права інтелектуальної власності проектних інститутів є прямим порушенням законодавства й типовим прикладом нерозуміння публічного характеру генерального плану. Генеральний план є офіційним документом органу місцевого самоврядування. Ст. 434 Цивільного кодексу України чітко вказує серед переліку творів ті, які не є об'єктами авторського права, *«акти органів державної влади та органів місцевого самоврядування (закони, укази, постанови, рішення тощо), а також їх офіційні переклади»*.

Варто зазначити, що положення ЗУ «Про авторське право і суміжні права» й ЗУ «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» не повністю узгоджені з вищезгаданою ст. 434 Цивільного кодексу України. Адже Закон України «Про авторське право і суміжні права» не містить норм, які б обмежували застосування авторського права щодо творів (документів), підготовлених для публічного користування, оплачених за рахунок публічних коштів і повноцінне користування якими мало б передбачати можливість вільного копіювання таких творів. У свою чергу ст. 20 ЗУ «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність» дозволяє користування картами Державного картографічно-геодезичного фонду, але без права копіювання.

Тож можна зробити такий висновок із цитованих вище уривків відповідей міських рад: договори між цими радами й проектними інститутами (Львів – «Містопроект», Коростень – «Діпромисто») містять положення про те, що міські ради позбавлені права робити копії з власних генеральних планів. У той же час ст. 430 Цивільного кодексу України передбачає основним правилом побудови правових відносин у аналогічних випадках наступне: *«майнові права інтелектуальної власності на об'єкт, створений за замовленням, належать творцеві цього об'єкта та замовникові спільно...»*. Кому б не належала ініціатива позбавлення міської ради права робити копії з власного генплану – чи проектному інституту, чи самій міській раді – очевидно, що громадські інтереси в даній угоді не враховані. Ані державна проектна установа, ані орган місцевого самоврядування не подбали про доступність документа для зацікавлених громадян, які, сплачуючи податки, оплатили створення генерального плану.

Ще одним можливим поясненням ненадання доступу до генеральних планів міст із посиланням на необхідність дотримання авторських прав проектних інститутів є невірне тлумачення законодавства. Можливо, чиновники Львівської та Користенської міських рад витлумачили як необхідність дотримання авторських прав уже згадуваний пункт 39 «Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави», затверджений постановою КМУ від 27.11.1998 р. №1893. Зокрема в пункті 39 зазначається: *«Копіювання для сторонніх організацій документів з грифом «Для службового користування», одержаних від інших організацій, здійснюється за погодженням з організаціями-авторами цих документів»*.

Описана колізія навколо відносин органів місцевого самоврядування та проектних інститутів засвідчує підпорядкованість місцевого самоврядування органам державної влади, зокрема у сфері планування та розвитку територій. У наведеному прикладі бачимо, як проектні інститути, що підпорядковуються Міністерству регіонального розвитку та будівництва, виконують замовлення міст на розробку їх генеральних планів, але авторські права на плани замовникам не передають. Ці права де-факто залишаються у власності органів державної влади.

**«Генеральні плани на збереженні в райдержадміністраціях».** Міські ради Коростишева, Перевальська, Сарн та Печеніг у своїх відповідях зазначили, що генеральні плани цих населених пунктів знаходяться на збереженні в районних державних адміністраціях. При цьому інформацію про обмеження доступу до генеральних планів місцеві ради не надали, так само як і копії картографічних складових генеральних планів. Листи-запити до районних державних адміністрацій міські/селищна ради також не переслали.

Із листів-відповідей міських рад цих невеликих населених пунктів чисельністю від 7000 до 30000 мешканців зрозуміло, що саме місцеві ради цих населених пунктів ухвалюють рішення щодо їх генеральних планів (схвалення, продовження терміну дії і т.п.), проте повноцінно цими документами не розпоряджаються.

**«Генеральні плани міст, які «не є офіційно документованою інформацією виконавчого комітету міської ради».** Відповіді з таким нестандартним трактуванням правової природи генерального плану надійшли на запит СЦПІ від Краматорської та Дніпродзержинської міських рад.

Генеральний план м. Краматорськ було затверджено ще Постановою Ради міністрів УРСР від 17.07.1985 р. №277. Відтак, у міській раді вважають, що цей документ *«не є офіційно документованою інформацією виконавчого комітету Краматорської міської ради»*, і, відповідно, виконком ради *«не вбачає правових підстав для надання вищезазначеної інформації»*, – пише а листі № 01-29/28-7634 від 26.11.2009 р. міський голова В.А.Костюков. Схожою є відповідь із Дніпродзержинська, генплан якого було затверджено розпорядженням Ради міністрів УРСР від 11.02.1971 р. №65-р. Як повідомляє в листі № 2 вих.-15/74 від 18.02.2010 р. міський голова Я.С.Корчевський, генеральний план та інша містобудівна документація, згадувана в листі СЦПІ, *«не є офіційними документами, які створені в процесі поточної діяльності органів місцевого самоврядування. ... враховуючи зазначене вище, задовольнити Ваш запит не є можливим»*.

У двох описаних вище випадках наочною є правова прогалина. Справді, генеральні плани двох вищезгаданих міст були прийняті ще рішеннями Ради міністрів УРСР, і формально ці документи не є рішеннями місцевих рад Краматорська й Дніпродзержинська. Водночас генеральні плани зазначених міст не є й документами Кабінету Міністрів України.

Позиція міських рад Краматорська й Дніпродзержинська в описуваних ситуаціях зрозуміла. Її можна сформулювати так: «генпланом користуюсь, але за нього не відповідаю». Така позиція суперечить принципам, на яких здійснюється місцеве самоврядування в Україні, а саме: на принципах підзвітності, гласності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб. Автори звіту вважають, що ця правова прогалина має бути врегульована законодавчо й обов'язки з забезпечення доступності генеральних планів для громадян мають бути покладені на міські ради. До

цього часу можна користуватися аналогією закону, тобто поширити статус рішень місцевих рад на дані документи в контексті забезпечення прав громадськості на інформацію.

58 міських рад не вказали, що на генеральні плани накладено один з грифів обмеження доступу до інформації, проте повноцінні копії картографічної складової генерального плану вони до СЦПІ так і не надіслали.

**Відмови у зв'язку з технічними причинами та причинами фінансового характеру.** П'ятнадцятьом містам надати картографічну складову генплану заважають різні технічні причини. Міста Жовті Води, Ізмаїл, Ізюм, Іршава, Козятин, Красноармійськ, Красноперекоськ, Нікополь, Нововолинськ, Олександрія, Очаків, Рівне, Світловодськ, Синельникове, Скадовськ згадують цю причину як основну підставу у відмові в доступі до генерального плану. Також чимало міст, що заявили про обмеження доступу до їх генеральних планів грифами «ДСК» і «таємно», вказують і на труднощі технічного характеру при потенційно-можливому копіюванні карт і планів.

Красномовно зазначену ситуацію описує лист від 26.05.2010 р. №07/01-09-1801/2010 першого заступника міського голови м. Нетішин С. А. Карнаущенка: *«Відповідно до п. 39 Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів... копіювання для сторонніх організацій документів з грифом «Для службового користування» здійснюється за погодженням з організаціями – авторами цих документів. Навіть за наявності дозволу, виконавчий комітет Нетішинської міської ради не має технічної можливості виготовити копії графічної складової Генерального плану міста».*

Серед технічних причин, що унеможливають забезпечення дистанційного доступу до картографічних матеріалів генеральних планів, міські ради називають **відсутність можливостей для копіювання широкоформатних карт і їх великий обсяг**. Так, про це в листі від 22.02.2010 р. № 01-28/888 пише перший заступник міського голови Стаханова І. О. Мацевич: *«Надати Вам засвідчену копію графічної складової Генерального плану зважаючи на масштаб графічних матеріалів технічно не можливо».* Аналогічну відповідь (лист № 12-1076-01 від 10.03.2010 р.) дає Дружківський міський голова В. С. Гнатенко: *«На даний час в місті немає технічної можливості виконати копії зазначених документів відповідного формату».* Начальник управління містобудування та архітектури Рівненської міської ради М. Гоцур у листі № 01-10-05/566 від 19.12.2009 р. запевняє, що *«...при зверненні громадян надається інформація текстової та графічної складової генерального плану м. Рівне»*, проте тут же інформує: *«...надати засвідчену копію графічної складової генерального плану не можливо в зв'язку з великим об'ємом графічної частини генплану».* Лист № 1/1-313 від 21.04.2010 р. міського голови Жовтих Вод В. Ф. Голуба в обґрунтуванні неможливості надання копії містить чисельні показники: *«У виконавчому комітеті міської ради графічна частина Генерального плану існує тільки на паперових носіях в масштабі 1:5000. Надати його копію в форматі, відповідно запиту, технічно неможливо».* Ще більш промовисто проблема звучить у листі № 02.01-10/874 від 27.05.2010 р. першого заступника міського голови Красноперекоська Г. І. Могильного: *«В наявності маєтись аэротопосъёмка территории города М 1:2000, выполненная ГП «Крымгеоинформатика» в 1999 г., которая состоит из 49 листов размера А1, что является невозможным для предоставления. В электронном виде в наличии ее нет».*

**Зношеність оригіналів генеральних планів і відсутність електронних версій** документів зазначають як причину ненадання доступу до картографічної складової генерального плану в містах Синельникове та Скадовськ. *«Генеральний план міста був розроблений ще у 1970 році, тому він знаходиться в застарілому стані, тобто не*

*придатний для копіювання або сканування, так як протягом 40 років друкований текст, виконаний на друкарській машинці, втратив свою якість. Електронної версії немає», – пише міський голова м. Синельникове А. М. Матвеев у листі № 1416/21 від 01.06.2010 р. Його колега із Скадовська, міський голова О. В. Гавриш наводить аналогічну аргументацію: «Щодо отримання завіреного екземпляру завіреної графічної частини, то, на даний час, екземпляр робочого екземпляра генерального плану у досить занедбаному стані, що не дає можливості робити з нього копії» (лист № 2-32-204 від 02.03.2010 р.).*

**Відсутність коштів і матеріалів для виготовлення електронних копій картографічних матеріалів генпланів і розсекречення генпланів** було названо як причину відмови в доступі містами Іршава, Красноармійськ і Лисичанськ. Так, міський голова м. Іршава І. І. Палінчак у листі від 12.03.2010 р. № 01-23/201 інформує: *«Громадськість міста має можливість отримати доступ до текстової та графічної складової Генерального плану. Надіслати копії на носіях інформації /CD-R/ немає можливості, позаяк вони відсутні в міській раді».*

У Красноармійській міській раді Донецької області копію генерального плану не змогли надати через відсутність затвердженого бюджету (запит надсилався в період президентської виборчої кампанії та відсутності державного бюджету України). Красноармійський міський голова А.Г.Ляшенко в листі-відповіді №01-24-407 від 09.03.2010 р. зазначає: *«...для отримання копій необхідне виділення коштів з місцевого бюджету, що на даний час неможливо, так як станом 01.03.2010 державний бюджет України не прийнято, таким чином не прийнято місцевий бюджет на 2010 рік».*

У Лисичанську відсутність коштів заважає не лише зняти копію з генерального плану, але й його розсекреченню в цілому. Про це пише в листі № 1140-07/16 від 01.12.2009 р. начальник управління архітектури та містобудування, головний архітектор м. Лисичанськ, Н.Н.Ломако: *«С текстовою частию и графическими материалами можно ознакомиться в исполкоме Лисичанского городского совета при наличии допуска для работы с секретными документами, так как на титульном листе стоит гриф «секретно». ...в связи с отсутствием денежных средств исполком не может рассекретить генплан, для этого с генплана нужно убрать топооснову, выполненную в м 1:5000 (т.е. в 1 см. 50 м)».*

Даючи правову оцінку відповідям тих міських рад, які вказали вищезгадані технічні причини як єдиний аргумент для відмови в доступі до картографічної складової генерального плану, слід зазначити, що жоден з наведених вище «технічних» аргументів не є правомірним. Українське законодавство не передбачає можливості відмови на інформаційний запит у зв'язку з відсутністю коштів у бюджеті міської ради, неприйняттям бюджету, відсутністю технічних можливостей виготовлення запитуваних матеріалів тощо.

Натомість ст. 36 ЗУ «Про інформацію» передбачає відшкодування витрат, пов'язаних із виконанням запитів щодо доступу до офіційних документів і наданням письмової інформації. Згідно з Законом оплата за послуги по збиранню, пошуку, підготовці, створенню й наданню запитуваної письмової інформації не повинна перевищувати реальних витрат, пов'язаних із виконанням запитів. Незважаючи на наявність можливості, яку надає ст. 36 для органів місцевого самоврядування, жодна з 196 міських і селищних рад не запропонувала СЦГІ оплатити витрати, пов'язані з наданням графічної складової генерального плану.

Ст. 34 ЗУ «Про інформацію» передбачає можливість відстрочки задоволення запиту. Відстрочка допускається в разі, якщо запитуваний документ не може бути надано для

ознайомлення в місячний термін. Повідомлення про відстрочку серед іншого має містити причини, з яких запитуваний документ не може бути видано у встановлений Законом термін, а також термін, в який буде задоволено запит. Жоден з органів місцевого самоврядування, до яких були надіслані листи, не повідомив про бажання відстрочити термін надання відповіді.

Відмова міськими радами в доступі громадськості до генеральних планів міст через технічні умови є віддзеркаленням не лише правового аспекту проблеми. Крізь призму описаних відмов стає очевидним технічна невідповідність формату, в якому створюються генеральні плани, до тих функцій, які ці документи повинні відігравати у відкритому демократичному суспільстві. Генеральні плани створювалися й значною мірою продовжують створюватися в розмірах та форматах, непридатних для масового користування. Розробники генпланів і представники місцевого самоврядування продовжують бачити в генпланах документ, насамперед, із технічними функціями, призначений для роботи з ним незначної кількості спеціалістів; непризначений для масового тиражування й ознайомлення з ним зацікавленої громадськості. Про це говорить розмір картографічних матеріалів, їх кількість, а також описуване раніше розміщення на картах і планах інформації, що становить державну таємницю або є конфіденційною інформацією, що перебуває у власності держави.

**Відмови у доступі до генерального плану міста у зв'язку з протизаконною вимогою документального підтвердження переліку цілей і завдань об'єднання громадян і всеукраїнського статусу громадської організації.** Окрему категорію листів склали відповіді міських рад Ірпеня, Лубен, Маріуполя та Судака. Чинники цих міських рад не надали СЦГІ доступ до картографічних складових генеральних планів. Також вони не повідомили про те, чи обмежений доступ до генеральних планів їх міст відповідними грифами. Посадовці міських рад Лубен, Судака й Ірпеня вказали у своїх листах на той факт, що громадські організації в Україні відрізняються за територіальним статусом, а СЦГІ зареєстровано в м. Луганськ. *«Діяльність об'єднань громадян розповсюджується на територію тієї адміністративно-територіальної одиниці, де ця громадська організація зареєстрована. Ваша організація має статус регіональної і діє на території Луганської області»*, – зазначає в листі № 1-12/344 від 25.02.2010 р. начальник управління з питань юридичного та інформаційного забезпечення Лубенської міської ради О.Г. Іващенко.

Призначення подібних цитат у листах чиновників не завжди зрозуміло, оскільки в частині випадків жодного висновку після наведення цитат у листах не робиться. Припускаємо, що відповідні цитати наводяться для того, аби підвести отримувача відповіді до абсурдного висновку про те, що СЦГІ як організація, зареєстрована в Луганській області, не може звертатися з інформаційним запитом до міської ради поза межами Луганщини.

Також чиновники Лубен, Судака й Ірпеня як умову розгляду звернення СЦГІ висунули вимогу надання статутних документів організації з метою з'ясування того, чи відповідає статутним цілям Центру діяльність, яку здійснює СЦГІ в рамках проекту «Через доступ до генпланів – до містобудування без корупції». *«Питання про можливість надання запитуваної інформації буде розглянуто за умови документального підтвердження з Вашого боку переліку цілей і завдань Луганської обласної громадської організації «Східноукраїнський центр громадських ініціатив» та її Всеукраїнського статусу (ст. 9 Закону)»*, – формулює незаконну вимогу у своєму листі № 620/02.1-18 від 25.02.2010 р. міський голова Судака А. Дементев.



Маріупольській міській раді додаткові відомості про СЦГІ для розгляду запиту по суті не знадобилися, а свій лист № 05-5920-02 від 23.11.2009 р. перший заступник міського голови Маріуполя Г.В. Митрофанов резюмував наступним рішенням: *«...із наданого запиту не можливо встановити чи потрібна запитувана Вами інформація для реалізації статутних цілей та завдань громадської організації «Східноукраїнський центр громадських ініціатив». З урахуванням викладеного надання більш детальної інформації на Ваш запит не видається можливим».*

Місцеві прокуратури не знайшли порушень у цитованих відповідях міських рад, а деякі з них навіть підтримали їх незаконні вимоги.

Наприклад, у листі від 13.05.2010 р. прокурор м. Судака І.В. Можайський пише, що міською прокуратурою встановлено *«...що у наданні зазначеної інформації Вам не відмовлено, а повідомлено про можливість надання зазначеної інформації за умов документального підтвердження переліку цілей і завдань Луганської обласної громадської організації «Східноукраїнський центр громадських ініціатив» та її всеукраїнського статусу. ...Судацькою міською радою запропоновано підтвердити всеукраїнський статус об'єднання громадян, після якого буде розглянуто питання щодо надання запитуваної інформації. В ході перевірки прокуратурою міста Судака 21.04.2010 Вам направлено вимогу щодо надання завірених копій статутних документів, з яких можливо встановити статус громадської організації».* Детальніше позиція Судацької міської прокуратури щодо описуваної проблеми подана в розділі, присвяченому реагуванню органів прокуратури на відсутність у громадян доступу до генеральних планів міст.

Лубенський міжрайонний прокурор Р. Білокінь у своєму листі № 91з-10 від 11.05.2010 р., на відміну від свого колеги з прокуратури м. Судака, не підтримав висування додаткових протизаконних вимог до СЦГІ, але й не продемонстрував зацікавленості в захисті законних прав та інтересів громадської організації. Згаданий працівник Лубенської міжрайонної прокуратури лише обмежився роз'ясненням, *«...що у відповідності до ст. 48 «Про інформацію», в разі вчинення державними органами, органами місцевого регіонального самоврядування та їх посадовими особами ... протиправних діянь, передбачених цим Законом, ці дії підлягають оскарженню до органів вищого рівня або до суду».*

Здійснюючи правовий аналіз випадків висування до СЦГІ протизаконних вимог документального підтвердження переліку цілей і завдань об'єднання громадян і всеукраїнського статусу громадської організації, слід зазначити наступне: право на інформацію закріплюється в ст. 34 Конституції України, яка гарантує кожному право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Конституцією передбачено, що здійснення цих прав може бути обмежене **законом** за наявності виключного переліку підстав, передбачених у ч. 3 ст. 34 Конституції України.

Відповідно до вимог базового закону в даній сфері, а саме ст. 32 ЗУ «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року N 2657-ХІІ, Східноукраїнський центр громадських ініціатив подав інформаційні запити до міських рад, тобто звернення з вимогою про надання можливості ознайомлення з офіційними документами. Частина 2 вищезгаданої статті надає право фізичним і юридичним особам вимагати від державних органів надання будь-якого офіційного документа, незалежно від того, стосується цей документ запитувача особисто чи ні, крім випадків обмеження доступу, передбачених цим Законом.

У Законі України «Про інформацію» не передбачено в якості підстави для надання інформації встановлення статусу організації й обґрунтування цілей і завдань об'єднання

громадян для реалізації права на одержання інформації від будь-яких органів місцевого самоврядування. Більше того, ст. 9 Закону України «Про інформацію» закріплює для громадян України та юридичних осіб можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій. Водночас дана стаття не встановлює жодних територіальних обмежень як умови надання такої інформації та не передбачає обов'язку доводити необхідність надання такої інформації для виконання цілей і завдань конкретного об'єднання.

Враховуючи, що відповідно до ст. 19 Конституції України *«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»*, органи державної влади й місцевого самоврядування та їх посадові особи не мають права встановлювати будь-які додаткові обмеження доступу до інформації, що не передбачені законом. Таким чином, вимоги міських рад і прокуратур щодо підтвердження всеукраїнського статусу громадського об'єднання є такими, що прямо суперечать ст. 19 Конституції України, ст. 10 ЗУ «Про місцеве самоврядування» та ст. 32 ЗУ «Про інформацію».

Це підтверджується й міжнародно-правовими стандартами. Зокрема, ст. 10 ратифікованої Україною Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод встановлює, що кожен має право на одержання і передачу інформації та ідей без втручання органів державної влади й **«незалежно від кордонів»**.

Показовими в даному контексті є рішення Європейського суду з прав людини від 3 квітня 2008 року в справі № 40269/02 «Корецький та інші проти України», в якому Європейський суд з прав людини визнав такими, що не відповідають вимогам демократичного суспільства: **заборону об'єднання мати представників і здійснювати діяльність за межами території реєстрації об'єднання**. Слід звернути увагу на особливе значення практики застосування даного рішення для України, з огляду на положення ст. 2 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року N 3477-IV, яка встановлює обов'язковість для виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини відповідно до ст. 46 Конвенції.

На підставі вищезазначеного слід констатувати, що оскільки Закон України «Про інформацію» жодних обмежень у наданні офіційних документів на підставі необхідності документального підтвердження переліку цілей і завдань об'єднання громадян і його всеукраїнського статусу не встановлює, вимоги надання зазначених відомостей або відмови в наданні інформації слід розцінювати як незаконні та такі, що грубо порушують Конституцію України.

Крім того, варто зазначити, що дії чиновників міст Лубни, Судак та Ірпінь, які висунули додаткові вимоги до розгляду інформаційного запиту СЦГІ, можуть бути також кваліфіковані як такі, що підпадають під ст.170 («Перешкоджання законній діяльності професійних спілок, політичних партій, громадських організацій») та п.1 ст.365 (перевищення влади або службових повноважень) Кримінального кодексу України.

**Аналіз форм та способів доступу громадськості до генеральних планів, які декларувалися міськими/селищними радами.**

**Картографічні матеріали генпланів на сайтах міських рад.** Міські ради Луцька, Одеси, Севастополя та Херсону повідомили, що картографічні матеріали генеральних

планів цих міст розміщені в мережі Інтернет. При цьому посадові особи міських рад не повідомили про жодні грифи обмежень у доступі, накладені на генеральні плани цих міст. Паперові копії картографічних генпланів указані вище міста теж не надали.

Перевірка сайтів міських рад Луцька, Одеси, Севастополя та Херсону показала, що достатньо повно картографічні матеріали представлені на сайті Одеської міської ради. На веб-ресурсі міста представлено декілька типів креслень достатньо високої роздільної здатності. У той же час текстову складову Генерального плану Одеси на сайті знайти не вдалося. На сайті Луцької міської ради розміщене зображення основного креслення Генерального плану високої роздільної здатності на топографічній основі масштабу 1:5000, пояснювальна записка до проекту рішення Луцької міської ради «Про затвердження Генерального плану міста Луцька», рішення міської ради щодо порядку проведення громадських слухань з обговорення Генерального плану міста Луцьк. На сайті Херсонської міської ради розміщене зображення основного креслення Генерального плану низької роздільної здатності. Текстову складову Генерального плану Херсону на сайті знайти не вдалося. На сайті Севастопольської міської ради й державної адміністрації ані текстової, ані графічної складової Генерального плану міста-героя знайти не вдалося навіть із використанням системи пошуку самого сайту.

Показовою виявилася позиція прокуратури міста Севастополь і Управління СБУ в місті Севастополь щодо інформації міської ради про наявність на сайті ради картографічної складової Генерального плану міста. Начальник відділу прокуратури міста Севастополь І.Шевченко в листі № 07-662/10-2978ш від 15.07.2010 р. лише відтворив позицію міської ради: «... вам повідомлено, про дату затвердження Генерального плану міста до 2025 року, адресу сайта в мережі Інтернет, де розташована його графічна частина...». Працівник прокуратури ані не надав інформації, про точну Інтернет-адресу, за якою розміщений Генеральний план, ані повідомив СЦГІ про проведення перевірки інформації, наданої міською радою. Аналогічною була й позиція начальника Управління СБУ в м. Севастополь Сальви М.А., який у листі від 25.01.2010 р. № 47/34/198 зазначив: «З метою покращення доступу громадян до інформації про Генеральний план м. Севастополя його відкрита електронна версія графічної частини розміщена, на Інтернеті на відомому Вам сайті». СЦГІ не відомо, чи намагалися начальник відділу прокуратури міста Севастополь І. Шевченко й начальник управління СБУ в м. Севастополь М.А.Сальва знайти Генеральний план м. Севастополь на веб-сайті міської ради й якими були результати цих пошуків. З огляду на очевидний брак відповідної інформації, СЦГІ надіслав усім трьом структурам додаткові запити з проханням надати точну інтернет-адресу, за якою розміщено Генеральний план міста Севастополь на веб-сайті Севастопольської міської ради. На час виходу видання в друк відповіді на ці запити отримано не було.

Детальніше проблему правомірності використання у відповідях на інформаційні запити органами публічної влади та їх посадовими особами посилок на веб-ресурси як альтернативу надання інформації на паперовій основі розглянуто експертом Харківської правозахисної групи Оксаною Нестеренко в статті «Основні підстави обмеження реалізації права на доступ до інформації органами місцевого самоврядування та їх правомірність». Ця стаття розміщена в другій частині цієї книги. Зокрема, її авторка вказує на важливість того, аби органи публічної влади, посилаючись на ресурси мережі Інтернет, вказували їх повну інтернет-адресу. У ході моніторингу було виявлено, що точну інтернет-адресу розміщення матеріалів Генерального плану надала лише Луцька міська рада. У відповіді Херсонської

міської ради було вказано розділ сайту, в якому розміщено основне креслення Генплану. Одеські й севастопольські чиновники вказали лише основну веб-адресу сайту міста.

Чимало інших обласних центрів також згадали у своїх відповідях про можливість ознайомитися з матеріалами їх генеральних планів на офіційних веб-сторінках міських рад. Проте на відміну від Луцька, Одеси, Севастополя та Херсону, інші обласні центри також повідомляли, що на їх генеральні плани накладено грифи обмежень доступу.

Аналіз матеріалів генпланів, оприлюднених на веб-ресурсах міських рад, дозволив виявити ряд тенденцій. Органи місцевого самоврядування розміщують матеріали генеральних планів у мережі Інтернет вкрай вибірково. Станом на липень 2010 року найбільш представлені картографічні матеріали генеральних планів на веб-сайтах Донецька, Львова й Одеси. Інші міста, як правило, обмежувалися розміщенням лише основного креслення генплану, не оприлюднюючи інших карт. Проте основне креслення є лише частиною картографічної складової провідного містобудівного документа міста.

Якість розміщуваних картографічних матеріалів суттєво різниться: від дуже якісних зображень (Львів, Луцьк, Суми) – до низькоякісних (Житомир, Луганськ, Херсон). Особливо дивує неякісність зображень карт у тих випадках, коли чиновники у свої відповідях підкреслюють значення матеріалів, розміщених на сайті. Ось, наприклад, як пише про це в листі № 15/8161 від 31.12.2009 р. заступник Житомирського міського голови з питань діяльності виконавчих органів влади І.П. Гундич: *«Генеральним планом міста користуються фахівці організацій та установ міста в межах службової компетенції. А для ознайомлення громадян міста генеральний план розміщений на електронному сайті міської ради».*

При розміщенні матеріалів генпланів на сайтах міських рад спостерігається значна вибірковість: одні міста розміщують частину і текстових, і графічних матеріалів, другі – лише частину графічних, треті – лише частину текстових. Наприклад, Харківська міська рада розмістила на веб-сайті текст із основними положеннями Генерального плану міста, але не демонструє на веб-сайті жодної карти чи плану. Протилежна ситуація спостерігається на веб-сайтах Донецька й Одеси, де наявні картографічні матеріали, але відсутні текстові. Непоодинокими є випадки, коли розміщені документи не можна завантажити з сайту (Дніпропетровськ, Луцьк), що підтвердило неодноразове тестування цих веб-сайтів з різних країн світу.

**«Надсилаю засвідчену копію графічної складової генерального плану».** Станом на липень 2010 року лише три з 196 міст надіслали копії основних креслень своїх генеральних планів. Це міста Калуш, Моршин та Щолкіне. Міські ради Калуша й Моршина надіслали паперові чорно-білі фотокопії картографічних матеріалів, а з м. Щолкіне надіслали основне креслення Генплану в електронній формі по електронній пошті.

За своєю інформативністю надіслані копії карт генпланів майже не відрізняються від низькоякісних зображень генпланів, розміщених в Інтернеті такими обласними центрами України, як: Житомир, Луганськ, Херсон. Так, положення експлікації до основного креслення Генерального плану міста Калуш прочитати на фотокопії практично неможливо: відсутнє позначення масштабу, не можливо встановити розв'язки, вулиці й зонування. Копія зроблена на аркуші форматом А3, завірена підписом головного архітектора міста й відповідною печаткою.

Масштаб основного креслення Генерального плану Моршина встановити теж неможливо. Копія виконана на аркуші паперу, що складає трохи більший розмір ніж А-4 (305 мм x 300 мм). На надісланій копії Генплану можна розпізнати межі курортної та

сельбищної зон, окремі умовні позначення та приблизне розташування основних об'єктів міста. Також можна ідентифікувати напрямки руху до прилеглих населених пунктів. Назви вулиць прочитати неможливо.

Роздільна здатність надісланого електронного зображення головного креслення м. Щолкіне низька, й встановити масштаб даного креслення не вдається. Назви вулиць відсутні. Легенду креслення прочитати практично неможливо. На кресленні відсутні назви зон, основних об'єктів, прилеглих населених пунктів тощо.

Уже після 15 липня 2010 року картографічні матеріали надали міська рада Южноукраїнська Миколаївської області та міська рада Хмільника Вінницької області у вигляді паперових копій.

Матеріали від міської ради Хмільника склалися з трьох документів, проте не містили пояснювального листа до них. Перший з надісланих документів – копія рішення виконавчого комітету Хмільницької міської ради Вінницької області від 23.03.1995 року № 82 «Про затвердження генерального плану м. Хмільник». Другий – кольорова фотографія формату А-4 із зображенням головного креслення Генерального плану м. Хмільник. На зазначеній фотографії неможливо прочитати назви вулиць, проте піддаються прочитанню умовні позначення, головні об'єкти міста, масштаб. Третій документ – це копія головного креслення Генерального плану м. Хмільник розміром 15000 x 16500 мм. Документ являє собою аркуш паперу, що складається зі склеєних близько 30 аркушів А-4 і, очевидно, є копією Генплану міста, виконаною в масштабі 1:1 до оригіналу. На копії легко піддаються прочитанню назви вулиць, розташування великих будівель і споруд, головні об'єкти міста, зони міста, назви шляхів прямування до сусідніх із містом районів і населених пунктів. По зображенню Генплану можна ідентифікувати розміщення приватних будинків на території малоповерхової та одноповерхової індивідуальної забудови. Зазначена копія завірена підписом начальника Управління архітектури та містобудування міської ради, головним архітектором міста М. Загнибородою та відповідною печаткою. У правому нижньому куту відображено масштаб (1:5000) та міститься позначка «ДСК».

Южноукраїнська міська рада надіслала креслення Генерального плану міста разом із супровідним листом. Креслення було у вигляді двох склеєних аркушів паперу формату А-3 (240 мм x 690 мм). Документ завірено підписом начальника Управління розвитку інфраструктури міської ради й печаткою управління. Надіслане креслення містить схему розташування міста в системі розселення в масштабі 1:25000. Копія документа є нечіткою, однак назви зон, основних об'єктів і прилеглих територій та селищ, умовні позначення до документа можуть бути прочитані. Назви вулиць прочитати неможливо. Частиною креслення є таблиця техніко-економічних показників, що містить дані за трьома показниками: чисельність населення, територія міста, загальна площа житлового фонду.

У СЦГІ відсутня інформація про те, чи надіслані креслення є єдиними матеріалами картографічних складових генпланів міст у всіх тих згаданих випадках, коли картографічні матеріали генпланів були надані.

**«Надаються викопіювання та витяги із генерального плану».** На запит про можливість доступу громадян до картографічної складової генерального плану посадові особи Виноградова, Вишневого, Сміли повідомили, що мешканці цих населених пунктів мають можливість його отримати через викопіювання та витяги з генпланів. Посадові особи зазначених населених пунктів не повідомили про обмеження доступу до генеральних планів цих міст через накладення спеціальних грифів.

Про можливість отримання викопіювань і витягів з генеральних планів згадали у своїх відповідях усього двадцять міст, абсолютна більшість яких указали, що доступ до генерального плану в цілому є обмеженим. *«Матеріали генерального плану являються документом для службового польовання, в зв'язи з цим по заявкам лиц, не имеющих доступ к государственной тайне, управлением градостроительства и архитектуры выдаются только выкопировки или выписки в соответствии с действующим законодательством»*, – зазначає в листі № 2033/02-1-25-3226 від 23.12.2009 р. заступник міського голови Алушти з питань діяльності виконавчих органів влади В.А. Локтинов. Деякі міста інформують про отримання викопіювань і витягів як про єдино можливу форму доступу громадян до генплану.

На думку авторів звіту, отримання викопіювань і витягів з генерального плану не можна вважати повноцінною формою доступу громадян до містобудівної документації. Намагання довести протилежне означатиме або нерозуміння значення та функцій генплану як документа, що дає комплексне й цілісне уявлення про місто загалом, або свідому підміну понять. Отримання громадянином чи організацією викопіювання з генплану розміром 10x10 см<sup>16</sup> не є рівнозначним ознайомленню з цілим документом, що складається з сотень сторінок і, щонайменше, кількох карт і планів.

Отримання викопіювань і витягів є процедурою, необхідною насамперед для здійснення фізичною або юридичною особою будівництва чи благоустрою конкретної ділянки. *«При письмовому зверненні, громадяни міста отримують викопіювання з генерального плану для погодження будівництва, реконструкції об'єктів різного призначення»*, – зазначає у листі від 22.03.2010 р. № 02-12/300 голова Виноградівської міської рада С.З.Бочкай. Витяг чи викопіювання з генплану не дає громадянам можливості отримати уявлення про ціле місто, напрями його розвитку, екологічну ситуацію, функціональний розподіл територій та інші аспекти соціально-економічного розвитку населеного пункту в просторовій перспективі. Керуючись фрагментом генерального плану, а не цілим документом, громадяни позбавлені можливості результативно контролювати виконання місцевим самоврядуванням своїх зобов'язань щодо просторового розвитку міста. У громадах, у яких їх члени мають доступ до генеральних планів міст виключно шляхом отримання витягів і викопіювань, генеральні плани не виконують своїх громадсько-політичних функцій. Тому відмову в ознайомленні з повним текстом генплану під тим приводом, що міська рада може надати викопіювання та виписки з нього, слід вважати неправомірною.

**«З генеральним планом міста Ви можете ознайомитись, направивши свого представника в міську раду»**, – приблизно таку за суттю відповідь СЦГІ отримав від восьми міських рад. Посадові особи Борислава, Вознесенська, Генічеська, Дрогобича, Іллічівська, Могилів-Подільського, Новомосковська, Приморська, Южноукраїнська не повідомили про будь-які обмеження в доступі до генеральних планів цих міст, проте, як форму ознайомлення з цим документом (в окремих відповідях – єдино можливу), визначили можливість ознайомитися з генеральним планом безпосередньо в міській раді.

В окремих міських радах навіть переконані, що розміщення генерального плану в кабінеті одного з високопосадових чиновників міської ради забезпечує можливість для звичайних громадян ознайомитися з цим документом. Наприклад, читаємо про це в листі № 3-21/2504 від 01.04.2010 р. першого заступника міського голови м. Дрогобич П.

---

<sup>16</sup> Лист-відповідь № 01-28/888 від 22.02.2010 р. першого заступника міського голови м. Стаханов І.О. Мацевича на інформаційний запит СЦГІ.

Суда: «...генеральний план міста (текстова та графічна частини) знаходяться у відділі містобудування та архітектури, в кабінеті головного архітектора міста та голови міста Дрогобича, що дає вільний доступ громадянам для отримання інформації про перспективи розбудови території в межах населеного пункту».

Інші міські ради (Іллічівськ, Могилів-Подільський, Приморськ) не настільки переконані в зручності для громадян знайомитися з генеральним планом міста в кабінеті міського голови й зазначають про таку можливість, скоріше як про вимушений захід через відсутність технічних можливостей із виготовлення копій. «Оскільки копії графічної частини Генерального плану міста Іллічівська за об'ємом є дуже великими, а у електронному вигляді не сформовані в окремий документ, це унеможлиблює надання Вам копій карт міста та інформації на електронному носії. Однак, Ви маєте можливість ознайомитись з графічною частиною Генерального плану міста Іллічівська безпосередньо в приміщенні Іллічівської міської ради...», – зазначає у листі № 019-358 від 05.03.2010 р. міський голова м. Іллічівськ В. Я. Хмельнюк.

На час складання моніторингового звіту СЦГІ не мав можливості перевірити реальність ознайомлення з генеральними планами восьми зазначених міст безпосередньо в міських радах. Проте у цілому зазначені відповіді можна оцінити як фактичні відмови в наданні доступу до офіційних документів міської ради, адже для багатьох запитувачів приїзд до міської ради є невинновдвано ускладненим і дорогим способом отримання доступу до запитуваної інформації.

Як уже зазначалося вище, ст. 36 ЗУ «Про інформацію» передбачає відшкодування витрат, пов'язаних із виконанням запитів щодо доступу до офіційних документів і наданням письмової інформації, а ст. 34 цього ж Закону – можливість відстрочки задоволення запиту, якщо, наприклад, виготовлення копій є процесом надмірно часомістким. Проте жодна з міських рад не скористалася можливостями, які надаються зазначеними статтями Закону.

**Відсутність чіткої інформації про форми доступу до генеральних планів.** Міста Димитрів і Самбір не повідомили про обмеження в доступі до генеральних планів своїх міст, проте копій цих документів також не надали. Так само посадові особи міських рад Димитрова й Самбора не поінформували СЦГІ про практичний механізм доступу до генеральних планів. «Доступ до генерального плану (текстової і графічної частини) громадяни України можуть отримати без обмежень», – відповідає листом від 27.05.2010 р. №2/19-15/276-450/3-6 перший заступник міського голови Самбора Я. Ярема. Схожу відповідь дає виконуючий обов'язки міського голови м. Димитров Л. М. Ревва в листі від 26.02.2010 р. № вх02-156-0464/01: «...доступ до Генерального плану...мають усі зацікавлені громадяни, згідно чинного законодавства України». Що саме в Димитрівській міській раді розуміють під ємкою формою «згідно чинного законодавства України», лист з міської ради не повідомляє. Зазначені листи, з огляду на фактичну відсутність відповіді про механізм доступу до генерального плану, мало чим відрізняються від тих, що віднесені до категорії беззмистовних. Їх також можна вважати такими, що порушують ЗУ «Про інформацію» (ст. ст. 5,10, 21, 28, 43), а посадові особи, що їх підписали, мали б підпасти під відповідальність, передбачену ст. 47 цього ж Закону.

#### **Особливості доступу до проектів генеральних планів міст.**

Тридцять міст і селищ міського типу повідомили, що генеральні плани у цих населених пунктах або відсутні, або знаходяться в стадії розробки/коригування/затвердження чи громадського обговорення. Дев'ятнадцять із цих міст послались на відсутність актуального генплану/незавершеність його розробки як на

основний аргумент у відмові в наданні копії картографічної складової генерального плану. Виконавчі органи цих рад також не надали картографічних складових генеральних планів міст, що діяли до початку розробки нових. Чиновники ще одинадцяти міських рад навели також додаткові аргументи, чому доступ до генеральних планів/проектів генеральних планів цих міст не може бути наданий (наявність грифу «ДСК», захищеність карт генпланів авторськими правами, обмеженість коштів міської ради тощо).

Причиною відсутності генеральних планів більшість міст називають брак фінансування для розробки цих документів. Проте у декількох випадках встановити причину відсутності містобудівної документації в місті з листів міських рад було неможливо через неповноту й заплутаність отриманих відповідей. Яскравий зразок такої неналежної відповіді надійшов за підписом міського голови м. Прилуки Ю.В. Беркута (лист від 01.03.2010 р. № 02-9914). Цитуємо: *«Повідомляємо, що на час вашого звернення генеральний план міста та інша містобудівна документація відсутня»*. Інших змістовних пояснень лист міського голови не містить. Залишається тільки гадати, куди міг зникнути генеральний план міста саме на час звернення СЦГІ.

Частина міст, де завершується або завершена розробка генерального плану, повідомили про різні форми (як заплановані, так і такі, що вже реалізуються) залучення громадськості до ознайомлення з проектом – основним містобудівним документом. Зокрема, у листах міськрад згадуються поширення інформації в ЗМІ (Алчевськ, Васильків), проведення громадських обговорень (Васильків, Донецьк, Кам'янець-Подільський, Костянтинівка, Красний Лиман, Марганець), намір розмістити на веб-сайті міської ради текстову й графічну складову генерального плану (Кам'янець-Подільський).

Більшість згаданих міст обмежуються інформацією про те, що громадські обговорення будуть проведені/проводяться, не наводячи конкретних деталей. Винятком є відповідь начальника головного управління містобудування та архітектури Донецької міської ради С.Л. Ващинського №01/17-7443 від 10.12.2009р., яка подає детальну інформацію про час, місце й процедуру ознайомлення з проектом генерального плану міста (який чомусь ще до затвердження названо не проектом генерального плану, а генеральним планом). Також лист із Донецької міської ради містить запрошення ознайомитися з проектом Генерального плану, щоправда, для реалізації цього запрошення необхідно відвідати експозицію у м. Донецьк.

Жодна з міських рад, чий генеральний план знаходиться в стадії розробки/коригування, не надала копій проектів картографічних складових генпланів або генеральних планів, що діяли до початку розробки/коригування нових. Узагальнену позицію місцевих рад з цього питання, на нашу думку, досить влучно висловив селищний голова смт. Солотвино Ю. Ю. Ухаль у листі № 25-02-11 від 24.02.2010 р.: *«... на даний час Генеральний план не актуальний і не може бути предметом зацікавленості для громадян»*.

**Висновки.** Жоден із 196 населених пунктів, охоплених моніторингом, не запропонував для ознайомлення повноцінну копію генерального плану та/або його картографічної складової. Абсолютна більшість рад міських населених пунктів офіційно або де-факто відмовила в доступі до власних генеральних планів.

Близько 25% міст, охоплених моніторингом, не надали відповідей взагалі або надіслали листи, що не містять фактичних відповідей на питання. Ще більша кількість міст надіслала листи з відповідями лише на частину запитань, неповними відповідями або відповідями, що містять внутрішні суперечності.



115 міст відмовили СЦГІ в доступі до картографічних складових генпланів під різними приводами. У тому числі 84 міста й селища міського типу офіційно повідомили про обмежений ступінь доступу до картографічних складових їх генеральних планів. Ці міста складають понад 50% усіх українських міст з чисельністю населення понад 25000 мешканців. Значна кількість міських рад посилалася у своїх відмовах на відсутність тих чи інших технічних можливостей для виготовлення копій картографічних складових: зношеність генеральних планів, великий формат карт, відсутність коштів для копіювання картографічної складової генплану тощо.

Чимало міст не повідомили про жодні обмеження в доступі до власних генеральних планів, але водночас копій картографічних складових теж не надали.

Певним проявом доступності генеральних планів можна вважати розміщення частини карт і планів, а в окремих випадках і пояснювальних записок до генеральних планів, насамперед, обласних центрів, на сайтах міських рад. Водночас якість картографічних зображень у більшості таких випадків є низькою, такою, що не дає можливості повноцінного прочитання карт. Розміщення частини карт в Інтернет не підміняє обов'язку міських рад надавати стандартну відповідь поштовим листом. Лише п'ять міст (Калуш, Моршин, Хмельник, Щолкіне, Южноукраїнськ) надіслали копії основних креслень власних генеральних планів. Ряд міст не надав копій генпланів, але запропонував ознайомитися з ними в інший, незручний для запитувача спосіб (наприклад, відвідати міську раду). Таким чином, маємо констатувати практично повну відсутність у громадян України права доступу до генеральних планів міст і селищ – провідних містобудівних документів населених пунктів країни.

### 2.2.2 ПОЗИЦІЯ ПРОЕКТНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Як зазначалося, листування з проектними організаціями не входило до початкової концепції моніторингу. Підготувати й надіслати запити до проектувальних установ Центр спонукали численні згадки у відповідях міських рад про ту важливу роль, яку зазначені установи відіграють у процесі втаємничення генеральних планів.

Даний розділ книги покликаний подати стислий огляд результатів листування СЦГІ з проектними інститутами, допомогти зацікавленому читачеві сформулювати цілісне уявлення про всі складові моніторингу та його перебіг. Ця частина моніторингового звіту не висвітлює в деталях суть взаємовідносин проектувальних організацій і міських рад. Вказана проблема описана в попередньому розділі книги, у тій її частині, яка присвячена аналізу відмов міських рад у наданні доступу до генеральних планів з огляду на те, що, на думку посадових осіб місцевого самоврядування, дозвіл на доступ до генпланів мають надавати проектні інститути. Також питання взаємовідносин проектувальних організацій і міських рад розглядається в статті Богдана Бондаренка і Володимира Щербаченка «Чи мають право проектні інститути забороняти міським радам робити генплани доступними для громадськості?», що розміщена в другій частині книги.

**Проектувальні організації та їх роль у розробці генеральних планів населених пунктів.** Проектувальна організація – це науково-технічна установа, що займається розробкою проектної документації в галузі регіонального планування, містобудування, об'ємно-конструкторського проектування та інженерного планування, ландшафтної архітектури, а також здійсненням наукових досліджень у галузі регіонального планування, містобудування, природоохоронних заходів; упровадженням геоінформаційних технологій. Проектувальні організації здійснюють розробку генеральних планів відповідно до ДБН Б.1-

3-97 «Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів», ДБН Б.1.1-6-2007 «Система містобудівної документації. Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження схем планування території району»; ДБН Б.1.1-4-2009 «Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження містобудівного обґрунтування».

Процедура розроблення містобудівної документації включає наступні етапи:

- ухвалення рішення місцевою радою та її виконавчими органами, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями про розробку генерального плану населеного пункту, визначення розробника генерального плану;

- надання замовлення розробнику генерального плану – проектувальній організації, підготовка й затвердження завдання на проектування;

- надання вихідних даних розробнику, збір розробником тих вихідних даних обстеження території проектування, яких бракує у матеріалах, наданих замовником;

- розроблення проектним інститутом попередніх архітектурно-планувальних рішень, попереднє погодження їх із замовником і органами містобудування та архітектури;

- виконання розробником містобудівної проектно-документації в повному об'ємі згідно з завданнями та нормативними вимогами і видача замовнику;

- погодження документації з зацікавленими організаціями і державна експертиза, внесення змін і доповнень за зауваженнями погоджувальних інстанцій;

- громадське обговорення містобудівних проектних рішень, за потреби – внесення змін і доповнень до документації та повторна експертиза;

- затвердження генерального плану місцевою радою відповідного населеного пункту.

В Україні традиційно функції з виготовлення генеральних планів виконували проектні інститути, значна частина яких на час проведення моніторингу функціонувала у формі підприємств, заснованих на державній формі власності, та знаходилася в підпорядкуванні Міністерства регіонального розвитку й будівництва України. Це такі установи, як: Український державний НДІ проектування міст «Діпромісто», Державний інститут проектування міст «Містопроект», Луганський державний проектний інститут житлового й цивільного будівництва «Луганськцивільпроект» та інші.

Серед проектувальних організацій є й акціонерні товариства, засновниками яких є органи місцевого самоврядування. Прикладом відомого акціонерного товариства, що працює у сфері планування розвитку територій, є ВАТ «Київпроект», потужний проектно-вишукувальний комплекс, який об'єднує три великих проектних і вишукувальних інститути, два дочірніх підприємства. Ця установа займалася розробкою усіх повоєнних Генеральних планів столиці.

У діяльності проектних інститутів ще з часів СРСР була наявна регіональна й тематична спеціалізація щодо розробки генеральних планів для певних типів міських населених пунктів і регіонів України. Станом на жовтень 2010 року проектувальними організаціями в Україні було розроблено 196 генеральних планів міст України.

Органи місцевого самоврядування мають право самостійно визначати розробника містобудівної документації, незалежно від форми власності останнього, проте в більшості випадків саме державні й комунальні організації мають значний досвід, технічні можливості та кадровий потенціал для розробки таких значних проектів, як генеральні плани міських населених пунктів.

**Запити СЦГІ до проектних інститутів.** Протягом моніторингу СЦГІ були надіслані запити до 18 інститутів, які згадувалися у відповідях міських рад. Це такі проектні

установи, як: Дніпропетровський державний проектний інститут житлового і цивільного будівництва «Дніпроцивільпроект» і його Нікопольська філія (міста Дніпропетровськ і Нікополь); Науково-дослідний і проектний інститут містобудування (м. Київ); Державний інститут проектування міст «Містопроект» (м. Львів); Державне підприємство Український державний проектний інститут «Укрміськбудпроект» (м. Харків); Вінницька проектна організація «Вінницябудпроект» (м. Вінниця), Волинська філія Українського державного науково-дослідного інституту проектування міст «Діпромiсто» (м. Луцьк); Український державний науково-дослідний інститут проектування міст «Діпромiсто» (м. Київ) та інших.

В інформаційних запитах Центр просив проектні інститути здійснити роз'яснення щодо підстав надання містобудівної документації грифів обмеження доступу; щодо процедур розробки містобудівної документації; можливості скасування наданих інститутом грифів обмеження доступу; випадків скасування (перегляду) обмежувальних грифів на генеральних планах міст.

**Відповіді проектних інститутів на запити СЦГІ.** Місцеві філії та відділення проектних інститутів (Нікопольська філія Дніпропетровського державного проектного інституту житлового й цивільного будівництва «Дніпроцивільпроект», Дрогобицьке відділення державного підприємства «Державний інститут проектування міст «Містопроект»), як правило, уникали надання змістовних відповідей, перенаправляючи авторів звернень до своїх головних проектних установ. Ряд проектувальних організацій: Державний проектний інститут містобудування «Міськбудпроект» (м. Полтава); Луганський державний проектний інститут житлового й цивільного будівництва «Луганськцивільпроект» – теж надали неповні або формальні відповіді. Водночас, відповіді державних підприємств (Державного інституту проектування міст «Містопроект» (м. Львів), Українського державного науково - дослідного інституту проектування міст «Діпромiсто» (м. Київ) містили не лише запитувану інформацію, але й важливі роз'яснення щодо можливостей забезпечення доступності для громадськості генеральних планів міст в умовах недосконалості вітчизняного законодавства.

В якості підстав надання грифів обмеження доступу для містобудівної документації проектні інститути вказали 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 (п'ять згадок), наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 03.08.2006р. № 273 (дві згадки) та накази начальника Головного управління геодезії, картографії та кадастру при КМУ від 14.05.1998 р. і 25.03.2010 р. (одна згадка), якими затверджено перелік конфіденційної інформації, що є власністю держави та яким надається гриф обмеження «ДСК».

Накладення грифів обмеження доступу на генеральні плани представники проектних інститутів пояснюють тим, що містобудівна документація розробляється на матеріалах (геодезичних картах), які мають гриф «ДСК», у зв'язку з чим такий же гриф присвоюється вихідній документації.

Як впливає з відповідей проектних інститутів, зміну або скасування грифу секретності здійснює організація, яка є розробником даних матеріалів. Відповідна процедура регулюється пунктами 4 та 44 Інструкції про порядок обліку, зберігання та використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, затвердженої Постановою

КМУ від 27.11.1998 р. №1893 та п.155 Постанови КМУ від 02.10.2003 року № 1561-12 «Про порядок організації та забезпечення режиму секретності в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях».

Жоден проектний інститут не повідомив СЦГІ про факти звернення міських рад із запитом про перегляд грифів «ДСК» на генеральних планах міст. Водночас, за інформацією тих же проектних інститутів, виготовлення містобудівної документації в повному об'ємі для відкритого користування є можливим, і існують приклади виготовлення відкритих для громадськості демонстраційних матеріалів генеральних планів. Державні розцінки на виготовлення такої містобудівної документації відсутні.

**Висновки.** Як свідчить аналіз відповідей, наданих проектними інститутами, ці установи відіграють важливу роль у розробці містобудівної документації та в обмеженні доступу громадськості до генеральних планів. Проектні інститути, як творці генеральних планів, накладають на ці містобудівні документи грифи обмеження доступу. Свої дії проектувальні установи пояснюють рядом підзаконних актів і тим фактом, що для розробки генпланів використовуються топографічні карти, доступ до яких уже обмежено відповідними грифами. Як впливає з листів проектних інститутів, виготовлення відкритих для громадськості генеральних планів є технічно можливим, проте ані державні органи, що відповідають за політику в зазначеній сфері, ані органи місцевого самоврядування, які виступають замовниками генпланів, не здійснюють дії, які б свідчили про їх зацікавленість у відкритості містобудівної документації. До сих пір наявні лише поодинокі приклади виготовлення відкритих для громадськості *демонстраційних матеріалів* генеральних планів, а державні розцінки на такі види робіт досі відсутні.

### 2.2.3. СТАВЛЕННЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

**Скарги СЦГІ до органів прокуратури.** Дослідження позиції органів прокуратури щодо проблеми втаємничення генпланів не входило до початкової концепції моніторингу, проте логіка реалізації проекту зумовила значну кількість звернень СЦГІ до прокуратур із скаргами на неналежні відповіді або бездіяльність міських рад. Усього СЦГІ в рамках реалізації проекту до 15 липня 2010 року були направлені скарги до 128 міських, районних і міжрайонних прокуратур 24 областей та АР Крим<sup>17</sup>. Також було надіслано 18 скарг до прокуратур обласного рівня на бездіяльність 31 міської, районної та міжрайонної прокуратур, що не надали відповіді на звернення СЦГІ. Значний масив отриманої інформації на основі відповідей отриманих/неотриманих від прокуратур різного рівня з усієї країни дозволяє скласти уявлення про позицію органів прокуратури щодо досліджуваної проблеми.

У першій частині даного розділу аналізуються відповіді, отримані СЦГІ від місцевих прокуратур. Зокрема, відповіді прокуратур на основі аналізу їх регулятивних частин поділені на дві основні групи. До першої, значно чисельнішої, групи віднесено ті відповіді, в яких працівники прокуратури зазначають, що підстав для заходів прокурорського реагування на основі звернення СЦГІ вони не вбачають. У розділі описується аргументація (у разі наявності) таких відповідей, здійснюється їх аналіз. Другу групу відповідей становлять ті, в яких описуються дії, вжиті прокуратурами за наслідками звернення

---

<sup>17</sup> У подальшому на означення міських, районних і міжрайонних прокуратур використовується термін «місцеві прокуратури».

громадської організації, здійснюється аналіз відповідей – подається опис вжитих дій, їх типологізація та правова оцінка.

Другу частину розділу присвячено аналізу відповідей обласних прокуратур на скарги СЦГІ на місцеві прокуратури, які не надали відповіді на запити громадської організації або відреагували на звернення формально.

**Реагування місцевих прокуратур на скарги СЦГІ.** У скаргах до 128 міських, районних і міжрайонних прокуратур СЦГІ оскаржував незаконні відмови з боку місцевих рад, що були надіслані за результатами розгляду інформаційних запитів громадської організації та відсутність відповідей на інформаційні запити. У зазначених зверненнях СЦГІ просив провести перевірку дій посадових осіб міських рад і їх виконкомів при розгляді інформаційних запитів. У тих випадках, коли міські ради в своїх відповідях повідомляли про відмову в доступі до містобудівної документації через накладення на неї грифів «ДСК» і «таємно», СЦГІ просив прокуратури перевірити законність таких дій, зважаючи на той факт, що згідно з нормами Закону України «Про планування та забудову територій» генеральні плани мають прийматися з громадським обговоренням, проведення якого неможливе, якщо така документація має обмежувальні грифи.

36 прокуратур проігнорували звернення СЦГІ й не надали відповіді. Це прокуратури міст Алушта, Армянськ, Бердичів, Вінниця, Ірпінь, Димитров, Дніпродзержинськ, Дружківка, Євпаторія, Запоріжжя, Кам'янець-Подільський, Коростень, Краснодон, Лисичанськ, Павлоград, Рубіжне, Северодонецьк. Слов'янськ, Стаханов, Стрий, Тернопіль, Феодосія, Харцизьк і прокуратури Жашківського району Черкаської області, Києво-Святошинського району Київської області, Новоазовського району Донецької області, Свалявського району Закарпатської області, Слов'янського району Донецької області, Тячівського району Закарпатської області, Виноградівського району Закарпатської області, Костянтинівського району Донецької області, Рахівського району Закарпатської області; а також Дрогобицька міжрайонна прокуратура Львівської області, Золотоніська міжрайонна прокуратура Черкаської області, Канівська міжрайонна прокуратура Черкаської області, Любомльська міжрайонна прокуратура Волинської області.

92 місцевих прокуратури надали відповідь на звернення СЦГІ. З них 64 прокуратури не вжили заходів прокурорського реагування по відношенню до посадових осіб міських рад, у переважній більшості обґрунтувавши це тим, що під час проведення перевірок порушень законодавства не було виявлено. 16 прокуратур вжили заходи прокурорського реагування за результатами скарги СЦГІ. Три прокуратури повернули звернення без розгляду з вимогою його виправлення або уточнення.

**Аналіз відповідей прокуратур, що не знайшли порушень у відповідях міських рад.** Далі розглянемо окремі типи відповідей прокуратур більш детально. Аналіз 64 відповідей прокуратур, які не вжили заходи прокурорського реагування до посадових осіб міських рад, дозволяє виділити серед відповідей кілька характерних типів.

У значній частині (45 відповідей) прокурорські працівники повідомляють, що під час проведених перевірок порушень виявлено не було, й тому у вжитті заходів прокурорського реагування СЦГІ відмовлено. У переважній більшості листів відмова в реагуванні доповнюється поясненням права СЦГІ звернутися до суду або оскаржити відповідь прокуратури.

Типовою є регулятивна частина, що міститься в листі-відповіді № 90/1833-вих.10 від 19.10.2010р. прокурора Користишівського району, старшого радника юстиції М.М. Налапка: *«Відповідно до вимог ст. 12 Закону України «Про прокуратуру» прокурор*

*розглядає заяви і скарги про порушення прав громадян та юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду. Таким чином, для вирішення Вашого спору з органом місцевого самоврядування, Вам необхідно звернутися до суду. Таким чином, підстав для прокурорського реагування не вбачається».*

38 прокуратур у своїх відповідях надали роз'яснення правомірності обмеження доступу до генеральних планів населених пунктів обмежувальними грифами, насамперед грифом «ДСК». В абсолютній більшості випадків такі роз'яснення працівників прокуратури відтворюють позицію органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. В якості обґрунтування такої позиції в них міститься посилання на Постанову КМУ від 27.11.1998 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» (15 випадків), 30, 37 та інші статті ЗУ «Про інформацію» (десять випадків). Також згадуються накази Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 03.08.2006 р. № 273 (два випадки), Державного комітету України з питань земельних ресурсів від 04.12.2009 р. № 633, розпорядження Ради міністрів АР Крим від 07.05.08 № 282-р. та розпорядження голови Кременської райдержадміністрації Луганської області від 24.12.2008 р. № 874 (по одному випадку), якими затверджені переліки конфіденційної інформації, що є власністю держави, і знаходяться в системі відповідних державних органів. А прокурор м. Судак радник юстиції І. В. Можайський у листі № 82 нп/10 від 12.08.2010 р. також вказує як підставу для накладення грифу «ДСК» документ часів СРСР – «Інструкцію по визначенню і забезпеченню секретності топографо-геодезичних, картографічних, гравіметричних, аерознімальних матеріалів і матеріалів космічних зйомок (СТГМ – при РМ СРСР № 11 с від 13.07.1990)».

Типову відповідь прокуратури, в якій визнається правомірність накладення на генеральні плани грифу «ДСК», ілюструє лист №28/9 вих-10 від 02.09.2010 року в.о. прокурора міста Рубіжне молодшого радника юстиції О.М. Болдіна: *«... за Вашим зверненням ... прокуратурою міста Рубіжне проводилась перевірка. За результатами перевірки було встановлено, що графічна складова Генерального плану міста містить конфіденційну інформацію, є власністю держави, і їй надано гриф обмеження доступу «Для службового користування». Відповідно до вимог ст. 37 Закону України «Про інформацію» дана інформація не підлягає обов'язковому наданню для ознайомлення за інформаційними запитами».*

Даючи оцінку правомірності використання грифу «ДСК» на містобудівній документації, іншу важливу проблему зачіпає у своєму листі-відповіді №85-156-10 від 29.09.2010 р. виконуючий обов'язки прокурора м. Дебальцеве С. Золов. Зокрема, він пише: *«...чинним законодавством передбачений лише вільний доступ до проектів містобудівної документації, а не до затверджених документів з цього питання».* Відтак, роблячи висновок про законність встановлення грифу «ДСК» для Генерального плану м. Дебальцевого, прокурор вважає, що *«підстав для вжиття заходів прокурорського реагування до посадових осіб Дебальцівської міської ради, у зв'язку з встановленням для Генерального плану грифу «Для службового користування», не встановлено».*

Серед масиву відповідей прокуратур, які вважають використання грифу ДСК на містобудівній документації законним, виділяється висновок Охтирського міжрайонного прокурора старшого радника юстиції В.О. Іванцова. У своєму листі від 06.05.2010 р. № 79-10 вих. він повідомляє: *«Встановлено, що згідно ст.ст. 30-2, 30-3 «Про планування і*

забудову територій», п. 11 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування», ст.ст. 9, 10, ч. 4, 11 ст. 30 та 32 Закону України «Про інформацію» інформація щодо містобудівної документації під дію Постанови № 1893 не підлягає, так як має бути доступною для громадського ознайомлення<sup>18</sup>. Це єдиний випадок, зафіксований протягом моніторингу, коли прокурорський працівник заперечує правомірність використання грифу «ДСК» для обмеження доступу до Генерального плану міста.

Львівська прокуратура й прокуратура Виноградівського району Закарпатської області обґрунтовують правомірність обмеження доступу до Генерального плану міста зокрема законом «Про авторське і суміжні права». Так, заступник прокурора м. Львів юрист першого класу А. Дутковський у відповіді №10-10 від 12.02.2010 року пише: «... матеріали графічної складової генерального плану м. Львова перебувають під грифом «ДСК» ..., а тому копії таких документів не можуть бути надані. Відповідно до Закону України «Про авторське право та суміжні права» для отримання копій графічної складової генерального плану м. Львова, Вам необхідно звернутися до автора розроблення «Коригування генерального плану міста Львова» – державного інституту проектування міст «МІСТОПРОЕКТ» .... Враховуючи вищенаведене, підстав для втручання прокуратури м. Львова не вбачається».

Проте прокуратури погоджуються не лише з законодавчо закріпленими підставами для обмеження доступу до генеральних планів міст, але й з незаконними приводами відмов, що наводяться міськими радами. Популярним серед прокуратур є посилання на «обмежені можливості технічної бази» міської ради, «відсутність електронних носіїв»<sup>19</sup> та інші схожі аргументи, якими послуговуються Миргородська, Могилів-Подільська, Очаківська, Роменська міжрайонні прокуратури, прокуратура м. Димитров.

Так, наприклад, Могилів-Подільський міжрайонний прокурор радник юстиції А.В.Гулько у своїй відповіді № 3527 від 05.11.2010 року на скаргу СЦГІ відтворює аргументацію міської ради. Зокрема, він пише: «08.06.2010 року виконавчий комітет Могилів-Подільської міської ради листом № 02-33/1807 надав необхідну інформацію та повідомив «Східноукраїнському центру громадських ініціатив», що у зв'язку з великим об'ємом і форматом Генерального плану немає можливості надати його копію, а також зазначено, що з Генеральним планом міста можна ознайомитись, направивши свого представника в міську раду». У прокурорського працівника не виникає сумнівів у раціональності й законності пропозиції Могилів-Подільської міської ради Вінницької області громадським активістам із Луганської області відвідати міську раду в іншій частині країни та ознайомитися із картою особисто. Відтак свій лист прокурор А.В. Гулько завершує тим, що «у зв'язку з вищевикладеним підстав для прокурорського реагування не вбачається».

Прокурор м. Олександрія радник юстиції В. Приходько теж не бачить для СЦГІ інших варіантів ознайомлення з публічними містобудівними документами Олександрійської міської ради Кіровоградської області, окрім як «особисто звернутися» до відділу архітектури ради, «де Вам можуть надати інформацію вказану Вами [картографічну складову Генерального плану – авт.]. Про це він пише у своєму листі № 2-1720 вих 10 від 12.05.2010 року.

<sup>18</sup> Підкреслення – авторів Звіту.

<sup>19</sup> Лист № 81-10 вих 10 від 27.04.2010 року до СЦГІ заступника Миргородського міжрайонного прокурора Т.В. Стрела.

На думку Очаківського міжрайонного прокурора радника юстиції Д.М. Андреева (лист № 975 вих. від 23.05.2010 року) представникам СЦГІ для ознайомлення із Генпланом Очакова треба відвідати Миколаївську область: «... у відповіді [міського голови Очакова] було зазначено, що копію Генерального плану міста надати не можливо по технічних причинах... Відповідно до ст. 10, 32 ЗУ «Про інформацію» Ви маєте право отримати вищевказану інформацію, звернувшись до Очаківського міського голови з заявою про надання дозволу на ознайомлення зі вказаними документами за місцем їх знаходження».

Подібною логікою, що лежить поза межами правового поля, керується у своїх діях і виконуючий обов'язки Роменського міжрайонного прокурора О.В.Винник. У зазначеній прокуратурі СЦГІ намагався оскаржити відмову в доступі до Генерального плану районного центру, що містилася у листі № 44 від 19.02.2010 р. головного архітектора Ромен В. В. Моїсеєнка, який, зокрема, писав: «засвідчену копію графічної складової Генерального плану міста відділ містобудування та архітектури на даний час не має можливості надавати в зв'язку з технічними проблемами». Міжрайонного прокурора не збентежила відсутність в українському законодавстві такої підстави для відмови у доступі до публічної інформації, як наявність в органі місцевого самоврядування «технічних проблем». Тому свій лист № 111/10 від 16.04.2010 року він резюмував наступним: «При таких обставинах в ході проведення перевірки порушень ЗУ «Про інформацію» в діях посадових осіб виконавчого комітету Роменської міської ради не встановлено».

Схожу відповідь знаходимо в листі № 743 вих. від 22.04.2010 року прокурора м. Дмитров радника юстиції О. Кузьменка: «... в електронному виді план [Генеральний план м. Дмитров] на теперішній час не існує. Таким чином, Дмитрівська міська рада немає фінансової можливості надати Вам копію графічної складової Генерального плану м. Дмитрова, у зв'язку з необхідністю переведення графічної складової Генерального плану в електронний вигляд. Доступ до Генерального плану мають усі зацікавлені особи відповідно до Законодавства України. Підстав для прокурорського реагування не вбачається». Як бачимо, й у відповіді цієї прокуратури відмови в доступі до Генерального плану міста обґрунтовуються не передбаченими законодавством підставами – відсутністю документа в електронному вигляді та коштів у міської ради.

До цієї ж категорії відповідей прокуратур, що виправдовують відмови міських рад з оперттям на непередбачені українським законодавством обґрунтування, належить і відповідь Красноармійської міжрайонної прокуратури Донецької області. Її працівники у своїй відповіді на скаргу СЦГІ<sup>20</sup> зазначили, що у відповіді міськвиконкому йшла мова про відстрочку задоволення запиту внаслідок відсутності коштів у місцевому бюджеті, а не про його відмову. У зв'язку з тим, що на час звернення до прокуратури державний бюджет уже було схвалено, прокурорські працівники вважають, що СЦГІ має повторно звернутись до Красноармійської міської ради з інформаційним запитом. При цьому прокурорські працівники проігнорували недотримання посадовими особами Красноармійської міської ради вимог частин 1, 4 ст. 34 Закону України «Про інформацію», які зобов'язують орган публічної влади інформувати запитувача про термін, на який відкладається надання відповіді. Саме цього й не зробили посадові особи Красноармійської міської ради, залишивши запит без розгляду навіть після ухвалення державного бюджету в 2010 році.

Частина прокуратур поділяє хибне трактування надання викопіювань і витягів з генерального плану міста формою реалізації громадянами права на доступ до цього

---

<sup>20</sup> Відмова Красноармійської міської ради Донецької області детально описана в розділі, присвяченому аналізу відмов міських рад, в частині, що висвітлює відмови на підставі технічних причин.



містобудівного документа. Наприклад, прокурор Жашківського району радник юстиції О.А.Осипенко в листі № 98/34-10 від 09.09.2010 р. пише: «...для отримання доступу до текстової складової Генерального плану м. Жашкова громадянину України потрібно замовити витяг із Генерального плану, який видається через два тижні з моменту замовлення». Аналогічна процедура діє і для «отримання доступу до графічної складової Генерального плану», коли зацікавлений громадянин отримує викопіювання з документа.

На думку прокурора міста Коростень старшого радника юстиції В.М. Курилюка (лист від 06.05.2010 р. № 373вх/10), достатньо того, що громадяни та юридичні особи мають «вільний доступ до рішень Коростеньської міської ради, які доводяться до їх відома через засоби масової інформації міста та через всесвітню мережу Інтернет на сайті міста». Щоправда, із відповіді прокурора не зрозуміло, чи відносить він до актів Коростеньської міської ради Генеральний план міста і чи мають громадяни вільний доступ до нього на сайті міськради.

Три прокуратури (Бориспільська міжрайонна прокуратура Київської області, Конотопська міжрайонна прокуратура Сумської області, Прокуратура м. Червоноград Львівської області), надаючи відповіді, пропонують звернутися до розробників генерального плану, тим самим прямо або опосередковано знімаючи із міської ради відповідальність за надання доступу громадян до генерального плану міста.

Ось як пише про це в листі № 2935 вих. від 14.05.2010 року Конотопський міжрайонний прокурор радник юстиції О. Муравенко: «Встановлено, що Генеральний план м. Конотоп розроблявся НДПМ «Діпромiсто» та затверджений в серпні 2006 року рішенням Конотопської міської ради. Генеральний план м. Конотоп надійшов від розробника з грифом «ДСК». Рішення Конотопської міської ради про присвоєння генеральному плану м. Конотоп грифу «ДСК» не приймалося. Зважаючи на те, що гриф «ДСК» Генеральному плану м. Конотоп присвоєно його розробником – НДПМ «Діпромiсто», який є державною установою, Вам необхідно звернутися з приводу питань, викладених у Вашому листі, до даної установи. За таких обставин підстав для внесення актів прокурорського реагування не вбачається».

Не відрізняється ставлення ряду прокуратур від позиції міських рад щодо легітимності посилання на сайти міських рад як на джерело офіційної інформації. Таку позицію знаходимо у відповідях міських прокуратур Житомира, Севастополя, Херсона. Як приклад, наведемо листування з Житомирською міськрадою і прокуратурою. Відповідаючи на запит СЦГП, заступник Житомирського міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради І. П. Гундич у листі № 15/8161 від 31.12.2009 р. писав: «Генеральним планом міста користуються фахівці організацій та установ міста в межах службової компетенції. А для ознайомлення громадян міста генеральний план розміщений на електронному сайті міської ради». Насправді на сайті Житомирської міської ради розміщено лише проектний план використання територій низької роздільної якості (кажучи спрощено: зображення лише однієї карти поганої якості). Інші частини Генерального плану міста на сайті міської ради навіть з використанням пошукової системи сайту знайти не вдалося. Тим паче, така відповідь міської ради не викликала заперечення заступника прокурора міста Житомир молодшого радника юстиції С.М.Алексеева, який у листі №86 скр/10 від 30.04.2010 р. повторює відповідь міської ради: «...зацікавлені громадяни можуть ознайомитись з генеральним планом на електронному сайті Житомирської міської ради. З урахуванням вищевикладеного підстав прокурорського реагування... не встановлено».

Повну підтримку позиції Севастопольської міської ради проявляє і прокуратура міста Севастополь, яка, вслід за міськрадою, стверджує, що картографічні матеріали генерального плану міста розміщено на сайті міської ради. Щоправда, на відміну від Житомира, на сайті Севастопольської міської ради зазначених карт виявити не вдалося. Більш детально ідентична позиція міської рада і прокуратури Севастополя описується в попередньому розділі книги, присвяченому розміщенню генеральних планів міст на сайтах органів місцевого самоврядування.

Серед відповідей прокуратур були такі, що не лише підтримали позицію міських рад щодо втаємничення генеральних планів, але й ставили під сумнів правомірність дій СЦГІ, якими запитувався доступ до генеральних планів.

Про своє нерозуміння права громадської організації отримувати відповідь за інформаційним запитом пише прокурор міста Коростень старший радник юстиції В. М. Курилюк у листі від 06.05.2010 р. № 373вх/10: *«З вашого звернення до Коростеньської міської ради не зрозуміло, з якою метою Вам необхідна інформація щодо Генерального плану міста, в чому полягає порушення Ваших прав та які завдання та цілі неможливо виконати із-за відсутності Генерального плану м. Коростень»*.

До цієї ж когорти відповідей прокуратур, що ставлять під сумнів законність запитів СЦГІ до міських рад про доступ до генеральних планів міст, відносимо й відповідь прокуратури м. Маріуполь. Працівники цієї прокуратури визнали правомірними дії посадових осіб Маріупольської міської ради, які поставили виконання інформаційного запиту СЦГІ в залежність від того, чи надасть Центр свій статут Маріупольській міській раді. Органу місцевого самоврядування, в особі першого заступника Маріупольського міського голови Митрофанова Г.В., статут був необхідний для того, аби пересвідчитися, що запитувана в ради інформація необхідна громадській організації для виконання статутних завдань.

Трактуючи формально положення закону, де-факто працівники прокуратури підтримали створення штучних перешкод міськими чиновниками на реалізацію членами громадської організації права на доступ до інформації. *«Відповідно до ст. 20 Закону України «Про об'єднання громадян» для здійснення цілей і завдань, визначених у статутних документах, зареєстровані об'єднання громадян користуються правом одержувати від органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань. Наведена норма свідчить про те, що об'єднання громадян, до яких належить Луганська обласна громадська організація «Східноукраїнський центр громадських ініціатив», мають право одержувати від органів місцевого самоврядування не будь-яку інформацію, а тільки ту, яка необхідна їм для реалізації їх статутних цілей і завдань. За таких обставин підстав для внесення актів прокурорського реагування у Ваших інтересах під час проведеної перевірки не виявлено»,* – пише в листі-відповіді від 10.02.2010 року № 429 вих. 10 перший заступник прокурора міста Маріуполь В.В. Шадура.

У відповідях прокуратури Сколівського району Львівської області, прокуратури м. Київ, прокуратури м. Судак містились роз'яснення норм українського законодавства, відповідно до якого громадські організації поділяються за статусом на місцеві, всеукраїнські, міжнародні. Білгород – Дністровська міжрайонна прокуратура із незрозумілої причини посилалась у своїй відповіді на норму Закону України «Про планування та забудову територій», в якій говориться про те, що участь громадських організацій в обговоренні містобудівної документації (виділення – авт.) обмежена лише тими об'єднаннями громадян, чия діяльність поширюється на відповідну територію.

На підставі згаданих вище норм частина прокурорських працівників робила висновок про неправомірність спроб Луганської обласної організації «Східноукраїнський центр громадських ініціатив» отримати доступ до генеральних планів міст, що знаходяться не в Луганській області. Ось як обґрунтовує таку позицію заступник начальника відділу захисту майнових, інших особистих прав і свобод громадян та інтересів держави прокуратури м. Київ О. Авдєєнко в листі № 07/1-р-10 від 01.04.2010 року: *«Як вбачається із наявної інформації очолювана Вами організація має статус місцевої, а її діяльність повинна обмежуватись територією адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюється повноваження легалізуючого органу, Луганської міської ради. В той же час порушене у зверненні питання стосується діяльності державного органу іншої адміністративно-територіальної одиниці. За таких обставин Ваше звернення залишено без розгляду до надання Вами достатніх даних щодо легалізації громадського об'єднання «Східноукраїнський центр громадських ініціатив» з метою підтвердження права на здійснення діяльності на території двох і більше адміністративних одиниць».*

Схожим чином відповідає прокурор Сколівського району Львівської області радник юстиції А.Ванчук (лист № 307 від 30.01.2010 року): *«Роз'яснюю, що відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян», діяльність місцевих об'єднань поширюється на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці або регіону. Окрім цього, згідно ст. 30 Закону України «Про інформацію» інформація», яку Ви запитуєте є з обмеженим доступом. За таких підстав даний запит задоволенню, не підлягає».*

Ще більшу ретельність у перевірці статутної діяльності СЦГІ проявила прокуратура Судака, яка звернулася до СЦГІ з вимогою надати статутні документи для перевірки статусу громадської організації. *«...на підставі ст. ст. 8, 20 Закону України «Про прокуратуру», необхідно направити до прокуратури м. Судака належним чином завірені копії статутних документів Східноукраїнського центру громадських ініціатив на адресу 98000, АРК, м. Судака, вул. Яблунева, 10. Враховуючи обмежений термін перевірки зазначені документи необхідно направити на адресу прокуратури м. Судака в максимально стислий термін»,* – пише у листі від 21.04.2010 року № 82и/п10 в.о. прокурора м. Судака молодший радник юстиції С.О. Петров.

У прокуратурі Судака стверджують, що у міській раді на підставі реквізитів запиту СЦГІ не могли *«встановити статус організації та задля яких цілей і завдань об'єднання громадян Луганської області користується правом одержувати інформацію від органів місцевого самоврядування м. Судака АР Крим».* Саме такою причиною пояснює вимогу надання статуту СЦГІ у листі № 82и/п10 від 13.05.2010 року прокурор м. Судака радник юстиції І.В. Можайський.

Проаналізувавши законодавство, в Прокуратурі м. Судака дійшли висновку, що *«у відповідності із Законом України «Про об'єднання громадян» для отримання інформації за межами Луганської області, Луганська обласна громадська організація «Східноукраїнський центр громадських ініціатив» повинна мати документально підтверджений всеукраїнський статус, що повинно бути закріплено у її статутних документах. ... Таким чином, з наведеного випливає, що запиту Луганської обласної громадської організації до органів місцевого самоврядування АР Крим з зазначеного питання не відповідають вимогам Закону України «Про об'єднання громадян».* Саме так пише в листі № 82и/п10 від 12.08.2010 року прокурор м. Судака радник юстиції І.В. Можайський.

Правовий аналіз протизаконності обмеження права на інформацію на підставі територіального статусу громадської організації подано в розділі, присвяченому

аналогічним вимогам міських рад і міської ради Судака зокрема. Тут же зазначимо, що діяльність прокуратур за цією протизаконною логікою призвела до того, що факти порушень міськими радами інформаційного законодавства не знайшли належної перевірки з боку прокуратур.

#### **Аналіз відповідей прокуратур, що вжили заходи прокурорського реагування.**

16 прокуратур (близько 20% від усіх місцевих прокуратур, що надіслали відповіді) за результатами скарг СЦГІ вжили заходи прокурорського реагування. Так, прокуратурою м. Рівне надано відповідь про внесення припису на усунення порушень щодо відсутності посилання на нормативно-правові акти та роз'яснення порядку оскарження відмови. Ніжинська та Мелітопольська міжрайонні прокуратури, прокуратура Корсунь-Шевченківського району, прокуратури міст Артемівськ, Брянка, Борислав, Жовті Води встановили порушення термінів надання відповідей на інформаційні запити. Прокуратура м. Черкаси винесла припис Черкаському міському голові з вимогою роз'яснити заявнику порядок оскарження відмови. Фастівською міжрайонною прокуратурою винесено припис виконуючому обов'язки Фастівського міського голови із вимогою надати СЦГІ повну та обґрунтовану відповідь згідно з вимогами ст.33 Закону України «Про інформацію» та ст.20 ЗУ «Про звернення громадян». Прокуратура м. Нова Каховка та Ізмаїльська міжрайонна прокуратура теж внесли приписи посадовим особам міських рад щодо усунення порушень вимог чинного законодавства, що регулює порядок розгляду звернень громадян.

Прокуратури міст Вінниця, Івано-Франківськ, Шахтарськ, Ковельська та Торезька міжрайонні прокуратури переслали скарги СЦГІ міським головам як керівникам виконавчих комітетів певних міських рад, чиї підлеглі відмовили СЦГІ у наданні відповіді або надіслали СЦГІ неповні відповіді.

Охтирська міжрайонна прокуратура винесла подання Охтирській міській раді щодо усунення вимог ч. 7 ст. 15 ЗУ «Про державну таємницю» та іншого чинного законодавства, яким передбачено, що після скасування рішення про віднесення інформації до державної таємниці керівники органів місцевого самоврядування, в яких здійснювалося засекречування матеріальних носіїв інформації, зобов'язані протягом шести місяців забезпечити розсекречення цих матеріальних носіїв секретної інформації.

Прокуратура м. Алушта направила звернення СЦГІ для вирішення по суті до органів внутрішніх справ, а Алуштинський міський відділ ГУМВС України в АР Крим видав постанову про відмову про порушення кримінальної справи.

Аналіз заходів прокурорського реагування на скарги СЦГІ свідчить, що у своїй абсолютній більшості навіть ті прокуратури, що опротестували відповіді міських рад, зробили це через недотримання органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами процесуальних норм ЗУ «Про інформацію» та ЗУ «Про звернення громадян». Лише у відповіді Охтирської міжрайонної прокуратури Сумської області було заперечено правомірність вжиття грифу «ДСК» щодо містобудівної документації та винесені подання міській раді щодо розсекречення відповідних документів.

**Дотримання прокуратурою норм ЗУ «Про інформацію», «Про звернення громадян» та якість отриманих відповідей.** Окремо слід згадати про неналежну якість відповідей ряду прокуратур. 47 із 92 місцевих прокуратур відповіли з порушенням терміну надання відповіді.

Трапляються випадки вкрай неналежного реагування на звернення, що фактично нівелюють право СЦГІ на оскарження незаконних дій міських рад. Наприклад, СЦГІ 5 січня 2010 року оскаржив у зверненні до прокуратури м. Краматорськ Донецької області

відповідь виконавчого комітету Краматорської міської ради № 01-29/28-7634 від 26.11.2009 року. Оскільки відповіді на цей лист до прокуратури м. Краматорськ громадська організація не отримала, то було направлено звернення з приводу даного факту до прокуратури Донецької області. Прокуратура Донецької області зазначене звернення направила для перевірки доводів до прокуратури м. Краматорськ Донецької області. 29.04.2010 року прокуратурою м. Краматорськ Донецької області на виконання листа прокуратури Донецької області було направлено відповідь № 2907 вих. В отриманій відповіді за підписом прокурора м. Краматорськ старшого радника юстиції Андреева Р.Г. зазначалось наступне: *«Також повідомляю, що на Ваше попереднє звернення з вищевказаних питань Вам надано відповідь 09.02.2010 року за № 836 вих.»*, при цьому копію запитованої відповіді прокурор м. Краматорськ так і не доклав. Замість надання попередньої відповіді, прокурор наводить її номер і дату та, у разі незгоди, пропонує її оскаржити. Як можна оскаржити неoderжану відповідь, прокурор м. Краматорськ Андреев Р.Г. не пояснює.

Інший приклад ігнорування скарги СЦГІ до прокуратури щодо відсутності відповіді від Новоград-Волинської міської ради – це лист № 232скр-10 від 12.05.2010 року Новоград-Волинського міжрайонного прокурора старшого радника юстиції М.П. Семеняка. У своїй відповіді прокурор констатує факт отримання листа СЦГІ Новоград-Волинською міською радою та його реєстрації за № 135/16 від 18.02.2010 р. у журналі вхідної кореспонденції. Проте на цьому інформація по суті звернення СЦГІ в листі прокурора завершується. Далі на двох сторінках прокурор цитує норми ЗУ «Про інформацію», але так і не повертається до долі листа СЦГІ, не пояснюючи, що саме відбулося з ним у Новоград-Волинській міській раді після реєстрації. Не інформує прокурор і про свої дії, вжиті для перевірки фактів, викладених СЦГІ в скарзі, проте нагадує СЦГІ про право звернутися до суду зі скаргою на міську раду відповідно до ст.17 КАСУ.

Ще один приклад «нетрадиційного» підходу до законодавства, який демонструють прокурорські працівники, знаходимо в листі № 985 від 11.05.2010 р. прокурора м. Свердловськ Луганської області старшого радника юстиції О.М. Головачука. Зазначений посадовець упевнений, що для Свердловської міської ради органом вищого рівня є Луганська обласна державна адміністрація, та радить надсилати скаргу на відповідь міської ради саме до неї. *«З Вашого листа витікає, що відповідь на Ваш запит до Свердловської міської ради Вам було надано, якщо ви вважаєте, цю відповідь відмовою в задоволенні запиту, то згідно ст. 35 Закону, якою передбачений порядок оскарження відмов в задоволенні запитів Ви маєте право на її оскарження до органу вищого рівня, тобто Луганської обласної адміністрації, в разі надання органом вищого рівня негативної для Вас відповіді, маєте право оскаржити цю відмову до суду»*, – пише в листі до СЦГІ вищезгаданий прокурор.

Справді, нагляд за забезпеченням вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян належить до делегованих повноважень місцевого самоврядування (ЗУ «Про місцеве самоврядування» ст.38 б 1), а Закон України «Про місцеві державні адміністрації» містить ряд декларативних повноважень цих органів щодо забезпечення законності та прав людини (наприклад, п.1 ст.13). Проте законних і дієвих важелів впливу обласна державна адміністрація на міську раду не має, тому порада прокурора оскаржувати відповідь міської ради «до органу вищого рівня» виглядає, щонайменше, як слабо компетентна.

Непоодинокими є випадки, коли прокурорські працівники перераховують у листах власні доводи на підтримку законності обмеження доступу громадян до генеральних планів, одночасно наводячи аргументи міських рад. Такий стиль викладу призводить до того, що

розрізнити позицію прокуратури від позиції міської ради стає неможливим. Щоправда, оскільки в абсолютній більшості випадків прокурорськими працівниками робиться висновок про правомірність дій посадовців міської ради, розрізнення позицій перших і других видається не принциповим.

Також зафіксовано випадки, коли прокуратурами наводиться в листах кілька аргументів, при цьому не всі з них мають резюмуючу частину чи згадуються в ній. Як наслідок, визначити, якими саме нормами прокурор обґрунтовує відповідь, вдається не завжди.

Яскравий приклад описаної вище слабкої системності в аргументації у відповідях прокуратур – це лист № 36-07/1-1291 від 30.04.2010 року прокурора Виноградівського району Закарпатської області старшого радника юстиції О.Ю. Граба. *«На Ваш лист ... повідомляю, що прокуратурою Виноградівського району проведена перевірка ... При письмовому зверненні громадян вони отримують викопіювання з Генерального плану для погодження будівництва та реконструкції об'єктів різного призначення... Відповідно до пункту 12 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про авторське право і суміжні права» об'єктом авторського права є твори у галузі науки, літератури і мистецтва, а саме: ілюстрації, карти, плани, креслення, ескізи, пластичні твори, що стосуються географії, геології, топографії, техніки, архітектури та інших сфер діяльності. Охороні за цим Законом підлягають всі твори, зазначені в частині першій цієї статті як оприлюднені так і не оприлюднені, як завершені так і не завершені, незалежно від їх призначення, жанру, обсягу, мети (освіта, інформація, реклама, пропаганда, розваги тощо). Виноградівська міська рада не змогла Вам надати копію графічної складової Генерального плану забудови м. Виноградів у зв'язку з великим об'ємом графічної частини Генплану. Електронний варіант Генерального плану забудови міста Виноградів міською радою не виготовлявся. Порушень чинного законодавства з боку посадових осіб Виноградівської міської ради під час перевірки не виявлено».*

Як помітно з цитати, прокурор наводить серію аргументів, окремі із яких навряд чи можна вважати такими, що знаходяться в правовому полі (великий об'єм графічної частини Генплану), або такими, застосування яких має під собою в описуваному випадку правові підстави (посилання на Закон України «Про авторське право і суміжні права»). Водночас завершальні фрази листа не дають можливість зрозуміти, чи висновок прокурора ґрунтується на цілому комплексі наведених доводів, чи на якомусь одному з них. Описана вище особливість викладу, притаманна значній кількості листів прокурорських працівників, суттєво ускладнювала аналіз і категоризацію листів. В абсолютній більшості випадків роз'яснення прокуратур щодо оскаржуваних відповідей міських рад відтворюють позицію органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Зазначену особливість можна пояснити тим, що працівники прокуратур і посадовці міських рад мають абсолютно однакові погляди на проблему відсутності доступу громадян до генеральних планів міст України. Водночас масове nereагування на скарги СЦГІ до прокуратур на дії міських рад свідчить також про небажання працівників прокуратури вживати заходи щодо неправомірних дій міських голів, архітекторів та інших осіб високого рангу в органах місцевого самоврядування.

**Реагування обласних прокуратур на скарги СЦГІ.** Протягом березня 2010 року на обласні прокуратури було направлено всього 18 скарг. Станом на 15 липня 2010 року не надійшли відповіді від трьох обласних прокуратур.

У наведених зверненнях на органи прокуратури СЦГІ просив провести перевірку бездіяльності посадових осіб прокуратур місцевого рівня щодо порушення норм діючого законодавства при ненаданні відповідей (наданні формальних відповідей без проведення перевірок) на звернення СЦГІ, а також притягнути винних працівників прокуратур до відповідальності, передбаченої діючим законодавством. Центр також просив зобов'язати місцеві органи прокуратури надати відповіді (провести перевірки належним чином) на вищезазначені звернення громадської організації.

Прокуратури Вінницької, Львівської та Тернопільської областей не відповіли в передбачені діючим законодавством терміни. Скарги, надіслані до прокуратур Луганської, Донецької, Житомирської, Хмельницької, Полтавської, Харківської, Херсонської, Черкаської областей, були направлені для розгляду до місцевих прокуратур, дії яких оскаржувались.

Прокуратурами АР Крим і Донецької області проведені формальні перевірки про наявність (відсутність) відповіді, але заходів прокурорського реагування вжито не було. При проведенні перевірок прокуратурами Закарпатської, Чернівецької, Івано-Франківської областей порушень не встановлено. Прокуратурою Київської області було зобов'язано місцеві прокуратури провести перевірки за зазначеними зверненнями. Із відповіді прокуратури Запорізької області стало відомо, що Мелітопольському міському голові внесено припис про усунення порушень вимог Закону України «Про інформацію».

Після проведення перевірок обласними прокуратурами від 7 міських прокуратур, які до цього не надали жодної відповіді, вони були отримані.

СЦГІ також надіслав до Генеральної прокуратури України текст резолюції всеукраїнського круглого столу «Засекречення генеральних планів міст України – стратегічна необхідність чи рудимент закритого суспільства?». Зазначений текст був присвячений загальнонаціональній проблемі відсутності у громадян доступу до генеральних планів і необхідності її вирішення. Генеральна прокуратура України переслала текст резолюції до відома Луганській обласній прокуратурі.

**Висновки.** Як помітно з аналізу надання відповідей прокуратур, чимало з цих органів самі грубо порушують законодавство в частині надання відповідей на скарги, зокрема, дотримання термінів їх надання. У тих же випадках, коли місцеві прокуратури реагували на звернення СЦГІ, в абсолютній більшості випадків прокурорські працівники приймали сторону міських рад, які обмежували доступ громадськості до генеральних планів міст України. У випадку позитивної реакції на скарги СЦГІ (20% від кількості звернень до місцевих прокуратур) реакція працівників цього державного органу зі спеціальним статусом в абсолютній більшості випадків обмежувалася внесенням приписів посадовим особам міських рад щодо усунення процедурних порушень при виконанні Закону України «Про інформацію» та «Про звернення громадян», таких, як: недотримання термінів відповідей, їх повноти й обґрунтованості. Лише одна прокуратура поставила під сумнів правомірність застосування грифу «Для службового користування» на містобудівній документації.

#### 2.2.4. СТАВЛЕННЯ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Враховуючи те, що Служба безпеки України (надалі – СБУ) є одним із ключових органів державної влади, який здійснює регулювання інформаційних відносин і, зокрема, відповідає за політику у сфері додержання державної таємниці, СЦГІ направив інформаційні запити з метою з'ясування офіційної позиції СБУ щодо проблеми недоступності для громадськості генеральних планів міст України. Типові листи-запити

були направлені 16 січня 2010 року до 24 обласних управлінь СБУ, Головного управління СБУ в АР Крим, Управління СБУ в м. Київ і Управління СБУ в м. Севастополь. Крім того, у рамках реалізації проекту СЦГІ здійснював офіційне листування з Центральним управлінням СБУ.

Даний розділ описує результати листування СЦГІ із Службою безпеки України. Першу частину розділу присвячено опису статистичних показників за результатами листування Центру із регіональними управліннями СБУ, аналізу вчасності надання відповідей і їх повноти. Основний текст розділу на основі отриманих у ході моніторингу відповідей описує позицію Служби безпеки України щодо проблеми відсутності доступу громадські до генеральних планів населених пунктів. Зокрема, у тексті подається бачення керівними працівниками регіональних підрозділів СБУ (начальниками й заступниками начальників управлінь) і Центрального управління СБУ ролі української спецслужби щодо оцінки законності й обґрунтованості встановлення обмежувальних грифів доступу на генеральних планах. Також розкривається діяльність СБУ щодо перевірки режиму доступу до генеральних планів населених пунктів та дії, спрямовані на попередження корупції у сфері доступу до містобудівної документації.

Оскільки не всі управління СБУ в областях України, АР Крим, містах Київ та Севастополь надали повноцінні відповіді, наведені в тексті статистичні дані не завжди є повними. Водночас у більшості випадків наведені показники дозволяють скласти уявлення про масштаб описуваних проблем та явищ. З кожного питання, що розглядається у звіті, подається інформація про те, на основі відповідей яких управлінь здійснено опис певної тенденції або явища в роботі Спецслужби.

**Суть звернень до регіональних управлінь СБУ, вчасність і повнота отриманих відповідей.** У листах до регіональних управлінь СБУ Східноукраїнський центр громадських ініціатив звертав увагу на те, що в переважній більшості міст України доступ до генеральних планів і їх складових обмежено грифами «ДСК» і «таємно». У листі Центр зазначав, що, незважаючи на норми чинного законодавства, які гарантують право на доступ до офіційних документів, громадяни України позбавлені можливості ознайомитися з графічними матеріалами генеральних планів. Це призводить до того, що громадяни не мають можливості перевірити законність забудов і брати участь у прийнятті рішень з питань планування та розвитку територій. З огляду на зазначене вище, СЦГІ просив перевірити правомірність використання обмежувальних грифів режиму доступу до текстових і графічних частин генеральних планів населених пунктів, законність і обґрунтованість встановлення на генпланах чи їх окремих частинах обмежувальних грифів.

У своїх зверненнях Центр запитував інформацію про те, чи склалися управліннями СБУ та їх структурними підрозділами протоколи про корупційні дії у зв'язку з відмовою в наданні фізичним і юридичним особам інформації щодо генеральних планів, умисного ненадання такої інформації, надання недостовірної чи неповної інформації. СЦГІ також просив управління СБУ надати інформацію про те, чи надходили до відповідних структур Служби скарги щодо корупційних діянь у сфері забудови, невідповідності проектів забудов генеральним планам міст, порушення права на інформацію у зв'язку з забудовою та проблемами доступу до містобудівної документації. Крім того, Центр цікавився, чи планують управління СБУ досліджувати питання покращення доступу громадян до генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, як один з механізмів зменшення корупційних проявів у сфері земельних відносин і забудови.



СЦГІ отримав відповіді на 25 із 26 надісланих запитів. Не надало відповідь лише Головне управління СБУ в м. Київ та Київській області. Відповідь від Управління СБУ Полтавської області надійшла зі значним запізненням. Сім обласних управлінь (у Волинській, Івано-Франківській, Кіровоградській, Львівській, Миколаївській, Харківській і Херсонській областях) надали достатньо повні відповіді на запитувану інформацію. Відповіді від 14 управлінь містили відповіді не на всі поставлені запитання.

Управління СБУ в Донецькій, Луганській, Тернопільській, Черкаській областях надіслали листи, які не містять відповідей на більшість із порушених у зверненні СЦГІ запитань. Управління СБУ в Донецькій області не надало відповідь на перший запит СЦГІ, обґрунтувавши це невідповідністю оформлення листа СЦГІ вимогам, що встановлені «Примірною інструкцією з діловодства в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади»<sup>21</sup>. Лист донецького СБУ на повторне звернення СЦГІ так само не містив змістовних відповідей на поставлені в запиті громадської організації питання.

Управління СБУ в Дніпропетровській області своїм листом від 08 лютого 2010 року № 55/16/156 за підписом заступника начальника Управління А. Калюжняка відмовило СЦГІ в наданні інформації, пославшись на те, що запитувані дані «є результатом оперативно-розшукової діяльності Управління СБ України у Дніпропетровській області та є інформацією з обмеженим доступом, що є власністю держави», і рекомендувало знайомитися з діяльністю спецслужби через ЗМІ та веб-сайт СБУ. Щоправда, уже в липні 2010 року за дорученням прокуратури Дніпропетровської області обласне управління СБУ надіслало результати аналізу щодо обґрунтованості встановлення грифа обмеження доступу генеральним планам міст Дніпропетровської області.

Управління СБУ у Волинській і Львівській областях відмовилися надати інформацію лише по одному питанню, а саме про те, чи планують зазначені управління досліджувати питання покращення доступу громадськості до генеральних планів та іншої містобудівної документації, як один з механізмів зменшення корупційних проявів у сфері земельних відносин. Свою відмову перший заступник начальника Управління СБУ у Львівській області М. Феделеш у листі від 03 лютого 2010 року № 62/16-76 обґрунтував тим, що на його думку запитувана інформація є «офіційними документами, що становлять внутрішньовідомчу службову кореспонденцію, які пов'язані з розробкою напрямку діяльності установи, процесом прийняття рішень і передують їх прийняттю». Начальник Управління СБУ у Волинській області В. Андрейчук свою відмову пояснив тим, що вважає запитувані дані «інформацією про оперативно-розшукову діяльність» (лист від 09 лютого 2010 року № 54/19/192).

**Перевірки СБУ режиму доступу до генеральних планів.** З отриманих відповідей стало відомо, що перевірки режиму доступу до генеральних планів проводили вісім управлінь СБУ, серед яких: Управління СБУ в Житомирській, Івано-Франківській, Львівській, Одеській, Рівненській, Харківській, Херсонській, Чернігівській областях. Сім управлінь повідомили, що такі перевірки не проводилися. Десять управлінь не надали запитуваної інформації (серед них: Головне управління СБУ в АР Крим, Управління Служби безпеки України у м. Севастополь, управління СБУ в Дніпропетровській, Донецькій, Закарпатській, Луганській, Сумській, Тернопільській, Черкаській, Чернівецькій областях).

---

<sup>21</sup> Виділення – авторів.

Загалом Служба безпеки України здійснює контроль за обігом документів, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, шляхом проведення планових і позапланових перевірок. Порядок проведення таких перевірок регулюється відповідно до Постанови КМУ від 27.11.1998 року №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» та п. 2 Інструкції про порядок здійснення СБУ контролю за обігом документів, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, затверджену наказом Голови СБУ від 17.08.2006 року №550. Пункт 19 вказаної вище Інструкції, затвердженої Постановою КМУ від 27.11.1998 року №1893, визначає перелік питань, які мають бути досліджені в ході проведення перевірки. До зазначеного переліку не включене вивчення порядку надання громадянам доступу до конфіденційної інформації, що є власністю держави, та порядку його удосконалення. Саме цим пояснює відсутність відповідних дій з боку працівників СБУ заступник начальника Управління СБУ в Чернігівській області Ю.В. Гетало у листі №3/2-1159 від 13.02.2010 року.

**Перевірки законності та обґрунтованості встановлення обмежувальних грифів доступу на генеральних планах.** Згадана вище «Інструкція про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави» не передбачає й проведення перевірок законності і обґрунтованості встановлення обмежувальних грифів доступу «ДСК» і «таємно». Очевидно, саме з цієї причини про проведення таких перевірок повідомило лише управління СБУ в Одеській області.

*«Управлінням СБ України в Одеській області проводяться перевірки стану охорони державної таємниці та конфіденційної інформації, що є власністю держави. ... В ході перевірок, працівниками Управління СБ України в Одеській області, у першу чергу, перевіряється законність і обґрунтованість встановлення на матеріальних носіях інформації обмежувальних грифів доступу»,* – зазначає у листі від 18.02.2010 р. № 65/11/242 начальник Управління В. Туріца.

Як уже згадувалося, Управління СБУ в Дніпропетровській області провело аналіз обґрунтованості встановлення грифа обмеження доступу генеральним планам міст Дніпропетровської області лише за дорученням обласної прокуратури.

Варто відзначити, що серед відповідей регіональних органів СБУ зустрічаються й такі, в яких, щонайменше, декларується розуміння необхідності оптимізації державних секретів та інформації закритого характеру. Зокрема про це пише в листі від 16.01.2010 р. № 68/434/110 начальник Управління СБУ в Сумській області О.М.Ващенко: *«Основними складовими такої діяльності є послідовне зменшення в державі обсягів інформації закритого характеру, зокрема шляхом розсекречування документів, які не містять державної таємниці України, активного задіяння при цьому державних експертів та експертних комісій підприємств, організацій та установ, які мають право провадження такого роду діяльності. Завдяки спільним з керівництвом установ зусиллям чисельність документів, які містять інформацію закритого характеру, у державі має стійкі тенденції до зменшення, що, у свою чергу, створює умови до вільного доступу громадськості до таких матеріалів, у тому числі і для їх подальшого використання недержавними інституціями».* Проте, як свідчать відповіді від регіональних органів СБУ, лише одиниці серед них повідомляють про проведення роботи, яка може призвести до оптимізації доступу громадян до містобудівної документації.

У своїй більшості управління СБУ, відповідаючи на запит СЦГІ про роль спецслужби у визначенні законності та обґрунтованості встановлення обмежувальних грифів доступу на генеральних планах, посилаються на те, що *«визначення законності і обґрунтованості встановлення грифів обмеження доступу «Для службового користування» і «таємно» відноситься до компетенції державних експертів з питань таємниць»* (лист Управління СБУ в Запорізькій області від 21 квітня 2010 року №59/3/1 – 994нт). Схожу позицію знаходимо й у листі від 18.02.2010 року №58/2-210 заступника начальника Управління СБУ в Закарпатській області В. Рокитського. Представник СБУ зазначає, що відповідне управління СБУ *«здійснює лише контроль та не має реальної можливості впливати на формування переліків конфіденційних відомостей, позаяк це є виключною компетенцією відомчих експертних комісій...»*<sup>22</sup>.

Управління СБУ у Вінницькій, Дніпропетровській, Львівській, Полтавській, Хмельницькій, Херсонській, Чернігівській областях, м. Севастополь згадують або цитують у своїх відповідях Постанову КМУ від 27.11.1998 року №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», наголошуючи на тому, що питання надання доступу до документів з грифом «ДСК» є компетенцією керівників організацій, у володінні та розпорядженні яких перебувають ці документи, а не Служби безпеки України. А згідно з листами управлінь СБУ в Дніпропетровській та Кіровоградській областях СЦГІ має звертатися з проблемами відсутності доступу громадськості до генеральних планів населених пунктів до проектних інститутів, які здійснюють їх розробку. Крім того, Управління СБУ в Дніпропетровській області в особі т.в.о. начальника Управління полковника Г.Четверика вказує, що *«нагляд за дотриманням законодавства про звернення громадян, поновлення порушених прав, захист законних інтересів громадян та притягнення порушників до відповідальності здійснюється органами прокуратури»* (лист від 21.07.2010р. №55/16/1419).

Аналогічно наведеним вище є й позиція Центрального управління СБУ, яке Східноукраїнський центр громадських ініціатив повідомляв про проміжні результати проведення моніторингу та звертався із проханням взяти участь у вирішенні проблеми недоступності для громадян генеральних планів населених пунктів України.

Протягом 2010 року Департамент охорони державної таємниці та ліцензування СБУ здійснював вивчення питання щодо відповідності вимогам чинного законодавства грифів обмеження доступу генеральних планів міст. Проте позиція СБУ, висловлена в офіційних відповідях уповноважених працівників спецслужби Східноукраїнському центру громадських ініціатив щодо проблеми, лишилася незмінною й після завершення перевірки. СБУ не ставить під сумнів законність обмеження доступу громадян України до генеральних планів населених пунктів грифами «ДСК» і «таємно» і вважає, що питання доступу до містобудівних документів мають вирішувати органи державної влади, рішеннями яких інформація, що міститься у генпланах, віднесена до категорії конфіденційної, що є

---

<sup>22</sup> Водночас слід зазначити, що відповідно до ч. 2 ст. 9 Закону України «Про державну таємницю» виконання функцій державного експерта з питань таємниці в державних органах, на підприємствах, в установах і організаціях покладається на конкретних посадових осіб Президентом України за поданням Служби безпеки України (виділення – авт.) на підставі пропозицій керівників відповідних державних органів, підприємств, установ і організацій.

власністю держави. Ось як про це пише т.в.о. начальника Департаменту охорони державної таємниці та ліцензування СБУ М. Олефір у листі-відповіді від 27 жовтня 2010 року № 26/1/5-10177: *«Оприлюднення конфіденційної інформації, що є власністю держави, можливе лише з дозволу керівника організації, якому надано право затверджувати переліки відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави... З урахуванням наведеного повідомляємо, що у випадку наявності в генеральних планах міст зазначеної інформації для отримання можливості ознайомлення з містобудівною документацією Східноукраїнський центр громадських ініціатив може звернутися до Міністра регіонального розвитку та будівництва України та Міністра з питань житлово-комунального господарства України».*

З огляду на описані вище позиції регіональних органів і Центрального управління СБУ, логічним виглядає той факт, що досліджувати питання покращення доступу до інформації про генеральні плани та іншої містобудівної документації як один з механізмів зменшення корупційних проявів у сфері земельних відносин планували лише два управління СБУ (в Херсонській та Чернівецькій областях). Як повідомив начальник Управління СБУ в Херсонській області В.І. Савченко у листі від 23 квітня 2010 року №71/14/7-863, кероване ним управління навіть планувало подання пропозицій до відповідних державних установ щодо змін чинного законодавства з зазначеної проблеми.

Головне управління Служби безпеки України в Автономній Республіці Крим, Управління СБУ у м. Севастополь, Кіровоградській, Миколаївській, Харківській областях висловили думку про те, що дослідження зазначених питань не належить до компетенції управлінь Служби безпеки України. Управління СБУ в Івано-Франківській області не планувало досліджувати проблеми стану доступності для громадськості генеральних планів населених пунктів області. 13 управлінь не надали відомостей про свою позицію щодо необхідності дослідження зазначених питань.

**Оперативна діяльність управлінь СБУ пов'язана з попередженням корупційних дій у сфері обмеження доступу до містобудівної документації.** Про надходження скарг щодо можливих неправомірних дій у сфері містобудування повідомили управління СБУ у Вінницькій та Харківській областях. Згадані управління СБУ не уточнили у своїх відповідях, чи зазначені звернення громадян зачіпали такі проблеми, як: невідповідність проектів забудов генеральним планам міст, порушення права на інформацію у зв'язку із забудовою, обмеженням доступу до містобудівної документації. До 18 управлінь звернень щодо зазначених питань не надходило. П'ять управлінь запитуваної інформації не надали (Управління СБУ в Дніпропетровській, Донецькій, Луганській, Одеській, Тернопільській областях).

Про складання протоколів щодо корупційних діянь на підставі зловживань у сфері доступу до містобудівної документації повідомили лише управління СБУ у Запорізькій та Львівській областях. Як стає зрозуміло з відповідей, що цитуються нижче, не всі зі згаданих протоколів пов'язані з правопорушеннями у сфері доступу до містобудівної інформації. Так, спецпідрозділом Управління СБУ у Запорізькій області в 2008 році було складено 2 протоколи *«про порушення спеціальних обмежень, направлених на попередження корупції, за фактами погодження проектів відведення земельних ділянок для будівництва житлових будинків за межами існуючого Генерального плану забудови»*, – повідомив листом від 21 квітня 2010 року № 59/3/1-994нт т.в.о. начальника Управління С.М. Скуртул. У свою чергу, за інформацією, наданою у листі від 03 лютого 2010 року №62/16-76 першим заступником начальника Управління СБУ у Львівській області М. Феделешем, зазначається, що у 2008-

2009 роках працівниками відповідного Управління складено та направлено до суду дев'ять протоколів про корупційні діяння «у зв'язку з відмовою в наданні фізичним та юридичним особам інформації щодо виділення земельних ділянок та в сфері забудови, умисного її затримування, а також надання недостовірної чи неповної інформації».

Всього 13 управлінь повідомили, що такі протоколи не склалися. Управління СБУ в Дніпропетровській, Донецькій, Луганській, Рівненській, Тернопільській, Черкаській, Чернівецькій областях запитувану інформацію не повідомили.

У відповіді Управління СБУ в Одеській області зазначалося, що надання інформації щодо складання протоколів про корупційні діяння у зв'язку з відмовою надання інформації щодо генеральних планів знаходиться в компетенції вищої інстанції.

**Висновки.** Аналіз отриманих відповідей від регіональних органів СБУ та Центрального управління СБУ дозволяє зробити висновок про те, що проблема незаконного обмеження доступу громадян України до містобудівної документації не є пріоритетом у роботі Служби безпеки України. Лише третина обласних управлінь СБУ повідомила про проведення перевірок режиму доступу до текстових та графічних частин генеральних планів населених пунктів. Тільки два управління СБУ вказали, що здійснюють аналіз законності й обґрунтованості встановлення на генеральних планах чи їх частинах обмежувальних грифів доступу «ДСК» і «таємно». Значна кількість керівників регіональних органів СБУ вважає, що дослідження питань покращення доступу громадян до інформації про генеральні плани не належить до компетенції спецслужби. Позиція Центрального управління СБУ лишилася незмінною як до, так і після проведення перевірки відповідності вимогам чинного законодавства грифів обмеження доступу генеральних планів міст України: органи СБУ не вважають порушеннями обмеження доступу громадян до генеральних планів населених пунктів України, а відповідальність за існуючий стан речей схильні покладати на органи державної влади, відповідальні за затвердження переліків конфіденційної інформації, що є власністю держави.

## **2.2.5 СТАВЛЕННЯ ПРОФІЛЬНИХ МІНІСТЕРСТВ І ДЕРЖАВНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ З ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ**

Протягом реалізації проекту «Через доступ до Генпланів – до містобудування без корупції» Східноукраїнським центром громадських ініціатив було направлено ряд запитів до Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, Державного комітету України з земельних ресурсів і Міністерства оборони України з метою з'ясування позиції цих центральних органів державної влади до проблеми відсутності у громадян доступу до генеральних планів населених пунктів.

Зазначеним вище міністерствам, Верховній Раді України, Міністерству охорони навколишнього природного середовища Східноукраїнським центром громадських ініціатив також було надіслано резолюцію круглого столу «Засекречення генеральних планів міст України – стратегічна необхідність чи рудимент закритого суспільства?», що відбувся 23 квітня 2010 року в м. Київ. Згаданою резолюцією СЦГІ інформував адресантів звернення про проблему втаємничення генпланів, а також просив ужити заходів щодо недопущення порушень конституційного права громадян на доступ до суспільно важливої інформації, незаконної практики засекречення генеральних планів міст, іншої містобудівної документації, текстів екологічних експертиз генеральних планів міст, на основі яких мають розроблятися та обговорюватися детальні плани територій та місцеві правила забудови тощо.

У період реалізації моніторингу від кожного зі згаданих вище органів державної влади СЦГІ отримав від однієї до чотирьох відповідей, і їх зміст дозволив скласти достатньо повне уявлення про позицію цих державних структур щодо описуваної проблеми.

Так, від **Державного комітету України із земельних ресурсів** СЦГІ отримав два листи № 7172/17/12-10 від 06.04.2010 року та № 11520/13/12-10 від 15.06.2010 року. Ці листи не містять прямих відповідей на порушувани Східноукраїнським центром громадських ініціатив питання та не роз'яснюють позицію Державного комітету із земельних ресурсів щодо проблеми обмеження доступу громадськості до містобудівної документації. За своїм змістом відповіді є нагромадження окремих норм законодавства без надання жодних пояснень та висновків із наведених у листах норм.

В якості правового обґрунтування обмеження доступу громадськості до генеральних планів населених пунктів у листі від 06.04.2010 року № 7172/17/12-10 за підписом заступника голови Державного комітету із земельних ресурсів В.І. Петрука згадується «Перелік відомостей, віднесених до конфіденційної інформації, що є власністю держави, в системі Держкомзему», затверджений Наказом Держкомзему від 04.12.2009 року № 633.

Від **Міністерства оборони України** СЦГІ були отримані відповіді № 328/2/5/700 від 17.03.2010 року та № 222/2д/316 від 19.04.2010 р. У листах Міноборони інформувало громадську організацію про здійснену роботу з розсекречення картографічних матеріалів, зокрема про пропозиції Міністерства щодо скасування рішення про віднесення до державної таємниці відомостей, визначених у статтях 1.11-1.11.8 ЗВДТ. Нагадаємо, що відповідно до згаданих статей державною таємницею визначався ряд великомасштабних картографічних і геодезичних матеріалів. Це, у свою чергу, слугувало підставою для засекречення картографічних складових генеральних планів.

Водночас Міністерство оборони України визнало, що згідно з рішенням експертної комісії при державному експерті з питань таємниць – командувачі сил підтримки Збройних Сил України – від 22.01.2010р. види карт, які були виключені зі ЗВДТ і з яких було знято гриф «таємно», переведені в статус конфіденційної інформації, що є власністю держави. Про прийняте держекспертом рішення Міноборони поінформувало інші міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, органи місцевого самоврядування України. Відтак вищезгадане рішення експертної комісії при державному експерті з питань таємниць – командувачі сил підтримки ЗСУ – замінило стару підставу для обмеження доступу громадськості до генеральних планів на нову. У свою чергу органи державної влади та місцевого самоврядування отримали ще одне обґрунтування для обмеження доступу громадян до генеральних планів населених пунктів.

Наочний приклад використання згадуваного рішення державного експерта з питань таємниць для обмеження доступу громадськості до генеральних планів – це лист до СЦГІ від 18.05.2010р. № 14-111/1 Знам'янського міського голови В. Крюкова. У цьому листі міський голова зокрема зазначає: *«електронну копію відповідних карт генерального плану надати не можемо, бо це суперечить протоколу засідання експертної комісії при державному експерті з питань таємниць від 22.01.2010 року №1...»*.

В якості обґрунтування накладення на картографічні складові генеральних планів міст України грифу «ДСК» згадує зазначений протокол засідання експертної комісії при державному експерті з питань таємниць - командувачі сил підтримки ЗСУ від 22.01.2010 №1 – і заступник міністра Міністерством регіонального розвитку та будівництва України І.А. Соколов у своєму листі № 12/19-2-10-23-3839 від 13.04.2010 року.

Проте саме 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 відомчих Переліків 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 та Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, які 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. Метелуп у листі № 222/2д/316 від 19.04.2010 року.

Найбільш відкритим до взаємодії протягом моніторингу проявило себе **Міністерство регіонального розвитку та будівництва України**, яке вчасно й досить повно надавало відповіді на листи СЦГІ та представники якого брали участь у публічних проектних заходах. Мінрегіонбуд не давав різкої критичної оцінки ситуації з доступом громадян до містобудівної інформації, проте водночас із листів Міністерства стає зрозумілим, що в ньому свідомі існування зазначеної проблеми та декларують вжиття заходів щодо її вирішення.

На думку заступника міністра Міністерства регіонального розвитку та будівництва України І.А. Соколова, питання недопущення порушень конституційного права на доступ до суспільно важливої інформації та незаконної практики засекречення генеральних планів міст, іншої містобудівної документації, текстів екологічних експертиз генеральних планів міст, на основі яких мають розроблятися та обговорюватися детальні плани територій та місцеві правила забудови й недопущення передавання земельних ділянок за непрозорими схемами, *«наразі врегульовано»* діючим в Україні законодавством.

Зокрема в якості законодавчого обґрунтування обмеження доступу громадськості до генеральних планів населених пунктів п. Соколов називає Протокол засідання експертної комісії при державному експерті з питань таємниць – командувачі сил підтримки ЗСУ – від 22.01.2010 № 1 «Про віднесення відомостей, що були визначені в статтях 1.11.3, 1.11.5, 1.11.7 ЗВДТ, до відомостей, що містять конфіденційну інформацію і яким надається гриф обмеження доступу «ДСК» та Постанову КМУ від 27.11.1998 року № 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».

У листі № 2/8-23/5384 від 14.05.2010 року той же заступник Міністра висловлює думку, що для надання доступу зацікавленим фізичним і юридичним особам до містобудівної документації, що знаходиться під грифом «ДСК», *«можливо використовувати необхідні топографічні матеріали, які не містять інформації із грифом «Для службового користування» або прибрати таку інформацію на існуючих планах»*.

Разом із тим, існуючий стан справ щодо окреслених проблем *«Мінрегіонбуд не влаштовує, оскільки є перешкодою у запровадженні геоінформаційних технологій при розробленні містобудівної документації, формуванні баз даних для роботи муніципальних ГІС в управлінні територіями забезпечуючи відкритість інформації для залучення*

*інвестицій і широкого інформування суспільства. Щодо приведення «Переліку відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, і яким надається гриф обмеження доступу «для службового користування» у Міністерстві будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства», затверджених наказом Мінбуду України від 03.08.2006 №273, у відповідність до нормативно-правових документів наразі така робота у Мінрегіонбуді проводиться», – зазначав у листі № 12/19-2-10-23-3839 від 13.04.2010 року заступник Міністра І.А. Соколов.*

*Згідно з позицією Міністерства – «подальше вдосконалення зазначених питань передбачено у розробленому Міністерством регіонального розвитку та будівництва України і поданим Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України, для розгляду, проекті Містобудівного кодексу» (лист № 2/8-23/7100 від 08.06.2010 року).*

*Відповідальність за нагляд за недопущенням порушень норм профільного законодавства центральними органами виконавчої влади, органами державного й господарського управління та контролю, а також місцевими радами і їх виконавчими органами заступник Міністра І.А. Соколов покладає на Генерального прокурора і підпорядкованих йому прокурорів. Проте тут же зазначає, що «наразі виявлення порушень чинного законодавства та своєчасне звернення на їх усунення до відповідних органів у своїй більшості залежить від місцевої громадської активності» (лист № 2/8-23/7100 від 08.06.2010 року).*

**Відповідь Міністерства охорони навколишнього природного середовища України** на резолюцію круглого столу «Засекречення генеральних планів міст України – стратегічна необхідність чи рудимент закритого суспільства?» від 23.04.2010 року була небагатослівною. Заступник Міністра В.Глинянчук листом № 11879/17/10-10 від 16.06.2010 року повідомив, що інформація, викладена в резолюції, прийнята до уваги. Також заступник Міністра пропонував «в разі наявності конкретної інформації щодо фактів правопорушень в сфері містобудування, стосовно незаконного розміщення об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, негайно інформувати Міністерство охорони навколишнього природного середовища України для вжиття заходів контролю». Позицію Міністерства охорони навколишнього природного середовища України з проблем обмеження доступу громадськості до генеральних планів населених пунктів України у листі не відображено.

Реакція інших міністерств на резолюцію круглого столу «Засекречення генеральних планів міст України – стратегічна необхідність чи рудимент закритого суспільства?» описано вище. У своїх листах представники органів центральної виконавчої влади вказують на державні структури, відповідальні, на їх думку, за розв'язання означених проблем.

**Висновки.** Аналіз відповідей, отриманих від центральних органів державної виконавчої влади, дозволяє стверджувати, що у своїй більшості ці інституції уникають публічного визнання проблеми обмеженого доступу громадян до генеральних планів населених пунктів. Згадані міністерства та Державний комітет з земельних ресурсів більшою чи меншою мірою намагаються дистанціюватися від цієї проблеми та перекласти відповідальність за її розв'язання на інші державні органи. Водночас переліки конфіденційної інформації, що є власністю держави, які діють у системі Міністерства оборони України, Міністерства регіонального розвитку й будівництва, Державного комітету з земельних ресурсів, використовуються міськими радами в якості законного обґрунтування обмеження доступу громадян до генеральних планів.



Особливою є позиція Мінрегіонбуду, посадовці якого стримано визнають наявність проблеми. Відповідальні особи зазначеного центрального органу державної виконавчої влади стверджують, що міністерство працює над законодавчим вирішенням проблеми доступу громадськості до генеральних планів, щоправда, не конкретизуючи, в який спосіб у новому Містобудівному кодексі планується вирішити проблему. Слід зазначити, що вирішення проблеми доступу громадян до генеральних планів населених пунктів не можливе без участі всіх вищезазначених міністерств та Державного комітету України із земельних ресурсів.

## 2.2.6 СУДОВА ПРАКТИКА

З метою з'ясування існуючої практики правозастосування в разі порушення права доступу до генеральних планів було здійснено вибірковий аналіз Єдиного державного реєстру судових рішень, який доступний за Інтернет-адресою: <http://www.reyestr.court.gov.ua>. У пошуку за текстом судових рішень вводилися слова «доступ до генеральн\*\*\* план\*», у статусі сторони судового процесу вибиралося поле «державний орган, підприємство, установа, організація», окремо вибиралася форма судочинства.

За результатами вивчення були віднайдені найбільш типові судові справи, пов'язані з відмовою доступу до генеральних планів на різних етапах, в адміністративному, цивільному та господарському провадженні. Саме за цими формами судочинства можна було віднайти справи, серед позовних вимог яких оскаржувалося неправомірність ненадання доступу до генеральних планів. Стислий виклад даних судових справ подається нижче.

Окрім аналізу тематичних рішень в Єдиному державному реєстрі судових рішень, у цьому розділі СЦГІ описує досвід організації, отриманий в ході безпосереднього звернення до Жовтневого районного суду в місті Луганськ. До цього суду СЦГІ звернувся із метою захисту права на доступ громадськості до генеральних планів.

### **Вибірковий аналіз Єдиного державного реєстру судових рішень.**

**Справа № 2а-765 2010 рік.** Ворошиловський районний суд м. Донецьк розглянув у відкритому судовому засіданні в залі суду в м. Донецьк адміністративний позов Громадського об'єднання «Донецький екологічний рух» до Донецької міської ради про визнання бездіяльності незаконною.

**Обставини справи.** Позивач ГО «Донецький екологічний рух» звернувся до суду з даним позовом до відповідача Донецької міської ради про визнання бездіяльності незаконною, посилаючись на наступні обставини: 25.09.2009 року в офіційному друкованому виданні Донецької міської ради – газеті «Наш дом+» № 38 (429) – було оприлюднене оголошення про громадське обговорення проекту Генерального плану м. Донецьк. Як зазначено в оголошенні, обговорення здійснюється згідно з вимогами ст. 30-3 Закону України «Про планування та забудову територій».

Проте ознайомитися детально з матеріалами проекту Генерального плану м. Донецьк виявилось неможливим всупереч оголошенню та вимогам закону. Представник КП «Управління генерального плану м. Донецька» ОСОБА\_5., якому відповідачем доручено вести ознайомлення, заявив, що для ознайомлення доступна лише частина проекту – основне креслення та брошура з основними положеннями проекту Генерального плану. Усі інші матеріали (у т.ч. природоохоронні), за його заявою, мають гриф «Для службового користування», тому не будуть надані представникам громадськості.

*Обґрунтування сторін.* Представник позивача зазначив, що в Донецькій міській раді відсутній працівник ОСОБА\_5, на бездіяльність якого посилається позивач. У зв'язку з вищевикладеним, міська рада вважає себе неналежним відповідачем по справі. Також зазначила, що відповідно до п. 5.10. ДБН Б. 1-3-97 при здійсненні погодження, розгляду й затвердження містобудівної документації підрядник і замовник вживають заходи щодо нерозголошення спеціальної інформації, передбаченої Зводом відомостей, що становлять державну таємницю України (ЗВДТ) згідно з чинним законодавством і нормативними вимогами щодо картографічних і топогеодезичних матеріалів та інформації, яка має комерційну цінність для замовника, інших інвесторів.

У зв'язку з цим, у порядку постанови КМУ від 27.11.1998 року № 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» певним розділом Генерального плану розробником даної містобудівної документації присвоєно статус «для службового користування».

*Рішення суду.* Суд, вислухавши сторони, дослідивши матеріали справи в їх сукупності, вважає, що позов задоволенню не підлягає. Суд вирішив, що міська рада в повній відповідності до чинного законодавства України забезпечила процедуру оприлюднення та громадського обговорення проекту Генерального плану м. Донецьк, у зв'язку з чим протиправність дій чи бездіяльності міської ради є недоведеною.

Враховуючи наведене, у задоволенні позову суд відмовив.

**Справа № 3-6853/2008 рік.** Суддя Тербовлянського районного суду розглянув матеріали, які надійшли від прокуратури Тербовлянського району Тернопільської області про притягнення до адміністративної відповідальності.

*Обставини справи.* Ілавченською сільською радою Тербовлянського району 05.08.2008 року отримано звернення ОСОБА\_2 про надання йому копії карти генерального плану с. Ілавче Тербовлянського району, розгляд якого доручено секретарю вказаної ради ОСОБА\_1. Звернення ОСОБА\_2 залишилось без розгляду.

*Обґрунтування сторін.* Відповідно до розпорядження Ілавченського сільського голови від 24 липня 2008 року № 31 ОСОБА\_1 з 30 липня 2008 року до 13 вересня 2008 року перебувала в щорічній основній відпустці, у зв'язку з чим була звільнена від виконання своїх посадових обов'язків. За таких обставин ОСОБА\_1 не могла розглядати звернення ОСОБА\_2 та надати їй копію карти генерального плану с. Ілавче Тербовлянського району. У судовому засіданні ОСОБА\_1 вини у вчиненні правопорушення, передбаченого ч.1 ст.212-2 КУпАП, не визнала і пояснила, що їй сільським головою не доручалось розглянути звернення ОСОБА\_2 від 05.08.2008 року, оскільки в той час вона перебувала у щорічній відпустці. Після виходу на роботу 14 вересня 2008 року їй також не було передано для розгляду вказане звернення. Наказ про відкликання її з щорічної відпустки сільським головою не видавався. Вважає, що її вини у тому, що звернення ОСОБА\_2 залишилось без розгляду, немає.

*Рішення суду.* Суд не приймає до уваги запис у журналі реєстрації звернень громадян про зобов'язання секретаря ради видати копію генерального плану с. Ілавче ОСОБА\_2 від 06.08.2008 року, оскільки ОСОБА\_1 з 30 липня 2008 року перебувала в щорічній відпустці й не могла виконувати свої посадові обов'язки.

За таких обставин вважає, що в діях ОСОБА\_1 відсутні ознаки адміністративного правопорушення, передбаченого ч.1 ст.212-3 КпАП, тобто неправомірна відмова в наданні інформації, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної

особи відповідно до законів України «Про інформацію», «Про звернення громадян», «Про доступ до судових рішень», а тому провадження у справі слід закрити з підстав, установлених п.1ст.247 вказаного Кодексу.

Суд постановив провадження в справі про адміністративне правопорушення, передбачене ч.1 ст.212-3 Кодексу України про адміністративне правопорушення, вчинене ОСОБА\_1, закрити у зв'язку із відсутністю в її діях події і складу вказаного адміністративного правопорушення.

**Справа №5468/09/9104 2010 рік.** Колегія суддів Львівського апеляційного адміністративного суду розглянула у відкритому судовому засіданні в місті Львів апеляційну скаргу Міжнародної благодійної організації «Екологія-Право-Людина» на постанову Львівського окружного адміністративного суду від 17 грудня 2008 року у справі за адміністративним позовом «Екологія-Право-Людина» до Генеральної прокуратури України про визнання протиправними бездіяльність та поновлення порушених прав.

**Обставини справи.** Міжнародна благодійна організація «Екологія-Право-Людина» звернулася в суд з адміністративним позовом до Генеральної прокуратури України, в якому просить визнати протиправною бездіяльність щодо непроведення перевірок за скаргами позивача та рішення відповідача про скерування скарг в Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Міністерство палива та енергетики України відповідно для їх розгляду по суті.

**Обґрунтування сторін.** Позовні вимоги позивач мотивує тим, що звернувся до Генеральної прокуратури України зі скаргами щодо притягнення до адміністративної відповідальності працівників за ненадання відповіді на запит позивача про надання інформації до Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, Міністерства палива та енергетики України. За ненадання відповіді на запит в діях працівників цих міністерств вбачає порушення ст.ст. 33, 24 Закону України «Про інформацію», тобто ознаки правопорушення, передбаченого ст.212-3 Кодексу про адміністративні правопорушення України.

Представник Генеральної прокуратури України вимоги апеляційної скарги заперечив і вважає рішення суду першої інстанції законним та обґрунтованим.

**Рішення суду.** Суд вважає, що вимоги в скаргах позивача про притягнення до відповідальності працівників міністерств за ненадання відповіді на запити є компетенцією тільки відповідача і перенаправлення цих скарг в міністерства, не проведення перевірок цих скарг і не надання відповіді скаргнику саме відповідачем, з питання притягнення осіб до відповідальності, є невірним.

Крім того, положення ч.4 ст.7 Закону України «Про звернення громадян» забороняють скерувати скарги, зокрема, у міністерства, дії яких оскаржуються. Не проводячи перевірку скарг позивача від 16.01.2008 року і не даючи на них відповіді скаргнику, відповідач діяв з порушенням вищевказаної норми закону. Суд постановив апеляційну скаргу Міжнародної благодійної організації «Екологія-Право-Людина» задовольнити.

**Справа № 2а-1539/10/2670 2010 рік.** Окружний адміністративний суд міста Київ розглянув у відкритому судовому засіданні адміністративну справу за позовом ОСОБА\_1 до Державного комітету України із земельних ресурсів про визнання протиправними пунктів Додатку до Наказу.

**Обставини справи.** ОСОБА\_1 (надалі – також «Позивач») звернувся до Окружного адміністративного суду міста Київ з позовом до Державного комітету України із земельних

ресурсів (надалі – також «Відповідач», «Держкомзем») про визнання незаконним (протиправним) пункту 6 та пункту 7 Додатку до Наказу Державного агентства земельних ресурсів України «Про введення в дію переліку відомостей, віднесених до конфіденційної інформації, що є власністю держави і якій надається гриф обмеження доступу «Для службового користування» від 22 жовтня 2007 року № 256 (надалі – також «Наказ № 256»).

*Обґрунтування сторін.* Позовні вимоги мотивовані тим, що положення оскаржуваних пунктів 6 та 7 додатку до Наказу Державного агентства земельних ресурсів України від 22 жовтня 2007 року № 256 «Про введення в дію переліку відомостей, віднесених до конфіденційної інформації, що є власністю держави, і якій надається гриф обмеження доступу «Для службового користування», – є незаконними та такими, що суперечать Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Конституції України та Закону України «Про інформацію».

На думку Позивача, внесена Відповідачем до оскаржуваних пунктів Наказу № 256 конфіденційна інформація не відповідає вимогам, установленим Постановою Кабінету Міністрів України «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» від 27 листопада 1998 року № 1893.

У позовній заяві Позивач зазначає про те, що надання статусу конфіденційної інформації картам (графічним матеріалам) і надання інформації про вільні землі є неправомірним, адже їх вільне розповсюдження (розголошення) не матиме наслідком обставин, зазначених у пункті 4 Додатку 13 Постанови Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 року № 1893, отже, це, на думку Позивача, є порушенням прав на інформацію та інших похідних прав.

Сама держава на рівні закону (Земельного кодексу України), як вказує Позивач, передбачила доступ особи до інформації про вільні земельні ділянки з метою створення механізму реалізації прав на землю, а Відповідач своїм підзаконним актом звузив, обмежив чи взагалі скасував право на отримання інформації, яка необхідна для реалізації права на землю та інформацію, право на отримання якої, у даному конкретному випадку, переважає право її власника на її захист, тому що інформація є суспільно значимою, тобто вона є предметом громадського інтересу, й право громадськості знати цю інформацію переважає інші права.

Представники Відповідача – Державного комітету України із земельних ресурсів – у судовому засіданні заперечила проти позовних вимог, посилаючись на їх необґрунтованість та безпідставність, а також вказала на те, що на момент звернення до адміністративного суду з даним адміністративним позовом оскаржувані пункти нормативно-правового акта вже втратили чинність.

В обґрунтуванні заперечень на позов представником Державного комітету України із земельних ресурсів було зазначено те, що станом на час прийняття оскаржуваних пунктів 6 та 7 додатку до Наказу № 256 їх положення відповідали вимогам чинного законодавства України та приймались Відповідачем на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений чинним законодавством України. Представник Держкомзему також спиралися на те, що Інструкцією про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 року № 1893, затверджено лише орієнтовані критерії

віднесення інформації до конфіденційної. Відтак, на думку представника Відповідача, законодавством не передбачено обов'язковості дотримання всіх критеріїв для віднесення інформації до конфіденційної.

Інформація, зазначена в пунктах 6, 7 додатку до Наказу № 256, на думку представника Відповідача, в цілому відповідає зазначеним критеріям.

Крім того, як зазначила представник Відповідача, внаслідок розголошення планово-картографічного матеріалу в місцевій і умовній системі координат масштабу 1:10000, 1:5000, 1:2000 та індексних кадастрових карт у паперовому вигляді можливе порушення конституційних прав і свобод людини та громадянина, настання негативних наслідків у внутрішньополітичній, зовнішньополітичній, економічній, військовій, соціальній, гуманітарній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній сферах та у сферах державної безпеки і безпеки державного кордону й створення перешкод у роботі державних органів.

*Рішення суду.* Колегія суддів звертає увагу на те, що спеціальним нормативно-правовим актом Головного управління геодезії, картографії та кадастру при Кабінеті Міністрів України визначено призначення картографічних планів, зокрема топографічних планів масштабу 1:5000 та 1:000. Суд вважає за необхідне зазначити, що топографічні плани згідно з зазначеними нормативно-правовими актами не мають своїм призначенням надання інформації громадянам про вільні земельні ділянки.

Таким чином, необґрунтованими є посилання Позивача на те, що відповідні топографічні плани необхідні йому для отримання інформації про вільні земельні ділянки (і внаслідок ненадання йому таких топографічних планів, на підставі оскаржуваних пунктів Додатку до Наказу було порушено його права на інформацію), оскільки такі твердження суперечать закріпленим спеціальними нормативно-правовими актами положенням про призначення топографічних планів.

Суд звертає увагу на те, що інформація планово-картографічного матеріалу та індексних кадастрових карт не входить до передбаченого частиною 4 статті 30 Закону України «Про інформацію» переліку інформації, яка не може бути конфіденційною.

Інформація з обмеженим доступом може бути поширена без згоди її власника, якщо ця інформація є суспільно значимою, тобто якщо вона є предметом громадського інтересу та якщо право громадськості знати цю інформацію переважає право її власника на її захист (частина 11 статті 30 закону України «Про інформацію»).

Суду не було надано доказів на підтвердження того, що інформація, необхідна Позивачу, є предметом громадського інтересу (тобто інтересу значної соціальної групи або всього суспільства).

Колегія суддів звертає увагу на те, що Додатком 13 до Постанови № 1893 затверджено орієнтовний перелік критеріїв віднесення інформації до конфіденційної.

Крім того, абзацом 2 пункту 1 Постанови № 1893 передбачено створення відповідних експертних комісій (тобто залучення профільних спеціалістів, експертів тощо) для розробки переліків відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, і яким надається гриф обмеження доступу «Для службового користування».

Отже, колегія суддів приходить до висновку про те, що в кожному конкретному випадку при розробці переліків відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, і яким надається гриф обмеження доступу «Для службового користування», слід керуватися затвердженим Додатком 13 до Постанови № 1893 орієнтовним переліком; водночас необхідним є врахування експертною комісією

конкретної специфіки галузі (сфери) суспільних відносин, в яких здійснюється така розробка.

Колегія суддів звертає увагу на те, що положеннями вищезазначених нормативно-правових актів передбачено, що земельно-кадастрові документи (топографічні плани та індексні кадастрові карти у паперовому вигляді) належать до конфіденційної інформації з грифом «Для службового користування».

Відтак, положення оскаржуваних пунктів 6 та 7 Додатку до Наказу № 256 не суперечать положенням чинного законодавства України, оскільки Законом України «Про інформацію» прямо передбачено можливість встановлення обмеженого доступу та надання статусу конфіденційної інформації, що є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності (з метою її збереження).

Водночас закріплена в пунктах 6 та 7 Додатку до Наказу № 256 інформація відповідає орієнтовним критеріям віднесення інформації до конфіденційної та не суперечить вимогам Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 року №1893 (в редакції, чинній станом на час прийняття оскаржуваних пунктів Додатку до Наказу).

Також колегія суддів звертає увагу на те, що Наказ № 256 не підлягає державній реєстрації в Міністерстві юстиції України, що підтверджується наявним у матеріалах справи листом міністерства юстиції України № 611-10-24 від 7 травня 2010 року, в якому зазначено: «... якщо переліки конфіденційної інформації носять оперативно-розпорядчий характер і спрямовані на організацію виконання рішень вищестоящих органів і власних рішень міністерств, інших органів виконавчої влади, що не мають нових правових норм, то вони не підлягають державній реєстрації згідно з підпунктами «в» та «д» пункту 5 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.92 № 731 (із змінами)».

Враховуючи вищевикладене, проаналізувавши матеріали справи й вимоги чинного законодавства України, Суд дійшов висновку, що позовні вимоги задоволенню не підлягають, оскільки Позивачем не доведено порушення його прав і охоронюваних законом інтересів оскаржуваними пунктами 6 та 7 Додатку до Наказу № 256. Суд постановив у задоволенні адміністративного позову – відмовити повністю.

**Справи СЦГІ щодо доступу до картографічних складових генеральних планів 24-х обласних центрів України, м. Сімферополь АР Крим та м. Севастополь України у Жовтневому районному суді м. Луганськ.** Звернення СЦГІ до Жовтневого районного суду м. Луганськ було частиною кампанії громадянського представництва за скасування грифів секретності з генеральних планів міст України. Оскільки скарги до прокуратур на місцеві ради, графічні складові яких не були надані на запити організації, виявилися марними й не призвели до суттєвого покращення доступу громадськості до генпланів, було вирішено створити прецедент такого доступу у судовому порядку.

З цією метою 12 квітня 2010 р. СЦГІ направив до Жовтневого районного суду м. Луганськ адміністративні позови до міських рад 24-х обласних центрів України, м. Сімферополь АР Крим та м. Севастополь. У позовних заявах вимагалось визнати відмову

відповідачів (названих вище міських рад) у наданні графічної частини генплану протиправною та зобов'язати їх надати копію графічної складової генеральних планів.

У Жовтневому районному суді 24 позови були розподілені між 9 суддями (Васильєва Н.М., Дідоренко А.Е., Лозко Ю.П., Осіпенко Л.М., Рябуха Ю.В., Селинний М.С., Степіна О.С., Татарінова О.А., Чаркіна І.Є.). Із зазначених справ станом на 1 грудня 2010 р. не відбулось жодного судового слухання по суті справи. Усі судді повертали позови за формальними ознаками без призначення дати судового засідання. Свої дії вони обґрунтовували тим, що відповідно до ч. 1 ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача. Однак застосування в даному випадку цієї норми є таким, що порушує право позивача на доступ до правосуддя. Адже відповідно до ч. 2 ст. 19 КАСУ адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, вирішуються адміністративними судами за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача.

Зазначені ухвали про повернення позовів позивачу, починаючи з кінця квітня і до початку червня 2010 року, були оскаржені СЦГІ в суд апеляційної інстанції (Донецького апеляційного адміністративного суду). Станом на теперішній час Позивачу (СЦГІ) відомо, що деякі справи (№ 2а-4077/10, № 2а-4056/10, № 2а-4058/10, № 2а-4076/10, № 2а-4057/10) були помилково направлені до Апеляційного суду Луганської області. Однак ці справи були повернуті, як помилково надіслані. Інша інформація про долю позовів у СЦГІ відсутня.

У ході розгляду заяви СЦГІ були допущені численні процесуальні порушення, зокрема щодо часу розгляду справи.

Відповідно до ч. 4 ст. 107 КАС України (Відкриття провадження в адміністративній справі) питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує **протягом трьох днів** із дня надходження позовної заяви до адміністративного суду або закінчення терміну, встановленого для усунення недоліків позовної заяви, у разі залишення позовної заяви без руху.

Відповідно до ч. 2 ст. 110 КАС України (Підготовка справи до судового розгляду) суд до судового розгляду адміністративної справи вживає заходи для всебічного та об'єктивного розгляду й вирішення справи **в одному судовому засіданні протягом розумного терміну**.

Відповідно до ч. 1 ст. 122 КАС України (Розгляд адміністративної справи у судовому засіданні) адміністративна справа має бути розглянута й вирішена протягом розумного терміну, але **не більше місяця** з дня відкриття провадження у справі, якщо інше не встановлено цим Кодексом.

Відповідно до ч. 1 ст. 188 КАС України (Дії суду першої інстанції після одержання апеляційних скарг) суд першої інстанції **через три дні** після закінчення терміну на подання апеляційної скарги надсилає її разом зі справою до адміністративного суду апеляційної інстанції.

Відповідно до ч. ч. 1 – 2, ст. 189 КАС України (Прийняття апеляційної скарги судом апеляційної інстанції) адміністративна справа реєструється у день її надходження до адміністративного суду апеляційної інстанції в порядку, встановленому частиною третьою статті 15-1 цього Кодексу, та не пізніше наступного дня передається судді-доповідачу. Отримавши апеляційну скаргу, суддя-доповідач **протягом трьох днів** перевіряє її

відповідність вимогам статті 187 цього Кодексу й за відсутності перешкод постановляє ухвалу про відкриття апеляційного провадження.

Відповідно до ч. 1, ст. 190 КАС України (Підготовка справи до апеляційного розгляду) суддя-доповідач **протягом десяти днів** після відкриття апеляційного провадження серед іншого надсилає копії ухвали про відкриття апеляційного провадження особам, які беруть участь у справі, разом з копією апеляційної скарги; пропонує особам, що беруть участь у справі, подати нові докази, на які вони посилаються, тощо.

Відповідно до ч. ч. 1 – 2, ст. 195-1 КАС України (Термін розгляду апеляційної скарги) апеляційна скарга на рішення суду першої інстанції має бути розглянута **протягом одного місяця** з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження, а апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції - **протягом п'ятнадцяти днів** з дня постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження. У виняткових випадках апеляційний суд за клопотанням сторони та з урахуванням особливостей розгляду справи може продовжити термін розгляду справи, але не більш як на п'ятнадцять днів, про що постановляє ухвалу.

Наведені норми ілюструють, що більшість процесуальних дій щодо розгляду позовів Східноукраїнського центру громадських ініціатив відбувалися зі суттєвим порушенням термінів. Зрештою, це стало причиною того, що після 9 місяців з часу подання позовної заяви суд так і не приступив до розгляду справи по суті.

Показовим у наведеній судовій практиці є те, що авторам не знайшли приклади застосування положення Пленуму Верховного суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» № 9 від 01.11.96, які встановлюють наступне. Оскільки Конституція України, як зазначено в її ст.8, має найвищу юридичну силу, а її норми є нормами прямої дії, суди при розгляді конкретних справ мають оцінювати зміст будь-якого закону чи іншого нормативно-правового акта з точки зору його відповідності Конституції й у всіх необхідних випадках застосовувати Конституцію як акт прямої дії. Судові рішення мають ґрунтуватись на Конституції, а також на чинному законодавстві, яке не суперечить їй.

У разі невизначеності в питанні про те, чи відповідає Конституції України застосований закон або закон, який підлягає застосуванню в конкретній справі, суд за клопотанням учасників процесу або за власною ініціативою зупиняє розгляд справи й звертається з мотивованою ухвалою (постановою) до Верховного Суду України, який відповідно до ст.150 Конституції може порушувати перед Конституційним Судом України питання про відповідність Конституції законів та інших нормативно-правових актів.

Таке рішення може прийняти суд першої, касаційної чи наглядної інстанції в будь-якій стадії розгляду справи.

Таким чином, можемо констатувати, що суди, замість того, щоб застосовувати норми Конституції як норми прямої дії, у своїй практиці виходять з підзаконних нормативно-правових актів, що суперечать Конституції України.

Аналіз тематичних рішень, розміщених у Єдиному державному реєстрі судових рішень, і практики звернення до суду в ході моніторингу засвідчує неефективність судової системи України щодо захисту права на інформацію. 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.



### **Щодо стану практичної доступності для громадськості генеральних планів міських населених пунктів України**

**Проведений моніторинг засвідчив, що в абсолютній більшості міських населених пунктів України генеральні плани недоступні для громадськості. Доступ до генеральних планів обмежено насамперед грифом «Для службового користування», меншою мірою – грифом «таємно». У містах, у яких доступ до генеральних планів обмежено грифами «ДСК» і «таємно», проживає більша частина міського населення України.**

**Зафіксовані численні випадки, коли органи місцевого самоврядування та їх посадові особи не надають доступ до генеральних планів без пояснення причин або посилаючись на підстави, відсутні в українському законодавстві.**

Жоден із 196 населених пунктів, охоплених моніторингом, не запропонував для ознайомлення якісну й повноцінну копію генерального плану та/або його картографічної складової. Лише п'ять міст (Калуш, Моршин, Хмільник, Щолкіне, Южноукраїнськ) надіслали копії основних креслень власних генеральних планів. Більшість (115 із 196) рад міських населених пунктів, що були охоплені моніторингом, офіційно або в інший, переважно неправовий спосіб, відмовила в доступі до генеральних планів.

25% населених пунктів, охоплених моніторингом, не надали відповідей на інформаційні запити або надіслали листи, що не містять фактичних відповідей на питання. 84 міста та селища міського типу офіційно повідомили про обмежений ступінь доступу до картографічних складових їх генеральних планів грифами «ДСК» та/або «таємно». Дані моніторингу свідчать, що справжня кількість міських населених пунктів, доступ до генеральних планів яких обмежено грифами «ДСК» та/або «таємно», є більшою, аніж про це повідомили самі міські ради.

У ході моніторингу зафіксовано, що органи місцевого самоврядування, їх посадові особи обмежують доступ до містобудівних документів одинадцятьма типовими відмовами. Переважна частина таких відмов знаходиться поза правовим полем і пояснюється відсутністю в органів місцевого самоврядування технічних та фінансових засобів для виготовлення копій генеральних планів, а також непристосованістю формату документів, насамперед картографічних складових планів, для їх масового поширення та ознайомлення з ними громадськості.

Певним проявом доступності генеральних планів є розміщення частини карт та планів, а в окремих випадках і пояснювальних записок до генеральних планів, на сайтах міських рад. Таку форму доступу до незначної частини матеріалів генеральних планів практикують насамперед міста – обласні центри. Водночас зображення картографічних матеріалів на більшості веб-сайтів є недостатньо якісними, що не дає можливості повноцінного прочитання карт. Розміщення частини матеріалів генеральних планів в Інтернет не підміняє обов'язку міських та селищних рад надавати відповіді на запит поштовим листом.

Жодна із міських рад, даючи відповіді на інформаційні запити СЦГІ, не скористалася можливостями ст. 36 ЗУ «Про інформацію», яка зобов'язує запитувачів повністю або частково відшкодувати витрати, пов'язані з виконанням запитів щодо доступу до офіційних документів та наданням письмової інформації.

Доступ громадськості до генеральних планів не залежить від регіональної приналежності населених пунктів. У надвеликих та найбільших містах (250 тис. – 1 млн. жителів) та міста-мільйонерах (понад 1 млн. жителів) доступ до генеральних планів частково забезпечується через розміщення частини їх матеріалів на веб-сторінках органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування малих міст (до 50 тис. жителів) частіше пропонували ознайомитися із генеральним планом безпосередньо в приміщенні міської ради.

**Щодо позиції органів державної влади та місцевого самоврядування, організацій і установ, причетних до регулювання стану доступу громадськості до генеральних планів населених пунктів України, з проблеми відсутності в громадськості доступу до генеральних планів міських населених пунктів.**

Уповноважені представники органів місцевого самоврядування, прокуратури, Центрального та регіональних управлінь СБУ, профільних міністерств і Державного комітету України із земельних ресурсів, проектних інститутів, судів у своїй переважній більшості вважають законною відсутність вільного доступу громадян до генеральних планів. Свою позицію органи державної влади та місцевого самоврядування й навіть суди обґрунтовують, насамперед, підзаконними нормативно-правовими актами, частина яких суперечить Конституції України. Таке обґрунтування грубо суперечить статті 19 Конституції України, яка закріплює, 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».

Норми Конституції є нормами прямої дії. А це означає, саме положення Конституції України є основним регулятором суспільних відносин, і безпосередньо на основі конституційних приписів мають регулюватися правовідносини у діяльності як державних органів, так і органів місцевого самоврядування. Пряма дія конституційних норм вимагає, щоб навіть за наявності і при застосуванні поточних законів та інших підзаконних нормативно-правових актів орган посилався в першу чергу на конкретну норму Конституції, на розвиток якої або ж на основі якої вони прийняті й діють. Більше того, пряма дія норм Конституції означає, що її положення мають реалізовувати незалежно від наявності або відсутності нормативних актів, що конкретизують чи розвивають її положення.

Наслідком ігнорування органами державної влади, місцевого самоврядування та прокуратур норм Конституції є грубе порушення права громадян на доступ до публічної інформації, а разом із цим – ряду інших конституційних прав і свобод (на участь в управлінні державними справами, на безпечне для життя і здоров'я довкілля тощо).

Типовими є факти, коли представники згаданих вище організацій і установ намагаються перекласти відповідальність за обмеження доступу громадян до генеральних планів населених пунктів на представників інших державних органів і організацій. Окремі ради міських населених пунктів приховують факт накладення грифів «ДСК» і «таємно» на їх генеральні плани. Вказані явища свідчать, що частина осіб, причетних до регулювання доступу до генеральних планів, розуміє нелегітимність дій щодо обмеження доступу громадян до містобудівної документації.

Лише незначна частина уповноважених представників органів місцевого самоврядування, управлінь Служби безпеки України, прокуратури України, Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, проектних інститутів визнавала як проблему відсутність доступу громадян до текстів генеральних планів населених пунктів та декларувала необхідність їх вирішення.

### **Щодо стану вітчизняного законодавства, що регулює доступ громадськості до генеральних планів міських населених пунктів України**

**Законодавство, що регулює доступ громадськості до генеральних планів міських населених пунктів України, є суперечливим і містить низку правових прогалин. Недосконалість законодавства – це одна з головних причин, яка дозволяє органам державної влади та місцевого самоврядування обмежувати доступ громадян до генеральних планів.**

Обмеження доступу громадськості до генеральних планів суперечить низці законів України. Зокрема статті 30-2, 30-3 ЗУ «Про планування та забудову територій» зобов'язують органи місцевого самоврядування проводити громадське обговорення проекту генерального плану, що неможливе без ознайомлення громадськості з ним. Пункт 11 статті 59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» зобов'язує місцеві ради доводити ухвалені документи до відома населення.

Стаття 50 Конституції України, стаття 8 ЗУ «Про державну таємницю», стаття 30-4 ЗУ «Про інформацію» визначають, що до конфіденційної інформації не можуть бути віднесені дані про стан довкілля, про катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, які сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян; про стан здоров'я населення, його життєвий рівень тощо. Вказані відомості в обов'язковому порядку містяться в текстових та графічних матеріалах генерального плану згідно з Державними будівельними нормами ДБН Б.1-3-97 «Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів».

Незважаючи на публічний характер генеральних планів, наявність у них інформації, обмеження в доступі до якої прямо заборонено законодавством, органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи втаємничують повністю або частково генеральні плани. Формальною підставою для втаємничення є наявність у генеральних планах відомостей, що становлять державну таємницю та/або є конфіденційною інформацією, що є власністю держави. До такої інформації відносять відомості про розташування магістральних комунікацій, координати об'єктів джерел комунального водозабезпечення в місцях водозабору, розташування різноманітних об'єктів на великомасштабних картах і планах, виконаних із використанням різних систем координат тощо. Доступ громадськості до цих відомостей обмежено ЗУ «Про державну таємницю», ЗУ «Про інформацію», підзаконними актами органів центральної та місцевої державної влади. Відсутність чіткого розмежування у містобудівній документації відомостей, суперечливих за характером режиму доступу до них, призводить до втаємничення більшої частини або цілих текстів генеральних планів.

Проблема легітимності втаємничення генеральних планів обумовлена також недосконалим правовим регулюванням грифу «ДСК», який найчастіше використовується для обмеження доступу громадян до містобудівної документації.

Доступ до генеральних планів обмежується двома грифами: «таємно» і «Для службового користування». Гриф «таємно» обмежує доступ до державної таємниці, і його використання врегульовано Законом України «Про державну таємницю», тому обмеження в доступі до частини інформації генеральних планів, яка становить державну таємницю, є законним.

Гриф «ДСК» слугує для обмеження доступу до конфіденційної інформації, що є власністю держави. Використання грифу «ДСК» на час здійснення моніторингу було незаконним і здійснювалося лише на підставі підзаконних актів. Загальний механізм використання грифу «ДСК» врегульовано Постановою КМУ від 27.11.1998 г. № 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». Конкретні відомості, втаємничення яких є підставою для накладення грифу «ДСК» на генеральні плани, визначаються переліками конфіденційної інформації, що є власністю держави, які затверджені органами державної влади різного рівня.

Обмеження доступу до публічної інформації на підставі підзаконних актів суперечить ч. 3 ст. 34 Конституції України, яка визначає, що право на інформацію може бути обмежено лише на підставі закону, а також ч. 3 ст. 30 Закону України «Про інформацію». Відповідно до вказаної норми Закону, обмеження на доступ до інформації може встановлюватися лише на підставі закону, а не підзаконних актів. Відтак законність використання грифу «ДСК», зокрема для обмеження доступу до генеральних планів України до ухвалення Закону України «Про доступ до публічної інформації», була сумнівною. Крім того, жодний нормативно-правовий акт не містить чіткого обґрунтування мети та причин, заради яких певні відомості, у т.ч. й ті, що містяться у генеральних планах, віднесено до категорії «конфіденційна інформація, що є власністю держави».

Діюче законодавство також нечітко окреслює можливості доступу громадськості до вже ухваленої містобудівної документації. ЗУ «Про планування та забудову територій» містить вимоги щодо оприлюднення проектів містобудівної документації перед їх обговоренням, проте не визначає порядок та процедуру доступу до вже прийнятої містобудівної документації.

Норми Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», ухваленого Верховною Радою України 17 лютого 2011 року із врахуванням пропозицій Президента та направлено на повторний підпис главі держави, містять ряд положень, що покращують доступ громадськості до генеральних планів, проте в цілому не вирішують зазначеної проблеми. Вказаний Закон містить ряд практичних механізмів щодо забезпечення доступу громадськості до генеральних планів, зокрема їх розміщення на сайтах органів місцевого самоврядування. Він також зобов'язує міські ради оприлюднювати невтаємничену частину генпланів.

Водночас всупереч Конституції України новоухвалений Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачає, що обмеження доступу до інформації генеральних планів встановлюються законодавством (тобто не лише законом, а й підзаконними нормативно-правовими актами). Правовий акт залишає законодавчо неврегульованим питання розподілу змісту генерального плану між його відкритою та втаємниченою частинами. Вказаний Закон також не визначає зміст втаємниченої частини документа. Він не містить принципів, на основі яких відбувається розподіл матеріалів між відкритою та закритою для громадськості частинами генерального плану. Зазначена правова прогалина може стати причиною для включення більшої частини матеріалів

генерального плану до втаємниченої частини документа та подальшого обмеження доступу громадськості до містобудівної документації.

### **Щодо відповідності обмеження доступу громадськості до генеральних планів міських населених пунктів європейським стандартам у сфері доступу до публічної інформації.**

У ході моніторингу не вдалося отримати від органів державної влади або місцевого самоврядування офіційного роз'яснення щодо легітимної мети та причин, у відповідності з якими відомості, що містяться в генеральних планах, визначені як конфіденційні, що є власністю держави. Відповідні роз'яснення відсутні в нормативно-правових актах, що регулюють використання грифу «ДСК». Також (за одиничними винятками) вони відсутні у відповідях міських рад.

Згідно з зібраною під час експертних опитувань інформацією використання грифу «ДСК» на генеральних планах обґрунтовується наявністю в цих документах відомостей, розголошення яких може становити загрозу національній/громадській безпеці (креслення міських комунікації, джерел водозабезпечення, зображення об'єктів на великомасштабних картах, створених із використанням геодезичної сітки, тощо). Згідно з європейськими стандартами обмеження права на доступ до публічної інформації може вважатися легітимним в інтересах збереження національної безпеки або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для підтримання охорони здоров'я населення, проте таке обмеження має здійснюватися у відповідності до чітко зазначених норм та процедур.

Серед інших аргументів, які наводять посадові особи органів місцевого самоврядування та державної влади, в якості обґрунтування обмеження доступу до генеральних планів – необхідність захисту «майнових прав, які є матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування»; авторські права розробників та власників (міських рад) на генеральний план. Згідно з європейськими стандартами в переліку легітимних обмежень права на доступ до публічної інформації відсутнє таке обґрунтування, як захист «майнових прав, які є матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування». У відповідності до ст. 434 Цивільного кодексу України авторське право не може застосовуватися до генеральних планів міст, які є публічними документами, створеними за кошти українських платників податків.

### **Президенту України**

Повторно накласти вето на Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» та внести до парламенту пропозиції з метою забезпечення права громадян на доступ до містобудівної документації (генеральних планів міських населених пунктів).

### **Верховній Раді України**

Внести зміни до законів України «Про доступ до публічної інформації» (№2763) та «Про інформацію» (№ 7321) з метою узгодження суперечностей між цими законодавчими актами.

Забезпечити широке громадське обговорення Містобудівного кодексу України, зокрема його розділів, присвячених містобудівній документації, проблемі недоступності для громадян генеральних планів населених пунктів.

Закріпити за генеральними планами статус документів, відкритих для громадськості. Внести відповідні зміни до проекту Містобудівного кодексу, Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Визначити в тексті нового Містобудівного кодексу та в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» складові генерального плану та вичерпний перелік відомостей текстової та графічної складової генерального плану, доступ до яких може бути обмежений у відповідності з європейським стандартам доступу до публічної інформації та законами України.

Закріпити в Містобудівному кодексі та у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» принцип, відповідно до якого наявність у генеральному плані інформації з обмеженим доступом не є підставою для обмеження доступу до цілого генерального плану, тим самим реалізувати принцип «обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ» (ч. 7 ст. 6 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»).

Законодавчо закріпити обов'язок органів місцевого самоврядування оприлюднювати генеральні плани та їх проекти, включаючи всі додатки у повному обсязі (за винятком відомостей, що становлять державну таємницю або є службовою інформацією), у формі, доступній для громадськості.

Віднести до обов'язків органів місцевого самоврядування замовлення електронних версій генеральних планів. Установити обов'язок такого замовлення в разі потреб оновлення генерального плану чи його відсутності, а також його розміщення у термін три місяці (за аналогією з оприлюдненням змін до ЗВДТ).

Віднести до обов'язків органів місцевого самоврядування, в яких відсутні власні веб-сайти, забезпечення розміщення електронних версій генеральних планів у Інтернет на зовнішніх веб-сайтах (наприклад, на сайтах регіональних органів державної влади) і встановити обов'язок його розміщення у термін три місяці (за аналогією із оприлюдненням змін до ЗВДТ).

Вести законодавчу вимогу щодо виготовлення генеральних планів у формах, зручних для масового ознайомлення громадян і поширення.

Законодавчо закріпити за графічними складовими (картами, планами тощо) містобудівних документів, ухвалених у якості нормативно-правових документів органів державної влади або місцевого самоврядування, генеральних планів статус документів, відкритих для громадськості. Дозволити вільне копіювання в некомерційних цілях таких

графічних матеріалів, навіть якщо вони належать до Державного картографічно-геодезичного фонду. З цією метою внести зміни до ЗУ «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність», ЗУ «Про авторське і суміжні права», інших нормативно-правових актів.

Включити до повноважень органів місцевого самоврядування забезпечення доступу громадськості до містобудівної документації відповідної місцевої ради (незалежно від того, коли і яким органом було ухвалено генеральний план населеного пункту). Внести відповідні доповнення до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і до проекту Містобудівного кодексу.

Посилити дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну й кримінальну відповідальність державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, працівників прокуратури за порушення принципів інформаційних відносин, установлених Законом України «Про інформацію», зокрема, за надання необґрунтованої відмови від надання відповідної інформації; надання інформації, що не відповідає дійсності; несвоєчасне надання інформації; навмисне приховування інформації; примушення до поширення або перешкоджання поширенню певної інформації, а також цензуру; поширення відомостей, що не відповідають дійсності; безпідставну відмову від поширення певної інформації; необґрунтоване віднесення окремих видів інформації до категорії відомостей з обмеженим доступом. З цією метою внести відповідні зміни до Цивільного кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України.

Посилити політичну відповідальність депутатів міських рад і сільських, селищних, міських голів для запобігання корупції в органах місцевого самоврядування при вирішенні земельних і містобудівних питань, зокрема шляхом вдосконалення механізму відкликання за ініціативою членів територіальної громади депутатів міських рад і сільських, селищних, міських голів у разі недовіри до них. З цією метою внести зміни до законів «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

Запровадити в Україні (за прикладом Німеччини) механізм колективної публічно-правової відповідальності міських рад та індивідуальної відповідальності вищих посадових осіб місцевого самоврядування за невиконання вимог законодавства при прийнятті нормативно-правових і індивідуальних нормативних актів та невиконанні вимог органу правового нагляду щодо усунення порушень законодавства. З цією метою внести відповідні зміни до ЗУ «Про місцеве самоврядування».

Передбачити в разі невиконання місцевою радою вимог законодавства при прийнятті нормативно-правових та індивідуальних нормативних актів, а також законних вимог органу правового нагляду (в Україні – прокуратури) щодо усунення порушень законодавства, застосування відповідних адміністративних санкцій (включно до відсторонення вищої посадової особи місцевого самоврядування від виконання повноважень, а також розпуску ради з призначенням позачергових виборів). З цією метою внести відповідні зміни до ЗУ «Про місцеве самоврядування», до інших законодавчих актів.

Керуючись статтею 56 Конституції України, ввести в законодавство правову норму, відповідно до якої при відшкодуванні органом місцевого самоврядування за рішенням суду матеріальної або моральної шкоди, заподіяної фізичним або юридичним особам, визначати ступінь вини відповідних посадових осіб. Відшкодування матеріальної або моральної шкоди, заподіяної фізичним або юридичним особам, здійснювати за рахунок коштів

місцевого бюджету, а відшкодування втрачених коштів місцевого бюджету – за рахунок винних посадових осіб. З цією метою внести відповідні зміни до ЗУ «Про місцеве самоврядування», до інших законодавчих актів.

### **Органам державної виконавчої влади**

#### ***Кабінету Міністрів України***

Привести свої нормативно-правові акти у відповідність із прийнятими Законами України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації» й забезпечити перегляд і скасування міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів, що суперечать цим законам.

Скасувати Постанову Кабінету Міністрів України від 27.11.1998 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» у зв'язку з її неконституційністю.

#### ***Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України***

Затвердити державні розцінки на виготовлення проектувальними організаціями проектної документації, доступної для громадськості у повному обсязі без відомостей, що становлять державну таємницю.

### **Правоохоронним органам**

#### ***Службі безпеки України***

Передбачити обов'язок співробітників СБУ в ході проведення тематичних перевірок щодо дотримання вимог інформаційного законодавства здійснювати дослідження дотримання вимог закону щодо надання громадянам доступу до публічної інформації з обмеженим доступом та вносити пропозиції щодо усунення невикористаних обмежень у реалізації громадянами зазначеного права.

Забезпечити вільний доступ громадськості до генеральних планів міських населених пунктів, доступ до яких обмежено грифом «таємно» та «ДСК», шляхом визначення та обмеження доступу виключно до окремих частин текстів генеральних планів у відповідності з ЗУ «Про державну таємницю», ЗУ «Про доступ до публічної інформації» та принципом «обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ».

#### ***Прокуратурі***

Забезпечити невідворотність настання відповідальності державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, працівників прокуратури за порушення принципів інформаційних відносин, установлених Законом України «Про інформацію», шляхом неухильного дотримання відповідних норм законодавства.

Ввести в плани діяльності органів прокуратури проведення спеціальних тематичних перевірок органів державної влади та місцевого самоврядування, органів прокуратури, зокрема перевірок незаконного обмеження доступу громадян до суспільно-значимої інформації, в т.ч. генеральних планів населених пунктів.

### **Судовим органам**

У разі надходження позову від громадян про визнання незаконною відмову у наданні інформації на підставі того, що ця інформація має гриф «ДСК» відповідно до Постанови КМУ від 27.11.1998 року № 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», призупинити справу й звернутися до Верховного Суду України з тим, щоб останній звернувся до Конституційного Суду України з поданням про визнання даної Постанови такою, що не відповідає Конституції України.

При розгляді справ щодо порушень прав фізичних та юридичних осіб на доступ до публічної інформації забезпечити невідворотність настання відповідальності державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, працівників прокуратури за порушення принципів інформаційних відносин, установлених Законом України «Про інформацію» та Законом України «Про доступу до публічної інформації», шляхом неухильного дотримання відповідних норм законодавства.

#### ***Пленумам вищих спеціалізованих судів***

Здійснити аналіз практики застосування норм права при розгляді справ щодо порушення права на доступ до публічної інформації та надати роз'яснення з питань застосування спеціалізованими судами законодавства при вирішенні такої категорії справ у відповідності із нормами Конституції та європейськими стандартами доступу до публічної інформації.

#### **Органам місцевого самоврядування**

Відповідно до норм закону «Про доступ до публічної інформації» спільно з проектувальними організаціями забезпечити зняття грифів «Для службового користування» із генеральних планів міських населених пунктів України за принципом «обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ».

Спільно з СБУ, проектувальними організаціями забезпечити розсекречення генеральних планів міських населених пунктів, доступ до яких обмежено грифом «таємно», шляхом визначення та обмеження доступу виключно до окремих частин текстів генеральних планів у відповідності з ЗУ «Про державну таємницю» та принципом «обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ».

Забезпечити доступ громадськості до електронних копій генеральних планів шляхом розміщення їх фотокопій на сайтах органів місцевого самоврядування або регіональних органів державної влади у випадку відсутності в органу місцевого самоврядування власного веб-сайту.

Створити фотокопії текстів діючих генеральних планів, фізичний стан яких не дозволяє забезпечити інші форми користування генеральними планами населених пунктів.

#### **Проектним організаціям**

Відповідно до норм закону «Про доступ до публічної інформації» спільно з міськими та селищними радами забезпечити зняття грифів «Для службового користування» із генеральних планів міських населених пунктів України за принципом «обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ».

Спільно з СБУ, міськими та селищними радами забезпечити розсекречення генеральних планів міських населених пунктів, доступ до яких обмежено грифом «таємно», шляхом визначення та обмеження доступу виключно до окремих частин текстів генеральних планів у відповідності з ЗУ «Про державну таємницю» та принципом «обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ».

Підготувати пропозиції щодо створення вичерпного переліку відомостей у текстовій і графічній складовій генерального плану, доступ до яких може бути обмежений у

відповідності з європейськими стандартами доступу до публічної інформації та законами України.

Розробити нові стандарти виготовлення генеральних планів населених пунктів України у формах, зручних для масового ознайомлення громадян, копіювання та поширення.

### **Організаціям громадянського суспільства, що працюють у сфері планування та розвитку територій, забезпечення вільного доступу громадян до публічної інформації**

Взяти участь у розробці механізму реалізації норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» (№2763), зокрема шляхом проведення широкої просвітницької кампанії.

Взяти участь у кампанії громадського лобювання на підтримку вимог щодо законодавчого закріплення Верховною Радою України у новому Містобудівному кодексі України статусу генеральних планів як документів, відкритих для громадськості.

Вживати заходи щодо судового й адміністративного оскарження неправомірних відмов органів місцевого самоврядування в доступі до генеральних планів населених пунктів. Надавати правову допомогу громадянам щодо судового та адміністративного оскарження неправомірних відмов органів місцевого самоврядування у доступі до генеральних планів населених пунктів.

Сприяти роз'ясненню серед широкої громадськості ролі та значення генеральних планів населених пунктів у гарантуванні права громадян на безпечне життєве середовище, можливостей адміністративного та судового оскарження громадянами відмов органів місцевого самоврядування у доступі до містобудівної документації.

### **Засобам масової інформації**

Забезпечити висвітлення проблеми незаконного обмеження доступу громадян до містобудівної документації.

Сприяти роз'ясненню для широкої громадськості ролі та значення генеральних планів населених пунктів у гарантуванні права громадян на безпечне життєве середовище, можливостей адміністративного та судового оскарження громадянами відмов органів місцевого самоврядування в доступі до містобудівної документації.

Євген Захаров

**АНАЛІЗ НОВИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ЗАКОНІВ<sup>23</sup>**

(подається із скороченнями)

3 лютого<sup>24</sup> Президент Віктор Янукович підписав ухвалені парламентом 13 січня Закони «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації». Остаточні варіанти текстів законів ще не оприлюднені, наразі ми маємо тексти, які розглядалися на сесії парламенту.

Закони наберуть чинності через три місяці з дня опублікування. Що ж нас очікує, чи покращаться насправді умови для здійснення права на інформацію? Розглянемо ухвалені закони під кутом зору, по-перше, усунення суттєвих недоліків ще діючого Закону «Про інформацію», а по-друге, відповідності міжнародним стандартам. При цьому для простоти будемо називати Закон «Про доступ до публічної інформації» законом про доступ.

Почнемо з декількох зауважень щодо термінології. [...] Одна така дуже суттєва «дрібниця» – поява серед видів інформації за змістом (стаття 10 Закону «Про інформацію») інформації про стан довкілля (екологічної інформації). Знов-таки, ототожнення термінів «інформація про стан довкілля» та «екологічна інформація» надає можливість вважати, що конституційна норма щодо відкритості інформації про стан довкілля і норми Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», які оперують поняттям екологічної інформації, кажуть про одне і те ж.

Визначення екологічної інформації в статті 16 точно відповідає Оргуській конвенції; ця інформація не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом, окрім відомостей про місце розташування військових об'єктів. Цю норму також можна тільки вітати.

До негативних рис законів можна віднести звуження кола тих, хто шукає інформацію, – вони названі запитувачами, а до позитивних рис – розширення кола тих, кого закон зобов'язує надати інформацію: розпорядників інформації.

Відповідно до статті 12 Закону про доступ запитувачі інформації – фізичні особи, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи. У цьому списку відсутні засоби масової інформації (в тому числі зарубіжні), оскільки ЗМІ можуть і не мати статусу юридичної особи і тоді не потрапляють в перелік запитувачів. Зазначимо також, що до кола суб'єктів інформаційних відносин (стаття 4 Закону про інформацію) об'єднання громадян без статусу юридичної особи не потрапили, і цю неузгодженість двох законів необхідно усунути. Немає також в переліку суб'єктів держави в цілому, інших держав та міжнародних організацій, які є суб'єктами інформаційних відносин у чинному Законі «Про інформацію». Наприклад, ООН, Рада Європи, ЕС та ОБСЄ згідно з чинним законом можуть запитувати інформацію в Україні, а згідно з новими законами – не можуть.

Розпорядниками інформації згідно зі статтею 13 Закону про доступ визнаються суб'єкти владних повноважень; юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим (стосовно інформації щодо використання

<sup>23</sup> Захаров Є. Аналіз нових інформаційних законів / Є. Захаров// Харківська правозахисна група. — Режим доступу: <http://khpg.org.ua/index.php?id=1297184405>. — 14.02.2011.

<sup>24</sup> 2011 року - примітка укладачів Звіту.

бюджетних коштів); особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг (стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків); суб'єкти господарювання, що займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями (стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них).

Порівняно з чинним Законом про інформацію, де адресатами інформаційних запитів можуть бути тільки органи законодавчої, судової та виконавчої влади, це потенційно суттєве покращення доступу до інформації. Як зазначає експерт провідної екологічної організації «Екологія. Право. Людина» Єлизавета Алексеева, «із набранням цим законом чинності матеріали оцінки впливу на довкілля, звіти по інвентаризації викидів забруднюючих речовин, результати моніторингу впливу діяльності на довкілля та будь-яка інша екологічна інформація, яка створюється суб'єктами господарювання, стануть публічною інформацією і відповідно відкритою для громадськості. З точки зору забезпечення доступу до екологічної інформації, ці закони – величезний крок уперед.»

А ось формулювання права на інформацію та його обмежень (статті 5, 6 Закону «Про інформацію», стаття 6 Закону про доступ) не відповідають міжнародним стандартам і, зокрема, стаття 10 Європейської конвенції. Згідно з частиною першою статті 10 *«Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів»*. Ніде в нових законах ви не знайдете згадки про здійснення права на інформацію **незалежно від державних кордонів**, хоча в епоху Інтернету це є аксіомою. Далі, відповідно до ч. 2 статті 5 Закону «Про інформацію»: *«Реалізація права на інформацію не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб»*. Цю норму виконати неможливо: реалізація права на інформацію, як правило, порушує чийсь інтереси. Фактично це положення загрожує здійсненню права на інформацію і надає можливість чиновнику при бажанні відмовити в задоволенні більшості інформаційних запитів.

Друга частина статті 10 проголошує: *«Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду»*. Порівняйте з ч. 2 статті 6 Закону «Про інформацію»: в ньому, по-перше, обмежується саме право на інформацію, а не його здійснення, а по-друге, відсутня презумпція для обмеження бути **необхідним в демократичному суспільстві**. Виникає питання: хто заважав законодавцю просто повторити в законі положення статті 10 Конвенції, як це і було зроблено в законопроекті № 4485? Норми статті 10 необхідно було закріпити в новій редакції Закону «Про інформацію», оскільки рішення Європейського суду є джерелом права у національній правовій системі згідно зі статтею 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».

Важливим питанням є реалізація трискладового тесту, за допомогою якого зважується шкода від розкриття суспільно важливої інформації, яка завдається легітимній

меті, і шкода від втаємничення цієї інформації. В ч. 2 статті 6 Закону про доступ цей тест прописаний цілком коректно. А ось в Законі «Про інформацію» (стаття 29 та ч. 3 статті 30) – ні. Якщо розуміти ч. 3 статті 30 буквально, то будь-яку суспільно необхідну інформацію з обмеженим доступом можна розголошувати незалежно від шкоди, яка буде при цьому нанесена. Ще одна неузгодженість двох нових законів. До того ж, визначення суспільно необхідної інформації у ч. 2 статті 29 (*«Предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадян в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо»*) є надто вузьким. Порівняйте його з визначенням, наведеним в законопроекті № 4485: *«Інформацією, що становить суспільний інтерес, є інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету та територіальній цілісності України, про порушення інтересів територіальних громад і права власності народу України; дозволяє здійснити обґрунтований політичний вибір; гарантує обізнаність з подіями і фактами, що безпосередньо впливають на стан і характер життя людини; забезпечує реалізацію конституційних прав, основоположних свобод і обов'язків; запобігає правопорушенням, введенню громадян в оману, а також шкідливим екологічним та іншим наслідкам від діяльності (бездіяльності) суб'єктів господарювання тощо.»* Зауважимо, що визначення суспільно необхідної інформації, яке містилося в законопроекті про доступ, було з нього вилучено.

До інформації з обмеженим доступом віднесені конфіденційна, таємна та службова інформація. Безперечним позитивом нових законів є усунення суперечливої конструкції «конфіденційна інформація, що є власністю держави» чинного Закону про інформацію, і введення замість неї категорії службової інформації із вказівкою, які саме види інформації можуть належати до службової (ч. 1 статті 9 Закону про доступ). Тепер документам, які містять службову інформацію, присвоюється гриф «для службового користування» (ДСК), а переліки відомостей, що становлять службову інформацію, не можуть бути обмежені в доступі (ч. 3 статті 9). Це означає, що органи державної влади, які закрили перелік відомостей з грифом ДСК, поставивши на нього гриф ДСК, повинні розкрити й оприлюднити ці переліки (а це Кабінет міністрів України та інші органи). Норми Закону про доступ щодо службової інформації запрацюють, коли буде ухвалений новий закон про неї. Бажано його підготувати й ухвалити якомога скоріше. А поки що всі органи влади, самоврядування, відомства тощо повинні переглянути складені раніше переліки конфіденційної інформації, що є власністю держави, відповідно до статті 9 Закону про доступ і розкрити частину документів з грифом ДСК. Ситуація, коли кількість позицій у переліках, складених обласними державними адміністраціями, коливається від 18 (Івано-Франківська, Київська ОДА) до 136 (Кіровоградська ОДА), є абсолютно неприйнятною.

На жаль, із остаточної редакції законопроекту про доступ була вилучена норма, відповідно до якої відкритою з дня прийняття рішення ставала навіть службова інформація, що міститься у документах суб'єктів владних повноважень і становить внутрішньовідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробленням напрямів діяльності установи, процесом прийняття рішень і передують їх публічному обговоренню та/або прийняттю; або зібрана у процесі здійснення контрольних або наглядових функцій органами державної влади. [...]

Ч. 7 статті 6 Закону про доступ проголошує, що «обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ». Якщо ж в документі міститься інформація з обмеженим доступом, то для ознайомлення надається інформація, доступ до якої не обмежений. Цей відомий принцип свободи інформації давно вже мав бути реалізований в Україні. Проте нечіткі формулювання закону можуть звести нанівець цю норму. Так, ч. 3 ст. 9 передбачає, що документам, які містять інформацію, що становить службову інформацію, присвоюється гриф ДСК, а це вже означає, неможливість надати хоча б частину інформації із цього документа. Що заважало законодавцю поставити застереження, що доступ до документів з обмеженим доступом надається відповідно до ч. 2 статті 6 цього Закону?

[...]

У статті 3 Закону «Про інформацію» одним із основних напрямів державної інформаційної політики назване «забезпечення інформаційної безпеки України». Водночас інформаційна безпека не визначена, хоча базовий інформаційний закон мав би містити дефініцію цього важливого поняття, яке використовується в Конституції. Незрозуміло, чому законодавець не скористався вдалою нормою із законопроекту № 4485:

*1. Інформаційна діяльність суб'єктів інформаційних відносин в Україні перебуває в режимі інформаційної безпеки.*

*2. Інформаційна безпека України полягає в забезпеченні (гарантуванні) вільного доступу кожного до відкритої інформації та в охороні і захисті державної та іншої, передбаченої законом, таємниці.*

*3. Забезпечення інформаційної безпеки України є однією з найважливіших функцій держави, справою всього Українського народу.*

[...]

У Законі про доступ ретельно вписані обов'язки розпорядників щодо оприлюднення інформації, визначення структурних підрозділів або відповідальних з питань запитів на інформацію, процедура розгляду запитів. Для надання відповіді на запит надається лише 5 робочих днів, а не місяць, як було раніше. Більше того, закон установлює види інформації, щодо якої відповідь повинна надаватися іще швидше – протягом 48 годин. Це інформація, необхідна для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян. Проте згідно з ч. 4 статті 20 Закону про доступ строк розгляду запиту може бути продовжений до 20 робочих днів, якщо запит стосується великого обсягу інформації або вимагає пошуку її серед значної кількості даних. Знаючи практику відповідей на запити сьогодні, можна сміливо прогнозувати, що відповіді на запити будуть надходити у кращому разі протягом 20 робочих днів, а не 5.

Не кращим чином реалізований відомий принцип свободи інформації щодо захисту інформаторів, які розкривають інформацію про зловживання – так званих «свистунів» (whistleblower). Стаття 11 Закону про доступ проголошує, що «Посадові та службові особи не підлягають юридичній відповідальності, незважаючи на порушення своїх обов'язків, за розголошення інформації про правопорушення або відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довкіл्लю, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення або стосується істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довкіл्लю». Це фактично означає, що на посадову особу, яка розголосила інформацію, покладається тягар доведення доказів правопорушення або істотної загрози

здоров'ю чи безпеці громадян, довіллю. Краще було б використати аналогічну норму в законопроекті № 4485, яка, на відміну від статті 11, реалізує цей принцип: *«Посадові та службові особи суб'єктів владних повноважень, які, порушуючи свої обов'язки щодо нерозголошення інформації з обмеженим доступом, викривають факти неправомірної поведінки, корупційні діяння, які вчинюються посадовими або службовими особами органів державної влади, органів влади автономії, інших органів місцевого самоврядування, якщо вони керувалися добрими намірами і були переконані в тому, що розголошення такої інформації відповідає суспільним інтересам, звільняються від юридичної відповідальності.»*

На жаль, із Закону про доступ були видалені статті, які деталізували процедуру оскарження до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини дій щодо незаконної відмови у наданні інформації. Стверджують, що це немовби зроблено на вимогу самого Уповноваженого. Таким чином, на жаль, парламентський контроль за здійсненням права на інформацію, який реалізований в усіх європейських законах про свободу інформації, в українському законі відсутній.

[...]

Існують й інші суперечності між Законами про доступ і захист<sup>25</sup>. Так, відповідно до ч. 5 статті 6 Закону про доступ *«не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно.»* А згідно з Законом про захист, взагалі кажучи, не допускається доступ до даних фізичних осіб про умови отримання ними коштів чи майна без їхньої згоди (ч. 6 статті 6, ч. 1 статті 11, ч. 1 статті 14). Щоб зняти цю колізію, законодавець мав зробити відповідні застереження в Законі про доступ, який розглядався пізніше, ніж Закон про захист. Підіб'ємо підсумки. Необхідна зміна усіх трьох законів – про інформацію, допуск і захист – з метою їх узгодження і досягнення відповідності міжнародним договорам з прав людини, учасником яких є Україна. Нові закони запрацюють, якщо громадськість та журналісти будуть активними у пошуку та поширенні інформації.

---

<sup>25</sup> Законом України «Про захист персональних даних» - примітка укладачів Звіту.

Узагальнені дані про стан доступу до текстових та картографічних складових генеральних планів міст України

АР Крим					
№ п/п	Назва населеного пункту	Дата прийняття генерального плану	Стан доступу до текстової складової	Стан доступу до графічної складової	Підстава для обмеження доступу до документа
1	м. Алушка	Відповідь не надано			
2	м. Алушта	1984 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК». На вимогу громадян видаються вкопійовання та витяги.	Не зазначено
3	м. Армянськ	Генплан відсутній			
4	м. Бахчисарай	Відповідь не надано			
5	смт. Гурзуф	Не зазначено	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК»	Не зазначено
6	м. Джанкой	1997 р.	Гриф «ДСК»	«Картографические материалы генерального плана, ранее имеющие гриф «ТАЄМНО»... рассекречены и имеют гриф «ДСК»	Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893
7	м. Євпаторія	2005 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК». На вимогу фізичних та юридичних осіб видаються вкопійовання.	Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893
8	м. Керч	Не зазначено	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК»	Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893
9	м. Красноперекопськ	2007 р.	Не зазначено	«В наличии имеется аэропосемка территории города М 1:2000..., которая состоит из 49 листов размера А1, что является невозможным для предоставления. В электронном виде в наличии ее нет». Копій документів не надано.	Не зазначено
10	смт. Партеніт	Відповідь не надано			
11	м. Саки	2009 р.	«Граждане могут получить доступ к текстовой части генерального плана города на основании заявления, направленного на имя городского головы».	«...граждане могут получить доступ к графической части генерального плана города на основании заявления, направленного на имя городского головы... Для получения копии графической части генерального плана г. Саки Вам необходимо обратиться к изготовителю генерального плана».	Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893
12	м. Севастополь	2005 р.	Не зазначено	Поінформовано, що графічна складова ГП розміщена на сайті міської ради. Інформація про доступність графічної складової ГП на сайті станом на листопад-грудень 2009 р. не підтвердилась. Копій документів не надано.	Не зазначено



№ п/п	Назва населеного пункту	Дата прийняття генерального плану	Стан доступу до текстової складової	Стан доступу до графічної складової	Підстава для обмеження доступу до документа
13	м. Сімферополь	Відповідь не надано			
14	м. Судак	Не зазначено	У листі-відповіді міститься вимога до СЦП «документального підтвердження» всеукраїнського статусу, цілей та завдань організації. Копії документів не надано.		ст. ст. 9, 20 ЗУ «Про об'єднання громадян»
15	м. Феодосія	1991 р.	За особистою заявою зацікавлені особи можуть з ними ознайомитись у тій частині, котра не є матеріалом «ДСК».	Гриф «ДСК»	Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893, ст. 37 ЗУ «Про інформацію»
16	м. Щолкіне	1991 р.	«Доступ до матеріалів генерального плану здійснюється в встановленому законом порядку, за письмовим клопотанням бажачих ознайомитись з цими матеріалами».	«Выкопировки из генерального плана а также из опорного плана города предоставляются всем желающим, получают такие материалы в исполкоме городского совета». Головне креслення Генплану надіслано СЦП електронною поштою. Роздільна здатність зображення головного креслення низька, і встановити масштаб креслення не вдалось.	Не зазначено
17	м. Ялта	2007 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК»	Не зазначено
<b>Вінницька область</b>					
1	м. Вінниця	2007 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК»	Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893.
2	м. Жмеринка	Відповідь не надано			
3	м. Козятин	2003 р.	«Громадяни міста можуть отримати доступ до текстової та графічної складової Генерального плану у міській раді».	Електронні копії відсутні. «Графічну складову Генерального плану нашого міста нема можливості виготовити за відсутності спеціальної оргтехніки».	Не зазначено
4	м. Могилів-Подільський	1997 р.	Громадяни можуть отримати доступ до текстової та графічної складової генерального плану звернувшись до виконкому.	«В зв'язку з великим об'ємом і форматом Генерального плану немає можливості надати копії Генерального плану. З Генеральним планом міста Ви можете ознайомитись направивши свого представника в міську раду».	Не зазначено
5	м. Хмельник	Відповідь не надано			
<b>Волинська область</b>					
1	м. Володимир-Волинський	Відповідь не надано			
2	м. Ковель	Не зазначено	«Інформація з обмеженим доступом»		ст. ст. 9, 10, 32 ЗУ «Про інформацію»
3	м. Луцьк	2009 р.	«... вся інформація про Генплан, а також супутні документи, розміщена на офіційному сайті»		Не зазначено

№ п/п	Назва населеного пункту	Дата прийняття генерального плану	Стан доступу до текстової складової	Стан доступу до графічної складової	Підстава для обмеження доступу до документа
			розміщена на офіційному сайті Луцької міської ради». Подано пряме гіперпосилання на матеріали Генплану. Перевірка показує, що частину розміщених документів завантажити з сайту не вдається.	Луцької міської ради...». Перевірка показала, що на сайті розміщене зображення основного креслення Генерального плану високої роздільної здатності на топографічній основі масштабу 1:5000, пояснююча записка до проекту рішення Луцької міської ради «Про затвердження Генерального плану міста Луцька», рішення міської ради щодо порядку проведення громадських слухань з обговорення Генерального плану міста Луцька.	
4	м. Нововолинськ	1982 р.	«Матеріали не містять грифу секретності (розсекречені у 2004 р.)». На вимогу фізичних та юридичних осіб видаються копіювання.	«Графічна частина Генерального плану (креслення генерального плану) розміщена на стенді в кабінеті головного архітектора міста і доступна для використання в роботі в будь-який час». «У відділі містобудування та архітектури міськвиконкому немає технічної можливості виготовити копію генерального плану».	Не зазначено
5	сmt. Шацьк	1971 р.	Не зазначено	Для отримання зазначеної в листі графічної складової Генерального плану необхідно звернутись до ТАІМ «Волиньархпроект» та до Державного інституту проектування міст.	Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893.
<b>Дніпропетровська область</b>					
1	м. Дніпродзержинськ	1971 р.	«Зацікавлені громадяни можуть отримати доступ до текстової та графічної складової генерального плану згідно із запитом».	«Зацікавлені громадяни можуть отримати доступ до текстової та графічної складової генерального плану згідно із запитом». «... перелік інформації яку Ви запитуєте не є офіційними документами, які створені в процесі поточної діяльності органів місцевого самоврядування». Копій документів не надано.	ст. ст. 21, 32 ЗУ «Про інформацію»
2	м. Дніпропетровськ	2007 р.	Конфіденційна інформація	«... матеріали генерального плану розвитку міста розроблялися за рахунок коштів міського бюджету та є власністю територіальної громади міста Дніпропетровська. Дозвіл на користування матеріалами генерального плану повинна надавати міська рада».	Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893; Рішення Дніпропетровської міської ради від 06.08.2008 р. № 37/37 «Про порядок користування матеріалами генерального плану розвитку міста ...».

№ п/п	Назва населеного пункту	Дата прийняття Генерального плану	Стан доступу до текстової складової	Стан доступу до графічної складової	Підстава для обмеження доступу до документа
3	м. Жовті Води	1979 р.	«Доступ до Пояснювальної записки Генерального плану не обмежується, але попити на ознайомлення з нею практично не існує, в зв'язку з втратою актуальності даного Генерального плану».	На вимогу громадян видаються викопіювання. «... графічна частина Генерального плану існує тільки на паперових носіях в масштабі 1:5000. Надати його в форматі, відповідно запиту технічно не можливо». Копій документів не надано.	Не зазначено
4	м. Кривий Ріг	1984 р.	Обмежений доступ	Обмежений доступ, конфіденційна інформація. «...вказана інформація безпосередньо стосується громадян, суб'єктів господарювання та їх діяльності і ... не може бути розголошена іншим особам без їх згоди».	ст.ст. 30,31 ЗУ «Про інформацію», Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893
5	м. Марганець	У стадії погодження	Не зазначено	Не зазначено	Не зазначено
6	м. Нікополь	1984 р.	«Зацікавлені громадяни можуть ознайомитись з генеральним планом ...у відділі архітектури та містобудування».	«У зв'язку з тим, що графічні матеріали генерального плану мають великий об'єм демонстраційних матеріалів, надати графічну копію генплану (в т.ч. в електронному вигляді) немає можливості».	Не зазначено
7	м. Новомосковськ	1998 р.	«Зацікавлені громадяни можуть отримати доступ до текстової та графічної складових Генерального плану звернувшись із заявою в якій обґрунтовано викладено необхідність отримання такої інформації».	«... заявнику надаються витяги та викопіювання з вказаної документації або проводиться візуальне ознайомлення з Генеральним планом в масштабі 1:5000, експозиція якого розташована у кабінеті головного архітектора».	Не зазначено
8	м. Орджонікідзе	Відповідь не надано			
9	м. Павлоград	1986 р.	«Конфіденційна інформація, що є власністю держави»		Не зазначено
10	м. Першотравенськ	У стадії розробки	Не зазначено		
11	смт. Письменне	Відповідь не надано			
12	м. Синельникове	1970 р.	«Громадяни, які зацікавлені в отриманні доступу до текстової та графічної складових Генерального плану, можуть звернутись до відділу архітектури та містобудування».	Генеральний план в застарілому стані і не придатний для копіювання. Копій документів не надано.	Не зазначено
13	м. Тернівка	У стадії розробки	Не зазначено		

№ п/п	Назва населеного пункту	Дата прийняття Генерального плану	Стан доступу до текстової складової	Стан доступу до графічної складової	Підстава для обмеження доступу до документа
<b>Донецька область</b>					
1	м. Авдіївка	2003 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК»	Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893
2	м. Артемівськ	1987 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК»	Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893
3	м. Горлівка	1988 р.	Не зазначено. Копії документів не надано.		
4	м. Дебальцеве	Відповідь не надано			
5	м. Дзержинськ	Відповідь не надано			
6	м. Димитров	1997 р.	«Доступ мають всі зацікавлені громадяни міста, згідно чинного законодавства»	«...доступ... мають всі зацікавлені громадяни міста, згідно чинного законодавства України». Копії документів не надано.	Не зазначено
7	м. Добропілля	1995 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК»	Не зазначено
8	м. Донецьк	Не зазначено	«Дозвіл на користування матеріалами генерального плану повинна надавати міська рада».	Дозвіл на користування матеріалами генерального плану повинна надавати міська рада. Запропоновано звернутись до сайту міської ради. Перевірка показала, що на сайті розміщено ряд схем та карт із зображеннями невисокої роздільної здатності.	Не зазначено
9	м. Дружківка	1993 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК»	ст. 37, 39 Постанови КМУ від 27.11.1998 р. № 1893
10	м. Єнакієве	1987 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК»	Не зазначено
11	м. Костянтинівка	В стадії коригування	Не зазначено. Копію документів не надано.		
12	м. Краматорськ	1985 р.	«... на території міста Краматорську діє генеральний план міста, який затверджений Постановою Ради міністрів України від 17.07.1985 року № 277».	«Інформація, яку Ви просите надати не є офіційно документованою інформацією виконавчого комітету Краматорської міської ради, тому виконавчий комітет Краматорської міської ради не вбачає правових підстав для надання вищезазначеної інформації».	ст. 19 Конституції України, ст. 21 ЗУ «Про інформацію».
13	м. Красний Лиман	В стадії обговорення	Не зазначено		
14	м. Красноармійськ	2007 р.	«Всі звернення громадян щодо отримання текстової складової Генерального плану розглядаються та надаються у встановленому законом порядку».	«...при вирішенні питання прав користування земельною ділянкою складовою частиною технічної документації є викопіювання з графічної частини генерального. Таким чином викопіювання надаються громадянам відповідно їх звернення у встановленому законом порядку».	«Для отримання копій необхідно виділення

№ п/п	Назва населеного пункту	Дата прийняття Генерального плану	Стан доступу до текстової складової	Стан доступу до графічної складової	Підстава для обмеження доступу до документа
				коштів з місцевого бюджету, що на даний час неможливо, так як станом на 01.03.2010 державний бюджет України не прийнято, таким чином не прийнято місцевий бюджет на 2010 рік».	
15	м. Макіївка	В стані розробки	«Конфіденційна інформація»	«Конфіденційна інформація»	ст. 37 ЗУ «Про інформацію», ст. 20 ЗУ «Про топографо-геодезичну і картографічну діяльність», законодавство про авторське право.
16	м. Маріуполь	В стадії затвердження	«Із наданого запиту неможливо встановити, чи потрібна запитувана Вами інформація для реалізації статутних цілей та завдань громадської організації...».	«...надання більш детальної інформації на Ваш запит не видається можливим».	ст. 20 ЗУ «Про об'єднання громадян».
17	м. Новоазовськ	Відповідь не надано			
18	м. Святогірськ (Слов'яногірськ)	Не зазначено	Не зазначено		
19	м. Селидове	Не зазначено	«Конфіденційна інформація»		ст. ст. 30, 37 ЗУ «Про інформацію», Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893 (п. 8, 37, 39)
20	м. Слов'янськ	2005 р.	Гриф «ДСК» Гриф «Гасмно»	Гриф «ДСК» Гриф «Гасмно»	Наказ голови СБУ від 01.03.2001 р. № 52
21	м. Сніжне	Не зазначено	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК» На вимогу громадян надаються викопіювання.	Не зазначено
22	м. Торез	1967 р., коригування 1986 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК»	Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893 (п. 35, 37, 58, 63).
23	м. Харцизьк	На даний час коригується	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК»	Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893
24	м. Шахтарськ	1997 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК». Для отримання копії графічної складової Генерального плану запропоновано звернутись до проєктувального інституту-розробника.	Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893, Розпорядження голови облдержадміністрації від 28.04.2006 року № 223

№ п/п	Назва населеного пункту	Дата прийняття Генерального плану	Стан доступу до текстової складової	Стан доступу до графічної складової	Підстава для обмеження доступу до документа
25	м. Ясинувата	1975 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК»	Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893
<b>Житомирська область</b>					
1	м. Бердичів	Втрапив свою чинність у 2000 р. Затверджено програми коригування.	«Виконком міської ради може надати матеріали генерального плану для ознайомлення зацікавленим громадянам в порядку, визначеному чинним законодавством, після завершення ДП «НДПП містобудування» проектних робіт».	Гриф «ДСК»	Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893, Розпорядження голови Житомирської ОДА від 08.04.2008 р. № 130
2	м. Житомир	Не зазначено	«Конфіденційна інформація»	«Конфіденційна інформація». «Обсяг графічних матеріалів сайту значний, тому копіювати їх недоцільно». Поінформовано, що Генеральний план розміщено на сайті міської ради. Перевірка сайту засвідчила, що на сайті розміщено зображення проектного плану використання території низької роздільної здатності.	Розпорядження голови Житомирської ОДА від 08.04.2008 р. № 130
3	м. Коростень	2008 р.	Обмежений, деталі не зазначено	«Практично всі громадяни міста, які мають бажання отримати земельні ділянки під будівництво можуть отримати викопіювання із Генерального плану міста М 1:500, а також ознайомитись із текстовою частиною пояснювальної записки». «Надати засвідчену копію графічної складової генерального плану міста не маємо можливості по причині заключення договору з проектним інститутом – розробником генерального плану про унеможливлення передачі документації, як інтелектуальної власності...».	Не зазначено
4	м. Коростишів	Не зазначено	«... вся інформація та необхідні матеріали знаходяться у відділі регіонального розвитку, містобудування та архітектури райдержадміністрації».		Не зазначено
5	м. Малин	Не зазначено	Доступ до «текстової та графічної складової генплану можливий за письмовим зверненням особи з	Гриф «ДСК»	Акт експертної комісії інституту «Діпромісто» від 03.08.2007 р. № 15

№ п/п	Назва населеного пункту	Дата прийняття генерального плану	Стан доступу до текстової складової	Стан доступу до графічної складової	Підстава для обмеження доступу до документа
6	м. Новоград-Волинський	Відповідь не надано	проходженням певної процедури розгляду звернень громадян».		
<b>Закарпатська область</b>					
1	м. Берегове	2008 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК»	ЗУ «Про інформацію», ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893, Наказ голови СБУ від 12.08.2005 р. № 440 про затвердження ЗВДТ, розпорядження Закарпатської ОДА від 07.08.2007р. № 446
2	м. Виноградів	2004 р.	Не зазначено	На вимогу громадян надаються викопіювання.	Не зазначено
3	м. Іршава	2005 р.	«Громадськість міста має можливість отримати доступ до текстової та графічної складової Генерального плану».	«Надіслати копії на носіях інформації (CD-R/ немає можливості, позаяк вони відсутні у міській раді». Копій документів не надано.	Не зазначено
4	м. Мукачеве	1997 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК». «Графічні матеріали виконані на картоні РЕМ-папір в масштабі 1:5000 (всього 7 схем), тому Ваше прохання про надання засвіченої копії буде відхилено».	Не зазначено
5	м. Рахів	У стадії розробки	На зазначено. «...надати цікавлячу	Вас інформацію не було можливим».	Не зазначено
6	м. Свалява	У стадії розробки	Не зазначено		
7	смт. Солотвино	Розроблений у 2002 р., але не затверджений.	«На даний час Генеральний план не актуальний і не може бути предметом зацікавленості для громадян».	«На даний час Генеральний план не актуальний і не може бути предметом зацікавленості для громадян». Копій документів не надано.	Не зазначено
8	м. Ужгород	2004 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК»	Не зазначено
9	м. Хуст	1970 р.	Не зазначено	Не зазначено. Копій документів не надано.	Не зазначено
<b>Запорізька область</b>					
1	м. Бердянськ	2009 р.	«Більша частина матеріалів генерального плану міста в оригінальному проектному виконанні мають гриф «ДСК»».	Гриф «ДСК».	Не зазначено

№ п/п	Назва населеного пункту	Дата прийняття генерального плану	Стан доступу до текстової складової	Стан доступу до графічної складової	Підстава для обмеження доступу до документа
2	м. Енергодар	Завершені роботи по розробці. Затвердження заплановане на 2010 р.	Не зазначено	«Міська рада як замовник розроблення генплану вживає заходів щодо нерозголошення спеціальної інформації щодо картографічних і топогеодезичних матеріалів та інформації, яка має комерційну цінність для замовника, інших інвесторів, тому не може надати Вам засвідчену копію графічної складової частини Генерального плану міста».	п. 5.10. ДБН Б.1-3-97 «Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів».
3	м. Запоріжжя	2004 р.	Обмежений доступ користування	Обмежений доступ користування. «Загальнодоступна інформація ... розміщена на офіційному порталі Запорізької міської ради». Перевіркою встановлено, що на сайті розміщені дві вступні сторінки Генплану, основне креслення Генплану з низькою роздільною здатністю зображення. Креслення з більшою роздільною здатністю зображення з сайту завантажити не вдається.	Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893
4	м. Мелітополь	1969 р.	Гриф «Гасмно»	Гриф «Гасмно»	Наказ голови СБУ від 01.03.2001 р. № 52, зареєстрований в Міністерстві Юстиції України від 22.03.2001 р.
5	м. Приморськ	1995 р.	«Доступ вільний».	«... пропонуємо Вам прийти до Приморської міської ради ... та ознайомитись з усіма інтересуючими документами, так як на сьогодні міська рада не має технічних можливостей ознайомити Вас у інший спосіб». Копії документів не надано.	Не зазначено
6	м. Токмак	Відповідь не надано			
<b>Івано-Франківська область</b>					
1	м. Івано-Франківськ	2001 р.	Гриф «ДСК»	«Копії графічної складової генерального плану міста надаються згідно з інструкцією, за відповідним приписом, представнику РСО (режимно-секретного органу)».	Не зазначено
2	м. Калуш	1979 р.	«Зацікавлені громадяни можуть отримати доступ до текстової та графічної складової Генерального плану на основі письмових заяв». Генерального плану на основі письмових заяв».	«... зацікавлені громадяни можуть отримати доступ до текстової та графічної складової Генерального плану на основі письмових заяв». Надано копію опорного Генерального плану 1978 року.	-



№ п/п	Назва населеного пункту	Дата прийняття Генерального плану	Стан доступу до текстової складової	Стан доступу до графічної складової	Підстава для обмеження доступу до документа
3	м. Коломия	2005 р.	Не зазначено	Не зазначено. Копії документів не надано.	Не зазначено
4	м. Яремче	Не зазначено	«...зацікавлені громадяни для ознайомлення з Генеральним планом міста Яремче, можуть звернутися у відділ містобудування, архітектури та будівництва...».	Гриф "ДСК"	Не зазначено
<b>Київська область</b>					
1	м. Біла Церква	1985 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК»	Наказ Міністерства будівництва від 03.08.2006 р. № 273
2	м. Бориспіль	2007 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК»	Постанова КМУ № 1893 від 27.11.1998 р.
3	м. Боярка	1971 р.	Не зазначено	Не зазначено	Не зазначено
4	м. Бровари	1999 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК»	ст. ст. 30, 37 ЗУ «Про інформацію», ст. 19 ЗУ «Про звернення громадян», Постанова КМУ № 1893 від 27.11.1998 р., Постанова Броварської міської ради від 25.02.2010 р. № 002 «Про обмеження доступу громадян до відповідної інформації»
5	м. Буча	Відповідь не надано			
6	м. Васильків	Попередній генплан розроблений 1983 р. На даний час завершується розробка нового.	«...зацікавлені громадяни можуть отримати доступ до складових генплану шляхом проведення слухань, громадського обговорення та через ЗМІ».	«...графічна копія генерального плану не може бути надана до повного завершення робіт, отримання проектних матеріалів від виконавця та затвердження містобудівної документації в порядку, визначеному чинним законодавством».	Не зазначено
7	м. Вишневе	2007 р.	«Задля доступу до текстової та графічної складових Генерального плану громадяни можуть звертатись до відділу містобудування та архітектури міста про ознайомлення та отримання матеріалів на	«Електронні копії карт (згідно договору на виготовлення проектно-кошторисної документації) інститутом «Діпромісто» не надавались». Копії документів не надано.	Не зазначено

№ п/п	Назва населеного пункту	Дата прийняття Генерального плану	Стан доступу до текстової складової	Стан доступу до графічної складової	Підстава для обмеження доступу до документа
8	м. Ворзель	Генплан не затверджено	Не зазначено	Не зазначено	Не зазначено
9	м. Ірпінь	Не зазначено	Згідно із відповіддю міської ради органи місцевого самоврядування не є органами влади, тому не зобов'язані надавати інформацію. «З назви Вашої організації ... випливає, що діяльність вказаної організації поширюється на території Луганської області».	У відповіді міської ради міститься вимога надання документів про цілі та завдання організації: «... прошу надати документи які підтверджують статус та організаційно-правову форму Вашої організації, після чого виконавчий комітет Ірпінської міської ради повернеться до розгляду піднятих Вами питань».	ст. ст. 9, 20 ЗУ «Про об'єднання громадян», ст. 32 ЗУ «Про інформацію»
10	м. Київ	2002 р.	Гриф «Гасмно»	Гриф «Гасмно»	Не зазначено
11	м. Обухів	Відповідь не надано			
12	м. Переяслав-Хмельницький	Відповідь не надано			
13	м. Фастів	1996 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК»	Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893
<b>Кіровоградська область</b>					
1	м. Знам'янка	«Генеральний план знаходиться в стадії розробки».	«...зацікавлені громадяни можуть отримати доступ до текстової та графічної складової частини якщо вони не відносяться до грифу ДСК».	«Зацікавлені громадяни можуть отримати доступ до текстової та графічної складової частини якщо вони не відносяться до грифу ДСК». Копії документів не надано.	Протокол засідання експертної комісії при державному експерті з питань таємниць - командувачі сил підтримки ЗСУ від 22.01.2010 р. № 1 «Про віднесення відомостей, що були визначені в статтях 1.11.3, 1.11.5, 1.11.7 ЗВДТ до відомостей, що містять конфіденційну інформацію і яким надається гриф обмеження доступу «ДСК».
2	м. Кіровоград	2000 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК». «...для отримання засвідченої копії графічної складової генерального плану Ван необхідно запропоновано звернутися до	Не зазначено

№ п/п	Назва населеного пункту	Дата прийняття Генерального плану	Стан доступу до текстової складової	Стан доступу до графічної складової	Підстава для обмеження доступу до документа
				Українського державного інституту проектування міст «Діпромісто», який є розробником генерального плану міста Кіровограда, і яким матеріали, що стосуються генплану, позначені грифом «для службового користування». На підставі звернень зацікавленим особам надається інформація (довідка або викопіювання) з генерального плану міста стосовно окремих ділянок з дозволу головного архітектора міста.	
3	м. Олександрія	1971 р.	«Ознайомитись з основними положеннями генерального плану зацікавлені громадяни можуть у відділі архітектури управління ЖКГ (примітка наша, архітектури та містобудування...».	«Надати засвідчені копії графічної складової генерального плану... немає можливості у зв'язку з їх відсутністю». Копій документів не надано.	Не зазначено
4	м. Світловодськ	1991 р.	Гриф «ДСК»	«Зацікавлені громадяни можуть отримати візуальний доступ до графічної складової в кабінеті головного архітектора міста...». «Надати засвідчену копію графічної складової Генерального плану міста немає можливості в зв'язку з відсутністю електронної версії Генерального плану».	Не зазначено
<b>Луганська область</b>					
1	м. Алчевськ	В стадії громадського обговорення	Всі зацікавлені особи мають змогу ознайомитись із проектом Генерального плану. Механізм – не уточнено.		Не зазначено
2	м. Антрацит	Не зазначено	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК»	ст. 37 ЗУ «Про інформацію», Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893 (п. 5, 17, 34, 35, 39, 58), Наказ СБУ від 25.11.2009 р. № 755 (п. 4)
3	м. Брянка	1970 р.	Гриф «Тасмно» змінено на гриф «ДСК»		ст. 34, 37 Закону України «Про інформацію»
4	м. Кіровськ	Не зазначено	«...надання інформації щодо містобудівної документації не представляється можливим».		Не зазначено

№ п/п	Назва населеного пункту	Дата прийняття Генерального плану	Стан доступу до текстової складової	Стан доступу до графічної складової	Підстава для обмеження доступу до документа
5	м. Красний Луч	Не зазначено	«...запрошені документи містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави».		Рішення експертної комісії Укр. Держ. НДД проектування міст «Діпромісто»
6	м. Краснодон	Не зазначено	«Інформація щодо генерального плану, карт, містобудівельної документації відноситься до інформації професійного характеру і відноситься до категорії конференційної».		ст. 30 ЗУ «Про інформацію»
7	м. Кремінна	1973 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК»	Розпорядження голови Кременської РДА від 24.12.2008 р. № 874 «Про організацію роботи з конфіденційною інформацією, що є власністю держави і якій надається гриф «ДСК».
8	м. Лисичанськ	1985 р.	Гриф «Гасмно» Гриф «Гасмно». Гриф «ДСК».	Гриф «Гасмно»	Не зазначено
9	м. Луганськ	1978 р.	«Ознайомлення з проектом генерального плану міста Луганська проходить у приміщенні актового залу ДП «ДДП Луганськцивільпроект...».	Гриф «Гасмно», Гриф «ДСК».	ст. 37 ЗУ «Про інформацію»
10	смт. Новоайдар	Відповідь не надано			
11	м. Первомайськ	Не зазначено	«...відповіді на зазначення питання виконком Первомайської міської ради не має можливості зв'язку з тим, що вони містять інформацію з обмеженим доступом».		Не зазначено
12	м. Перевальськ	Не зазначено	«...інформація щодо затвердження Генерального плану, територіального м. Перевальська знаходиться в районном відділі архітектури та містобудування Перевальської РДА». Копії документів не надано.		Не зазначено
13	м. Попасна	Відповідь не надано			
14	м. Ровеньки	1974 р.	Гриф «Гасмно»	Гриф «Гасмно»	ЗУ «Про державну таємницю», Постанова КМУ № 1561-12 від 02.10.2003 р.
15	м. Рубіжне	2003 р.	«Отримати доступ до текстової та графічної складової	«Відповідно до Інструкції ... затвердженої постановою КМУ(примітка наша) від 27.11.1998	Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893

№ п/п	Назва населеного пункту	Дата прийняття Генерального плану	Стан доступу до текстової складової	Стан доступу до графічної складової	Підстава для обмеження доступу до документа
			генерального плану зацікавлені громадяни можуть при безпосередньому зверненні в управління землеустрою, архітектури та містобудування...».	року № 1893 Рубіжанська міська рада не може надати копію графічної складової Генерального плану (концепція розвитку) м. Рубіжного».	
16	м. Свердловськ	1996 р.	«На текстової та графічної складової генерального плану стоїть гриф «таємно». Наказ про відміну грифу «таємно» прийнято, але новий статус не встановлено».	«Після 01.07.2010 року, в разі прийняття статусу вільного користування, Вам будуть надані матеріали, які оговорені в запиті».	Не зазначено
17	м. Северодонецьк	1994 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК»	Не зазначено
18	м. Стаханов	1999 р.	«Громадяни мають можливість вільно отримувати текстову та графічну складову Генерального плану в межах демонстраційного матеріалу...».	«Викопіювання з Генерального плану міста, у тому числі з плану червоних ліній (гриф «Таємно»), надається розміром 10*10 см». «Надати Вам засвідчену копію графічної складової Генерального плану зважаючи на масштаб графічних матеріалів технічно не можливо. Електронними копіями відповідних карт не володіємо».	Не зазначено
<b>Львівська область</b>					
1	м. Борислав	1978 р. В стадії корегування	Не зазначено	«... графічні матеріали розміщені в приміщенні міської ради, де всі зацікавлені громадяни мають вільний доступ до даної містобудівної документації». Копії документів не надано.	Не зазначено
2	м. Дрогобич	1997 р.	«...генеральний план міста (текстова та графічна частини) знаходяться у відділі містобудування та архітектури, в кабінеті головного архітектора міста, та голови міста Дрогобича, що дає вільний доступ громадян для отримання інформації по перспективі розбудови території в межах населеного пункту». Копії документів не надано.	Не зазначено	Не зазначено
3	м. Львів	1993 р.	«...враховуючи вимоги ЗУ «Про авторські та суміжні права» щодо отримання засвідченої копії графічної складової генерального плану м. Львова, рекомендуємо звернутись до автора розроблення...».	«...враховуючи вимоги ЗУ «Про авторські та суміжні права» щодо отримання засвідченої копії графічної складової генерального плану м. Львова, рекомендуємо звернутись до автора розроблення...». Повідомлено про намір розміщення матеріалів Генплану на сайті міської ради. Доступність	ЗУ «Про авторські та суміжні права»

№ п/п	Назва населеного пункту	Дата прийняття Генерального плану	Стан доступу до текстової складової	Стан доступу до графічної складової	Підстава для обмеження доступу до документа
			«Ознайомитись з матеріалами проекту корегування генерального плану міста Моршина можна у відділі архітектури та містобудування Моршинської міської ради».	матеріалів на сайті підтвердилась частково.	
4	м. Моршин	Закінчено роботу по коригуванню проекту генерального плану		Надано копію карти генплану курорту Моршин із незначною деталізацією.	Не зазначено
5	м. Новий Розділ	Відповідь не надано			
6	м. Новояворівськ	2006 р.	Не зазначено	«... після завершення розробки та погодження нові правила забудови Новояворівської міської ради буде розміщено на сайті Новояворівської міської ради разом з графічною частиною генплану міста». Копії документів не надано.	Не зазначено
7	м. Самбір	1974 р.	«Доступ до генерального плану (текстової і графічної частини) громадяни України можуть отримати без обмежень».	«В Самбірській міській раді немає електронного варіанту генплану міста». Копії документів не надано.	Не зазначено
8	смт. Славське	2008 р.	«Зацікавлені громадяни отримують вільний доступ до текстової та графічної частин Генерального плану, без надання дозволу на копіювання названих матеріалів».	Гриф «ДСК»	Не зазначено
9	м. Стебник	2000 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК». Запропоновано звернутись до проєктувального інституту-розробника генплану та отримати документи від нього.	Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893 (п. 21),
10	м. Стрий	Не зазначено	Не зазначено		Не зазначено
11	м. Трускавець	1965 р.	Не зазначено. Копії документів не надано.		
12	м. Червоноград	2006 р.	Гриф «ДСК». «... зі згаданими вище матеріалами можна ознайомитись зацікавленим фізичним і юридичним особам в приміщенні управління...». Копії документів не надано.		ст. ст. 30, 32 ЗУ «Про інформацію»
<b>Миколаївська область</b>					
1	м. Вознесенськ	2009 р.	«З графічними та текстовими матеріалами Генерального плану громадянам можна ознайомитись у Відділі містобудування та архітектури Вознесенської міської ради...». Копії документів не надано.		Не зазначено
2	м. Миколаїв	2009 р.	Гриф «ДСК». Поінформовано про розміщення на сайті міської ради рішення про		Не зазначено

№ п/п	Назва населеного пункту	Дата прийняття Генерального плану	Стан доступу до текстової складової	Стан доступу до графічної складової	Підстава для обмеження доступу до документа
			ухвалення Генплану. Інформація про доступність зазначеного рішення на сайті не підтвердилась.		
3	м. Очаків	1995 р.	«Доступ до матеріалів генплану вільний»	«...копію генплану міста надати неможливо, в зв'язку з відсутністю технічної можливості її виконати. В електронному вигляді є топографічний план м. Очакова М 1:2000».	Не зазначено
4	м. Первомайськ	Відповідь не надано			
5	м. Южноукраїнськ	1993 р.	«Зацікавлені громадяни можуть ознайомитись з текстовою та графічною складовою генерального плану міста в відділі архітектури, містобудування та земельних відносин управління розвитку інфраструктури Южноукраїнської міської ради». Копій документів не надано.		Не зазначено
<b>Одеська область</b>					
1	м. Білгород-Дністровський	2009 р.	Гриф «Гасмно»	Гриф «Гасмно»	Не зазначено
2	м. Ізмаїл	1998 р.	«...доступ до текстової та графічної складових Генерального плану громадяни можуть отримати звернувшись письмово або безпосередньо до виконкому Ізмаїлівської міської ради та Управління містобудування та архітектури Ізмаїлівської міської ради».	«У разі необхідності, громадянам надаються засвідчені копії графічної складової Генерального плану». Копія графічної складової Генерального плану м. Ізмаїл не може бути надана «...у зв'язку з відсутністю даних копій у графічній та електронній формах та відсутністю коштів на їх виконання».	Не зазначено
3	м. Іллічівськ	2002 р.	Можливо ознайомитись у приміщенні міської ради.	«Оскільки копії графічної частини Генерального плану міста Іллічівська за об'ємом є дуже великими, а у електронному вигляді не сформовані в окремий документ, це унеможливило надання Вам копії карт міста та інформації на електронному носії. Однак, Ви маєте можливість ознайомитись з графічною частиною Генерального плану ... в приміщенні Іллічівської міської ради».	Не зазначено
4	м. Одеса	1989 р.	«Текстова та графічна частини проекту нового генерального плану міста (версія для загального користування) з лютого 2008 р. постійно демонструється на офіційному сайті м. Одеси...». Інформація про доступність картографічної складової Генерального плану на сайті підтвердилась більшою мірою. Текстову складову на сайті знайти не вдалося.		Не зазначено
5	м. Южне	Відповідь не надано			
<b>Полтавська область</b>					

№ п/п	Назва населеного пункту	Дата прийняття Генерального плану	Стан доступу до текстової складової	Стан доступу до графічної складової	Підстава для обмеження доступу до документа
1	м. Комсомольськ	2005 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК»	Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893
2	м. Кременчук	2007 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК»	п. 39 Постанови КМУ від 27.11.1998 р. № 1893 (із змінами відповідно до Постанови від 26.08.2009 р. № 899)
3	м. Лубни	Не зазначено	«... наше місто не надавало згоди на участь в проєкті «Через доступ до Генпланів – до містобудування без корупції», а тому вважаємо, що Ваш запит є необґрунтованим і не підлягає задоволенню».	В задоволенні запиту відмовлено на тій підставі, що СЦП має статус Луганської обласної організації	ЗУ «Про об'єднання громадян» -
4	м. Миргород	1980 р.	Гриф «Гасмно» змінено на гриф «ДСК»	Гриф «Гасмно» змінено на гриф «ДСК»	«Копії графічної складової Генерального плану в зв'язку з обмеженими можливостями технічної бази та відсутністю носіїв інформації на дисках з електронними копіями відповідних карт в управлінні надати не маємо можливості».
5	м. Полтава	2006 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК». Поінформовано, що основне креслення генерального плану м. Полтава розміщене на сайті міськради. Зазначена інформація підтвердилась.	Не зазначено
<b>Рівненська область</b>					
1	м. Кузнецовськ	Відповідь не надано			
2	м. Дубно	Відповідь не надано			
3	м. Костопіль	1989 р.	«Зацікавлені громадяни мають доступ до текстової та графічної складових генерального плану... Всі планшети з грифом «Гасмно» знаходяться у головного архітектора району, які відповідно до наказу № 755 від 25.11.2009 р. Служби Безпеки України не являють собою секретної інформації». Копії документів не надано.	«Зацікавлені громадяни мають доступ до текстової та графічної складових генерального плану... Всі планшети з грифом «Гасмно» знаходяться у головного архітектора району, які відповідно до наказу № 755 від 25.11.2009 р. Служби Безпеки України не являють собою секретної інформації». Копії документів не надано.	Не зазначено
4	м. Рівне	2003 р.	«При зверненні громадян надається інформація текстової та графічної складової та графічної складової».	«При зверненні громадян надається інформація текстової та графічної складової генерального плану». «Надати засвідчену копію графічної	Не зазначено



№ п/п	Назва населеного пункту	Дата прийняття Генерального плану	Стан доступу до текстової складової	Стан доступу до графічної складової	Підстава для обмеження доступу до документа
5	м. Сарни	1981 р.	«Генеральний план м. Сарни та плани детального планування зберігається в районному відділі регіонального розвитку, містобудування, архітектури та ЖКГ Сарненської РДА». Копій документів не надано.	складової генерального плану міста не можливо в зв'язку з великим об'ємом графічної частини генплану».	Не зазначено
<b>Сумська область</b>					
1	м. Глухів	Відповідь не надано			
2	м. Конотоп	2006 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК»	Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893
3	м. Лебедин	Проект ГП – на стадії узгодження та проведення комплексної державної експертизи			
4	м. Охтирка	2007 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК»	Постанова КМУ № 1893 від 27.11.1998 р.
5	м. Ромни	Відповідь не надано			
6	м. Суми	2002 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК». Поінформовано про доступність до основної частини текстової та графічної складової Генплану на сайті міської ради. Зазначена інформація підтвердилась більшою мірою. На сайті розміщено зображення головного креслення Генплану масштабом 1:10000 високої роздільної здатності.	Постанова КМУ № 1893 від 27.11.1998 р.
7	м. Шостка	Відповідь не надано			
<b>Тернопільська область</b>					
1	м. Тернопіль	1983 р.	Гриф «Тасмно»	Гриф «Тасмно»	«Інструкція по забезпеченню зберігання державної таємниці та режиму секретності робіт, що проводяться в організаціях і на підприємствах».
2	м. Чортків	Відповідь не надано			
<b>Харківська область</b>					
1	м. Балаклія	Відповідь не надано			

№ п/п	Назва населеного пункту	Дата прийняття Генерального плану	Стан доступу до текстової складової	Стан доступу до графічної складової	Підстава для обмеження доступу до документа
2	м. Ізюм	1982 р.	«Ознайомитись з містобудівною документацією... Ви можете у архітектора міста...».	«Графічна складова... містобудівної документації є об'ємною інформацією і надання її копій технічно неможлива».	Не зазначено
3	м. Куп'янськ	Не зазначено	«Цей документ містить відомості, які належать до компетенції Інституту «Укрміськбудпроект»».	«Надання інформації, передавання її у засоби масової інформації, копіювання для сторонніх організацій, здійснюється лише за письмовим погодженням з організаціями – авторами цих документів».	Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893 (зі змінами від 19.07.2006 р. № 1000, від 08.12.2006 р. № 1700, від 26.08.2009 р. № 899)
4	м. Лозова	В стадії коригування	Не зазначено	Не зазначено. Копій документів не надано.	Не зазначено
5	м. Первомайський	1989 р.	Інформація з обмеженим доступом		Не зазначено
6	смт. Печенігі	1998 р.	Не зазначено	«У разі виникнення питань щодо відведення земельних ділянок під будівництво..., громадяни або організації звертаються до відділу містобудування, архітектури та ЖКГ Печенізької РДА, або до комунального підприємства «Архітектурне бюро Печенізького району», або до профільного підрозділу виконкому..., де визначають відповідність своїх намірів забудови земельних ділянок до основних положень графічної та текстової частини генерального плану...».	Не зазначено
7	м. Харків	2004 р.	Гриф «ДСК» «Доступ до текстової складової Генерального плану м. Харкова усі зацікавлені особи можуть отримати у відділі генплану міста управління містобудування та архітектури або на офіційному сайті Харківської міської ради».	Гриф «ДСК». «Доступ до графічної частини Генерального плану м. Харкова усі зацікавлені особи можуть отримати у відділі генплану міста управління містобудування та архітектури».	Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893
8	м. Чугуїв	Відповідь не надано			
<b>Херсонська область</b>					
1	м. Генічеськ	2007 р.	Не зазначено	«Зацікавлені громадяни доступ до графічної частин Генерального плану можуть отримати у відділі містобудування та архітектури...». Копій документів не надано.	Не зазначено

№ п/п	Назва населеного пункту	Дата прийняття Генерального плану	Стан доступу до текстової складової	Стан доступу до графічної складової	Підстава для обмеження доступу до документа
2	м. Каховка	Відповідь не надано			
3	м. Нова Каховка	1997 р.	Не зазначено	Гриф «ДСК». «Громадянам... надається погоджене вкопювання із топогеодезичної зйомки та змістовна обґрунтована відповідь згідно із генпланом».	Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893
4	м. Скадовськ	1986 р.	«Текстова частина знаходиться на сайті і має вільний доступ».	«Графічна частина генерального плану розміщена на стелді у кабінеті міського голови і будь-які зацікавлені громадяни можуть отримати доступ». «... екземпляр робочого екземпляру генерального плану у досить занедбаному стані, що не дає можливості робити з нього копії». Копій документів не надано.	Не зазначено
5	м. Херсон	2003 р. Генплан знаходиться в стадії коригування.	Не зазначено	«Графічна частина Генерального плану міста розміщена на офіційному сайті міської ради...». Перевірка засвідчила, що на сайті розміщене головне креслення Генерального плану міста із низькою роздільною здатністю зображення.	Не зазначено
<b>Хмельницька область</b>					
1	м. Кам'янець-Подільський	В стадії розробки	Не зазначено	Не зазначено	Не зазначено
2	м. Нетішин	2004 р.	«... громадянам надається вкопювання текстової частини та графічної складової Генерального плану...».	Гриф «ДСК»	Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893
3	м. Славута	2008 р.	«Зацікавленим громадянам-забудовникам... надається вкопювання із графічної та текстової складової генерального плану».	Гриф «ДСК»	Не зазначено
4	м. Старокостянтинів	1992 р.	Не зазначено. Копій документів не надано.	Не зазначено.	Не зазначено
5	м. Хмельницький	2008 р.	«Хмельницькою міською радою створене комунальне підприємство «Хмельницький інфоцентр»... яке готово надати Вам необхідну інформацію по генеральному плану... з дотриманням усіх відповідних процедур по передачі таких матеріалів...». Лист до зазначеного підприємства засвідчив, що поянювальна записка генерального плану міста та графічні матеріали до нього мають обмежувальний гриф «ДСК». В листі міської ради було запропоновано звернутись до сайту міської ради. Картографічну складову Генплану на сайті знайти не вдалося.	зу «Про інформацію», Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893	
6	м. Шепетівка	Відповідь не надано			

№ п/п	Назва населеного пункту	Дата прийняття Генерального плану	Стан доступу до текстової складової	Стан доступу до графічної складової	Підстава для обмеження доступу до документа
<b>Черкаська область</b>					
1	м. Жашків	Відповідь не надано			
2	м. Золотоноша	1997 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК»	Не зазначено
3	м. Канів	Відповідь не надано			
4	м. Корсунь-Шевченківський	1980 р.	Гриф «Гасмно»	Гриф «Гасмно»	Не зазначено
5	м. Сміла	1992 р.	«Будь який громадянин нашого міста може звернутись в управління для ознайомлення з містобудівною документацією та отримання кваліфікованої інформації в усному або письмовому вигляді».	«Зацікавленим громадянам надаються засвідчені копії фрагментів графічної складової генерального плану міста». Копії документів не надано.	Не зазначено
6	м. Умань	Відповідь не надано			
7	м. Черкаси	В стадії коригування	«Попередній генеральний план міста 1984 р. ... є документацією обмеженого користування».		п. 1.11.10 Наказу СБУ від 12.08.2005 № 440, ст. ст. 1, 5, 20 ЗУ «Про державну таємницю»
<b>Чернівецька область</b>					
1	м. Чернівці	2004 р.	Гриф «Гасмно»	Гриф «Гасмно» Громадянам за запитом надаються викопіювання.	Не зазначено
<b>Чернігівська область</b>					
1	м. Ніжин	Не зазначено	«Зацікавлені громадяни можуть отримати будь-яку інформацію, стосовно Генерального плану та іншої містобудівної документації, у відділі головного архітектора міста Ніжинської міської ради».	Гриф «ДСК». «Закон про звернення громадян» не поширюється на Луганську обласну громадську організацію «Східноукраїнський центр громадських ініціатив».	Протокол засідання експертної комісії при державному експерті з питань таємниць - командувачі сил підтримки ЗСУ від 22.01.2010 року № 1
2	м. Прилуки	«... генеральний план та містобудівна документація відсутня...»			
3	м. Чернігів	2003 р.	Гриф «ДСК»	Гриф «ДСК». «З текстовими та графічними матеріалами будь-якої містобудівної документації бажаною мають змогу ознайомитися та опрацювати їх в межах управління архітектури та містобудування міської ради за попередньою домовленістю, де їм будуть надані відповідні умови для роботи».	Постанова КМУ від 27.11.1998 р. № 1893

**Дотримання термінів надання відповідей радами міських населених пунктів України  
на інформаційні запити СЦГІ**

№	Назва міста / селища	Дата	Дата	Дата Відповідь за штемпелем	Дотримання терміну надання Відповідь
<b>АР Крим</b>					
1.	Алупка	18.02.2010	Відповідь не отримано		
2.	Алушта	16.11.2009	23.12.2009	24.12.2009	-
3.	Армянськ	18.02.2010	02.03.2010	04.03.2010	+
4.	Бахчисарай	11.05.2010	31.05.2010	05.10.2010	-
5.	Гурзуф	17.11.2009	Відповідь не отримано		
	Гурзуф (повторний)	18.01.2010	25.01.2010	27.01.2010	+
6.	Джанкой	11.05.2010	12.05.2010	15.05.2010	+
7.	Євпаторія	16.11.2009	Відповідь не отримано		
	Євпаторія (повторний)	14.01.2010	27.01.2010	02.02.2010	+
8.	Керч	16.11.2009	01.12.2009	03.12.2009	+
9.	Красноперекопськ	11.05.2010	27.05.2010	09.05.2010	+
	Красноперекопськ (додатковий)	17.11.2010	25.11.2010	27.11.2010	+
10.	Партеніт	відсутнє	Відповідь не отримано		
	Партеніт (повторний)	21.01.2010	Відповідь не отримано		
11.	Саки	18.02.2010	02.03.2010	09.03.2010	+
	Саки (повторний)	08.05.2010	09.06.2010	17.06.2010	-
12.	Севастополь	16.11.2009	25.11.2009	26.11.2009	+
	Севастополь (повторний)	25.11.2010	28.12.2010	29.12.2010	-
13.	Сімферополь	16.11.2009	Відповідь не отримано		
	Сімферополь (повторний)	14.01.2010	Відповідь не отримано		
	Сімферополь (повторний)	12.09.2010	27.10.2010	29.10.2010	-
14.	Судак	05.02.2010	25.02.2010	27.02.2010	+
15.	Феодосія	16.11.2009	09.12.2009	11.12.2009	+
	Феодосія (додатковий)	-	15.01.2010	15.01.2010	+
16.	Щолкіне	18.02.2010	Відповідь не отримано		
17.	Ялта	16.11.2009	01.12.2009	конверт відсутній	+
<b>Вінницька область</b>					
18.	Вінниця	16.11.2009	30.11.2009	01.12.2009	+
19.	Жмеринка	07.05.2010	Відповідь не отримано		
20.	Козятин	07.05.2010	31.05.2010	02.06.2010	+
21.	Могилів-Подільський	07.05.2010	08.06.2010	17.06.2010	-
22.	Хмільник	07.05.2010	20.09.2010	28.09.2010	-

<b>Волинська область</b>					
23.	Володимир-Волинський	12.05.2010	Відповідь не отримано		
24.	Ковель	19.02.2010	18.03.2010	27.03.2010	-
	Ковель (додатковий)	07.04.2010	28.04.2010	30.04.2010	+
25.	Луцьк	16.11.2009	26.11.2009	27.11.2009	+
26.	Нововолинськ	23.02.2010	01.03.2010	21.03.2010	+
27.	Шацьк	16.11.2009	08.02.2010	08.02.2010	-
	Шацьк (повторний)	14.01.2010	30.04.2010	04.05.2010	-
<b>Дніпропетровська область</b>					
28.	Дніпродзержинськ	16.11.2009	25.11.2009	27.11.2009	+
	Дніпродзержинськ (повторний)	03.02.2010	18.02.2010	23.02.2010	+
29.	Дніпропетровськ	16.11.2009	30.11.2009	01.12.2009	+
30.	Жовті Води	18.02.2010	21.04.2010	27.04.2010	-
31.	Кривий Ріг	17.11.2009	30.11.2009	01.12.2009	+
32.	Марганець	07.05.2010	07.06.2010	08.06.2010	+
33.	Нікополь	16.11.2009	15.12.2009	16.12.2009	+
34.	Новомосковськ	17.02.2010	20.03.2010	22.04.2010	-
35.	Орджонікідзе	07.05.2010	Відповідь не отримано		
36.	Павлоград	17.11.2009	Відповідь не отримано		
	Павлоград (повторний)	13.01.2010	27.01.2010	28.01.2010	+
37.	Першотравенськ	07.05.2010	26.05.2010	29.05.2010	+
38.	Письменне	07.05.2010	Відповідь не отримано		
39.	Синельникове	08.05.2010	01.06.2010	03.06.2010	+
40.	Тернівка	07.05.2010	18.05.2010	20.05.2010	+
<b>Донецька область</b>					
41.	Авдіївка	08.05.2010	11.06.2010	25.06.2010	-
42.	Артемівськ	17.11.2009	30.11.2009	05.12.2009	+
43.	Горлівка	16.11.2009	27.11.2009	02.12.2009	+
44.	Дебальцеве	07.05.2010	Відповідь не отримано		
45.	Дзержинськ	07.05.2010	20.08.2010	25.08.2010	-
46.	Димитров	17.02.2010	26.02.2010	02.03.2010	+
47.	Добропілля	07.05.2010	21.05.2010	23.05.2010	+
48.	Донецьк	13.11.2009	10.12.2009	11.12.2009	+
49.	Дружківка	17.02.2010	10.03.2010	11.03.2010	+
50.	Єнакієве	16.11.2009	01.12.2009	03.12.2009	+
51.	Костянтинівка	17.02.2010	03.03.2010	10.03.2010	+
52.	Краматорськ	16.11.2009	26.11.2009	01.12.2009	+
53.	Красний Лиман	07.05.2010	20.05.2010	21.05.2010	+
54.	Красноармійськ	17.02.2010	09.03.2010	10.03.2010	+
	Красноармійськ (повторний)	18.10.2010	10.11.2010	10.11.2010	+
55.	Макіївка	16.11.2009	01.12.2009	02.12.2009	+
56.	Маріуполь	13.11.2009	23.11.2009	24.11.2009	+
57.	Новоазовськ	17.11.2009	Відповідь не отримано		

	Новоазовськ (повторний)	13.01.2010	Відповідь не отримано		
58.	Святогірськ (Слов'яногірськ)	21.11.2009	25.11.2009	27.11.2009	+
59.	Селидове	07.05.2010	12.05.2010	18.05.2010	+
60.	Слов'янськ	16.11.2009	26.11.2009	28.11.2009	+
61.	Сніжне	17.02.2010	15.03.2010	26.03.2010	-
62.	Торез	18.02.2010	12.03.2010	14.05.2010	-
	Торез (повторний)	16.04.2010	14.05.2010	14.05.2010	+
63.	Харцизьк	17.02.2010	17.03.2010	27.03.2010	-
64.	Шахтарськ	17.02.2010	16.03.2010	19.03.2010	+
65.	Ясинувата	07.05.2010	02.06.2010	03.06.2010	+
<b>Житомирська область</b>					
66.	Бердичів	17.02.2010	12.03.2010	15.03.2010	+
67.	Житомир	16.11.2009	31.12.2009	14.01.2010	-
	Житомир (повторний)	13.01.2010	26.03.2010	26.03.2010	-
	Житомир (додатковий)	13.01.2010	28.01.2010	28.01.2010	+
68.	Коростень	18.02.2010	05.03.2010	09.03.2010	+
69.	Коростишів	07.05.2010	18.05.2010	19.05.2010	+
70.	Малин	07.05.2010	25.05.2010	29.05.2010	+
71.	Новоград-Волинський	17.02.2010	Відповідь не отримано		
<b>Закарпатська область</b>					
72.	Берегове	11.05.2010	14.05.2010	15.05.2010	+
73.	Виноградів	18.02.2010	22.03.2010	23.03.2010	-
74.	Іршава	18.02.2010	02.04.2010	29.04.2010	-
	Іршава (повторний)	11.03.2010	02.04.2010	29.04.2010	-
75.	Мукачеве	16.11.2009	Відповідь не отримано		
	Мукачеве (повторний)	16.01.2010	25.01.2010	26.01.2010	+
76.	Рахів	19.02.2010	17.06.2010	19.06.2010	-
77.	Свалява	16.11.2009	Відповідь не отримано		
	Свалява (повторний)	14.01.2010	18.01.2010	20.01.2010	+
78.	Солотвино	16.11.2009	03.04.2010	10.04.2010	-
	Солотвино (повторний)	15.01.2010	25.02.2010	04.03.2010	-
79.	Ужгород	16.11.2009	02.12.2009	03.12.2009	+
80.	Хуст	18.02.2010	27.05.2010	31.05.2010	-
<b>Запорізька область</b>					
81.	Бердянськ	16.11.2009	03.12.2009	08.12.2009	+
82.	Енергодар	18.02.2010	25.02.2010	27.02.2010	+
83.	Запоріжжя	16.11.2009	Відповідь не отримано		
	Запоріжжя (повторний)	14.01.2010	27.01.2010	28.01.2010	+
84.	Мелітополь	16.11.2009	25.12.2009	30.12.2009	-
85.	Приморськ	18.02.2010	26.02.2010	03.03.2010	+
86.	Токмак	13.05.2010	Відповідь не отримано		
<b>Івано-Франківська область</b>					
87.	Івано-Франківськ	16.11.2009	14.12.2009	23.12.2009	-
88.	Калуш	19.02.2010	06.04.2010	06.04.2010	-

89.	Коломия	19.02.2010	17.03.2010	18.03.2010	+
90.	Яремча	06.02.2010	11.03.2010	12.03.2010	-
<b>Київська область</b>					
91.	Біла Церква	19.11.2009	17.12.2009	22.12.2009	+
92.	Бориспіль	17.02.2010	02.03.2010	03.03.2010	+
93.	Боярка	14.11.2009	23.11.2009	25.11.2009	+
94.	Бровари	25.02.2010	25.02.2010	26.02.2010	+
95.	Буча	07.05.2010	Відповідь не отримано		
96.	Васильків	12.05.2010	21.06.2010	29.06.2010	-
	Васильків (додатковий)	12.10.2010	02.11.2010	06.11.2010	+
97.	Вишневе	11.05.2010	30.06.2010	30.06.2010	-
98.	Ворзель	17.11.2009	Відповідь не отримано		
	Ворзель (повторний)	13.01.2009	25.01.2010	28.01.2010	+
99.	Ірпінь	07.05.2010	17.05.2010	19.05.2010	+
100.	Київ	16.11.2009	15.12.2009	28.12.2009	-
	Київ (повторний)	13.01.2010	03.02.2010	10.02.2010	+
	Київ (додатковий)	03.02.2010	22.12.2010	24.12.2010	+
101.	Обухів	07.05.2010	30.09.2010	07.10.2010	-
102.	Переяслав-Хмельницький	07.05.2010	Відповідь не отримано		
103.	Фастів	17.02.2010	02.03.2010	03.03.2010	+
	Фастів (повторний)	17.02.2010	28.05.2010	28.05.2010	-
<b>Кіровоградська область</b>					
104.	Знам'янка	07.05.2010	18.05.2010	20.05.2010	+
105.	Кіровоград	17.11.2009	04.12.2009	08.12.2009	+
106.	Олександрія	18.02.2010	16.03.2010	19.03.2010	+
107.	Світловодськ	22.02.2010	18.03.2010	19.03.2010	+
<b>Луганська область</b>					
108.	Алчевськ	немає	18.12.2009	22.12.2009	-
109.	Антрацит	16.02.2010	11.03.2010	12.03.2010	+
110.	Брянка	18.02.2010	27.05.2010	29.05.2010	-
	Брянка (повторний)	15.02.2010	10.03.2010	29.05.2010	-
111.	Кіровськ	08.05.2010	21.05.2010	26.05.2010	+
112.	Красний Луч	16.02.2010	02.03.2010	03.03.2010	+
113.	Краснодон	16.02.2010	24.02.2010	26.02.2010	+
114.	Кремінна	14.11.2009	10.12.2009	24.12.2009	-
	Кремінна (повторний)	24.02.2010	18.03.2010	24.03.2010	+
115.	Лисичанськ	14.11.2009	01.12.2009	13.01.2010	-
116.	Луганськ	13.11.2009	20.11.2009	27.11.2009	+
117.	Новоайдар	03.06.2010	14.10.2010	22.10.2010	-
118.	Первомайськ	06.05.2010	12.05.2010	14.05.2010	+
	Первомайськ (повторний)	-	29.10.2010	30.10.2010	+
119.	Перевальськ	11.05.2010	12.05.2010	15.05.2010	+
120.	Попасна	06.05.2010	07.10.2010	13.10.2010	-
121.	Ровеньки	16.02.2010	19.03.2010	27.03.2010	-



122.	Рубіжне	16.02.2010	04.03.2010	08.03.2010	+
123.	Свердловськ	17.02.2010	12.03.2010	15.03.2010	+
124.	Северодонецьк	13.11.2009	25.11.2009	26.11.2009	+
125.	Стаханов	18.02.2010	22.02.2010	25.02.2010	+
<b>Львівська область</b>					
126.	Борислав	18.02.2010	02.03.2010	03.03.2010	+
127.	Дрогобич	18.02.2010	01.04.2010	23.04.2010	-
	Дрогобич (повторний)	08.04.2010	07.06.2010	03.06.2010	-
	Дрогобич (додатковий)	06.09.2010	05.10.2010	21.10.2010	-
128.	Львів	16.11.2009	27.11.2009	01.12.2009	+
129.	Моршин	16.11.2009	Відповідь не отримано		
	Моршин (повторний)	14.01.2010	18.01.2010	21.01.2010	+
130.	Новий Розділ	11.05.2010	Відповідь не отримано		
131.	Новояворівськ	11.05.2010	26.05.2010	26.05.2010	+
132.	Самбір	12.05.2010	27.05.2010	01.06.2010	+
133.	Славське	14.11.2009	27.11.2009	04.12.2009	+
134.	Стебник	18.02.2010	22.03.2010	24.03.2010	-
135.	Стрий	18.02.2010	26.02.2010	27.02.2010	+
136.	Трускавець	16.11.2009	27.11.2009	28.11.2009	+
137.	Червоноград	18.02.2010	15.03.2010	24.03.2010	-
<b>Миколаївська область</b>					
138.	Вознесенськ	11.05.2010	02.06.2010	10.06.2010	+
139.	Миколаїв	17.11.2009	09.12.2009	10.12.2009	+
140.	Очаків	18.02.2010	05.03.2010	13.03.2010	+
141.	Первомайськ	19.02.2010	Відповідь не отримано		
142.	Южноукраїнськ	11.05.2010	31.05.2010	не видно	+
<b>Одеська область</b>					
143.	Білгород-Дністровський	16.11.2009	03.12.2009	10.12.2009	+
144.	Ізмаїл	15.02.2010	12.03.2010	17.03.2010	+
	Ізмаїл	19.02.2010	21.05.2010	25.05.2010	-
145.	Іллічівськ	19.02.2010	05.03.2010	12.03.2010	+
146.	Одеса	16.11.2009	25.11.2009	30.11.2009	+
147.	Южне	19.02.2010	Відповідь не отримано		
<b>Полтавська область</b>					
148.	Комсомольськ	19.02.2010	15.03.2010	15.03.2010	+
149.	Кременчук	16.11.2009	23.11.2009	23.11.2009	+
150.	Лубни	18.02.2010	25.02.2010	26.02.2010	+
151.	Миргород	16.11.2009	29.12.2010	21.01.2010	-
	Миргород	11.01.2010	19.01.2010	21.01.2010	+
152.	Полтава	16.11.2009	27.11.2009	27.11.2009	+
<b>Рівненська область</b>					
153.	Дубно	07.05.2010	Відповідь не отримано		
154.	Кузнецовськ	07.05.2010	Відповідь не отримано		
155.	Костопіль	07.05.2010	17.05.2010	20.05.2010	+

156.	Рівне	16.11.2009	19.12.2009	28.12.2009	-
157.	Сарни	07.05.2010	04.06.2010	09.06.2010	+
<b>Сумська область</b>					
158.	Глухів	11.05.2010	Відповідь не отримано		
159.	Конотоп	18.02.2010	01.03.2010	02.03.2010	+
160.	Лебедин	12.05.2010	17.05.2010	18.05.2010	+
161.	Охтирка	19.02.2010	04.03.2010	04.03.2010	+
162.	Ромни	18.02.2010	Відповідь не отримано		
163.	Суми	16.11.2009	08.12.2009	09.12.2009	+
164.	Шостка	19.02.2010	Відповідь не отримано		
<b>Тернопільська область</b>					
165.	Тернопіль	16.11.2009	23.11.2009	03.12.2009	+
	Тернопіль (додатковий)	11.03.2010	07.04.2010	08.04.2010	+
166.	Чортків	11.05.2010	18.10.2010	23.10.2010	-
<b>Харківська область</b>					
167.	Балаклія	11.05.2010	Відповідь не отримано		
168.	Ізюм	17.02.2010	03.03.2010	04.03.2010	+
169.	Куп'янськ	07.05.2010	13.05.2010	14.05.2010	+
170.	Лозова	17.02.2010	26.02.2010	27.02.2010	+
171.	Первомайський	07.05.2010	31.05.2010	11.06.2010	-
172.	Печеніги	17.11.2009	25.11.2009	28.11.2009	+
173.	Харків	17.11.2009	04.12.2009	05.12.2009	+
174.	Чугуїв	11.05.2010	Відповідь не отримано		
<b>Херсонська область</b>					
175.	Генічеськ	19.02.2010	27.02.2010	01.03.2010	+
176.	Каховка	11.05.2010	Відповідь не отримано		
177.	Нова Каховка	19.02.2010	19.04.2010	30.04.2010	-
178.	Скадовськ	19.02.2010	02.03.2010	05.03.2010	+
179.	Херсон	16.11.2009	Відповідь не отримано		
	Херсон (повторний)	14.01.2010	27.01.2010	27.01.2010	+
<b>Хмельницька область</b>					
180.	Кам'янець-Подільський	16.11.2009	Відповідь не отримано		
	Кам'янець-Подільський (повторний)	14.01.2010	25.01.2010	26.01.2010	+
181.	Нетішин	11.05.2010	26.05.2010	29.05.2010	+
182.	Славута	11.05.2010	01.06.2010	03.06.2010	+
183.	Староконстянтинів	11.05.2010	16.06.2010	05.07.2010	-
184.	Хмельницький	16.11.2009	01.12.2009	03.12.2009	+
	Хмельницький (повторний)	23.05.2010	10.06.2010	11.06.2010	+
185.	Шепетівка	11.05.2010	Відповідь не отримано		
<b>Черкаська область</b>					
186.	Жашків	17.02.2010	Відповідь не отримано		
187.	Золотоноша	22.02.2010	02.03.2010	10.03.2010	+
188.	Канів	19.02.2010	Відповідь не отримано		

189.	Корсунь-Шевченківський	19.02.2010	16.04.2010	16.04.2010	-
190.	Сміла	19.02.2010	22.03.2010	25.03.2010	-
191.	Умань	18.02.2010	Відповідь не отримано		
192.	Черкаси	16.11.2009	16.01.2010	26.02.2010	-
	Черкаси (повторний)	16.11.2009	не зазначено	20.01.2010	-
	Черкаси (повторний)	13.01.2010	23.02.2010	26.02.2010	-
<b>Чернівецька область</b>					
193.	Чернівці	16.11.2009	27.11.2009	02.12.2009	+
<b>Чернігівська область</b>					
194.	Ніжин	19.02.2010	21.04.2010	26.04.2010	-
195.	Прилуки	18.02.2010	01.03.2010	03.03.2010	+
196.	Чернігів	16.11.2009	08.12.2009	10.12.2009	+

#### **Узагальнення результатів:**

Всього надіслано СЦГІ листів – 238.

Дотримано встановлений термін надання відповіді – 135.

Не дотримано встановленого терміну надання відповіді – 61.

Не отримано відповіді на запит - 42.

**Визначення вчасності надання відповіді:** при визначенні вчасності надання відповіді в основу розрахунку було покладено норму українського законодавства, згідно з якою, суб'єкти владних повноважень мають надавати відповіді на інформаційні запити не пізніше, ніж в місячний термін після отримання листа-запиту. При підрахунку до місячного терміну додавалися додаткові три дні (час доставки листа поштою). Таким чином, відповідь органу місцевого самоврядування вважалася своєчасною, якщо вона надходила до СЦГІ не пізніше за 34 дні з моменту отримання інформаційного запиту відповідною міською/селищною радою.

**Позначка «повторний»** – означає, що СЦГІ надсилав повторний запит органу місцевого самоврядування, який не відповів на попередній запит.

**Позначка «додатковий»** – означає, що на вимогу органу місцевого самоврядування СЦГІ надсилав додаткову інформацію або СЦГІ просив уточнити відповідь органу місцевого самоврядування.

Дотримання термінів надання відповідей органами прокуратури  
на скарги СЦГІ

№	Назва міста/ селища	Назва прокуратури, до якої оскаржуються дії міської/селищної ради	Дата вручення листа, вказана у повідомленні	Дата відповіді ,вказана у листі	Дата відповіді за штампелем	Дотрим ання терміну надання відповіді
<b>АР Крим</b>						
1.	Алупка	Прокуратура м. Ялта	13.04.2010	05.05.2010	12.05.2010	+
2.	Алушта	Прокуратура м. Алушта	11.01.2010	14.01.2010	26.01.2010	+
	Алушта (додаткова)	Прокуратура м. Алушта	-	29.03.2010	14.04.2010	+
3.	Армянськ	Прокуратура м. Армянськ	13.04.2010	Відповідь не отримано		
4.	Балаклава	Прокуратура Балаклавського району м. Севастополь	11.01.2010	09.02.2010	13.02.2010	-
5.	Бахчисарай	Прокуратура Бахчисарайського району	14.09.2010	04.10.2010	05.10.2010	+
6.	Гурзуф	Прокуратура м. Ялта	26.03.2010	13.04.2010	27.04.2010	+
7.	Джанкой	Джанкойська міжрайонна прокуратура	18.10.2010	Відповідь не отримано		
8.	Керч	Прокуратура м. Керч	11.01.2010	22.01.2010	23.01.2010	+
9.	Красноперекіпськ	Красноперекіпська міжрайонна прокуратура	18.10.2010	17.11.2010	26.11.2010	-
10.	Партеніт	Прокуратура м. Алушта	26.03.2010	Відповідь не отримано		
11.	Саки	Сакська міжрайонна прокуратура	13.04.2010	14.05.2010	25.05.2010	-
	Саки (повторна)	Сакська міжрайонна прокуратура	16.11.2010	19.11.2010	24.11.2010	+
12.	Севастополь	Прокуратура м. Севастополь	11.01.2010	13.05.2010	19.05.2010	-
	Севастополь (повторна)	Прокуратура м. Севастополь	22.06.2010	30.06.2010	28.07.2010	+
	Севастополь (додаткова)	Прокуратура м. Севастополь	11.06.2010	15.07.2010	28.07.2010	-
13.	Сімферополь	Прокуратура м. Сімферополь	26.03.2010	26.04.2010	18.05.2010	-
	Сімферополь (додаткова)	Прокуратура м. Сімферополь	-	06.07.2010	07.07.2010	-
14.	Судак	Прокуратура м. Судак	13.04.2010	21.04.2010	22.04.2010	+
	Судак (додаткова)	Прокуратура м. Судак	-	13.05.2010	26.05.2010	+
	Судак (повторна)	Прокуратура м. Судак	15.07.2010	12.08.2010	19.08.2010	
15.	Феодосія	Прокуратура м. Феодосія	11.01.2010	Відповідь не отримано		
16.	Щолкіне	Прокуратура Ленінського району	13.04.2010	17.05.2010	20.05.2010	-
17.	Ялта	Прокуратура м. Ялта	11.01.2010	08.02.2010	10.02.2010	+
	Ялта (повторна)	Прокуратура м. Ялта	22.02.2010	05.03.2010	18.03.2010	+
<b>Вінницька область</b>						

18.	Вінниця	Прокуратура м. Вінниця	11.01.2010	08.02.2010	08.02.2010	+
19.	Жмеринка	Жмеринська міжрайонна прокуратура	14.09.2010	Відповідь не отримано		
20.	Козятин	Козятинська міжрайонна прокуратура	20.10.2010	Відповідь не отримано		
	Могилів-Подільський	Могилів-Подільська міжрайонна прокуратура	20.10.2010	05.11.2010	12.11.2010	+
21.	Хмільник	Хмільницька міжрайонна прокуратура	14.09.2010	11.10.2010	12.10.2010	+
<b>Волинська область</b>						
22.	Володимир-Волинський	Володимир-Волинська міжрайонна прокуратура	13.09.2010	08.10.2010	10.10.2010	+
23.	Ковель	Ковельська міжрайонна прокуратура	13.04.2010	19.04.2010	22.04.2010	+
24.	Нововолинськ	Прокуратура м. Нововолинськ	15.04.2010	13.05.2010	30.05.2010	-
25.	Шацьк	Любомльська міжрайонна прокуратура	29.03.2010	Відповідь не отримано		
<b>Дніпропетровська область</b>						
26.	Васильків	Прокуратура Васильківського району	13.09.2010	Відповідь не отримано		
27.	Дніпродзержинськ	Прокуратура м. Дніпродзержинськ	11.01.2010	Відповідь не отримано		
28.	Жовті Води	Прокуратура м. Жовті Води	12.04.2010	20.04.2010	24.04.2010	+
29.	Кривий Ріг	Прокуратура м. Кривий Ріг	11.01.2010	15.02.2010	02.03.2010	-
30.	Новомосковськ	Новомосковська міжрайонна прокуратура	13.04.2010	12.05.2010	22.06.2010	-
31.	Орджонікідзе	Прокуратура м. Орджонікідзе	13.09.2010	13.10.2010	16.10.2010	+
	Орджонікідзе (повторна)	Прокуратура м. Орджонікідзе	25.01.2011	Відповідь не отримано		
<b>Донецька область</b>						
32.	Авдіївка	Прокуратура м. Авдіївка	18.10.2010	29.10.2010	05.11.2010	+
33.	Артемівськ	Прокуратура м. Артемівськ	12.01.2010	02.02.2010	03.02.2010	+
34.	Горлівка	Прокуратура м. Горлівка	11.01.2010	25.01.2010	01.02.2010	+
35.	Дзержинськ	Прокуратурі м. Дзержинськ	14.09.2010	Відповідь не отримано		
36.	Дебальцеве	Прокуратура м. Дебальцеве	14.09.2010	29.09.2010	12.10.2010	+
37.	Димитров	Прокуратура м. Димитрова	12.04.2010	22.04.2010	21.09.2010	-
38.	Добропілля	Добропільська міжрайонна прокуратура	20.10.2010	15.11.2010	17.11.2010	+
39.	Дружківка	Прокуратура м. Дружківка	12.04.2010	20.04.2010	21.09.2010	-
40.	Єнакієве	Прокуратура м. Єнакієве	11.01.2010	20.04.2010	23.04.2010	-
41.	Костянтинівка	Прокуратура Костянтинівського району	12.04.2010	26.04.2010	21.09.2010	-
42.	Краматорськ	Прокуратура м. Краматорськ	11.01.2010	29.04.2010	не можливо прочитати	-
	Краматорськ (повторний)	Прокуратура м. Краматорськ	23.11.2010	06.12.2010	24.12.2010	-
43.	Красноармійськ	Красноармійська міжрайонна прокуратура	14.04.2010	14.05.2010	22.05.2010	-

44.	Красний Лиман	Краснолиманська міжрайонна прокуратура	18.10.2010	04.11.2010	09.11.2010	+
45.	Макіївка	Прокуратура м. Макіївка	09.01.2010	18.01.2010	19.01.2010	+
46.	Маріуполь	Прокуратура м. Маріуполь	11.01.2010	10.02.2010	11.02.2010	+
47.	Новоазовськ	Прокуратура Новоазовського району	25.03.2010	Відповідь не отримано		
48.	Святогірськ (Слов'яногірськ)	Прокуратура Слов'янського району	11.01.2010	Відповідь не отримано		
49.	Селидове	Селидівська міжрайонна прокуратура	19.10.2010	Відповідь не отримано		
50.	Синельникове	Синельниківська міжрайонна прокуратура	19.10.2010	Відповідь не отримано		
51.	Слов'янськ	Прокуратура м. Слов'янськ	11.01.2010	Відповідь не отримано		
52.	Сніжне	Прокуратура м. Сніжне	12.04.2010	07.05.2010	11.05.2010	+
53.	Торез	Прокуратура м. Торез	12.04.2010	16.04.2010	08.05.2010	+
54.	Харцизьк	Прокуратура м. Харцизьк	12.04.2010	11.05.2010	21.09.2010	-
55.	Шахтарськ	Шахтарська міжрайонна прокуратура	12.04.2010	06.05.2010	Відтиск відсутній	+
56.	Ясинувата	Ясинуватська міжрайонна прокуратура	18.10.2010	Відповідь не отримано		
<b>Житомирська область</b>						
57.	Бердичів	Прокуратура м. Бердичів	12.04.2010	20.04.2010	03.09.2010	-
58.	Житомир	Прокуратура м. Житомир	11.01.2010	30.04.2010	19.05.2010	-
59.	Коростень	Прокуратура м. Коростень	12.04.2010	06.05.2010	03.09.2010	-
60.	Коростишів	Прокуратура Коростишівського району	18.10.2010	19.10.2010	22.10.2010	+
61.	Малин	Прокуратура Малинського району	12.10.2010	05.11.2010	06.11.2010	+
62.	Новоград-Волинський	Новоград-Волинська міжрайонна прокуратура	13.04.2010	12.05.2010	19.05.2010	-
<b>Закарпатська область</b>						
63.	Берегове	Берегівська міжрайонна прокуратура	19.10.2010	Відповідь не отримано		
64.	Виноградів	Прокуратура Виноградівського району	13.04.2010	30.04.2010	07.09.2010	-
65.	Іршава	Прокуратура Іршавського району	13.04.2010	27.04.2010	28.04.2010	+
66.	Мукачеве	Прокуратура м. Мукачеве	26.03.2010	22.04.2010	21.04.2010	+
67.	Рахів	Прокуратура Рахівського району	15.04.2010	16.05.2010	07.09.2010	-
68.	Солотвино	Прокуратура Тячівського району	26.03.2010	Відповідь не отримано		
69.	Ужгород	Прокуратура м. Ужгород	11.01.2010	14.01.2010	26.04.2010	-
70.	Хуст	Хустська міжрайонна прокуратура	19.04.2010	18.05.2010	21.05.2010	+

	Хуст (повторна)	Хустська міжрайонна прокуратура	15.09.2010	14.10.2010	15.10.2010	+
<b>Запорізька область</b>						
71.	Бердянськ	Бердянська міжрайонна прокуратура	11.01.2010	11.02.2010	16.02.2010	-
72.	Енергодар	Прокуратура м. Енергодар	12.04.2010	26.04.2010	28.04.2010	+
73.	Мелітополь	Мелітопольська міжрайонна прокуратура	18.01.2010	11.02.2010	14.04.2010	-
74.	Токмак	Токмацька міжрайонна прокуратура	13.09.2010	Відповідь не отримано		
<b>Івано-Франківська область</b>						
75.	Івано-Франківськ	Прокуратура м. Івано-Франківськ	11.01.2010	12.01.2010	15.01.2010	+
76.	Калуш	Прокуратура м. Калуш	13.04.2010	27.04.2010	29.04.2010	+
77.	Коломия	Прокуратура м. Коломиї	13.04.2010	05.05.2010	08.05.2010	+
	Коломия (повторна)	Прокуратура м. Коломия	21.08.2010	07.09.2010	10.09.2010	+
78.	Яремче	Прокуратура м. Яремче	13.04.2010	12.15.2010	17.05.2010	-
<b>Київська область</b>						
79.	Біла Церква	Прокуратура м. Біла Церква	13.01.2010	18.01.2010	04.02.2010	+
	Біла Церква (додатковий)	Прокуратура м. Біла Церква	-	04.02.2010	05.02.2010	+
80.	Бориспіль	Бориспільська міжрайонна прокуратура	13.04.2010	30.04.2010	21.05.2010	-
81.	Боярка	Прокуратура Києво-Святошинського району	11.01.2010	Відповідь не отримано		
82.	Бровари	Броварська міжрайонна прокуратура	16.04.2010	29.04.2010	18.06.2010	-
83.	Васильків	Васильківська міжрайонна прокуратура	19.10.2010	25.10.2010	27.10.2010	+
84.	Вишневе	Прокуратура Києво-Святошинського району	18.10.2010	Відповідь не отримано		
85.	Ірпінь	Прокуратура м. Ірпінь	16.10.2010	18.11.2010	27.11.2010	-
86.	Київ	Прокуратурі м. Києва	25.03.2010	01.04.2010	08.04.2010	+
87.	Обухів	Прокуратура Обухівського району	14.09.2010	17.09.2010	21.09.2010	+
88.	Переяслав-Хмельницький	Переяслав-Хмельницька міжрайонна прокуратура	14.09.2010	14.10.2010	22.10.2010	-
89.	Фастів	Фастівська міжрайонна прокуратура	15.04.2010	17.05.2010	18.05.2010	+
<b>Кіровоградська область</b>						
90.	Знам'янка	Знам'янська міжрайонна прокуратура	18.10.2010	Відповідь не отримано		
91.	Кіровоград	Прокуратура м. Кіровоград	11.01.2010	30.01.2010	01.02.2010	+
92.	Олександрія	Прокуратура м. Олександрії	13.04.2010	12.05.2010	22.05.2010	-
93.	Світловодськ	Світловодська міжрайонна прокуратура	14.04.2010	13.05.2010	02.06.2010	-

Луганська область						
94.	Алчевськ	Прокуратура м. Алчевськ	11.01.2010	26.02.2010	26.03.2010	-
	Алчевськ (повторна)	Прокуратура м. Алчевськ	22.03.2010	12.04.2010	17.04.2010	+
95.	Антрацит	Прокуратура м. Антрацит	12.04.2010	12.05.2010	14.05.2010	+
96.	Брянка	Прокуратура м. Брянка	12.04.2010	11.05.2010	12.05.2010	+
97.	Кіровськ	Прокуратура м. Кіровськ	15.10.2010	Відповідь не отримано		
98.	Красний Луч	Прокуратура м. Красний Луч	15.04.2010	20.04.2010	23.04.2010	+
	Красний Луч (повторний)	Прокуратура м. Красний Луч	06.08.2010	03.09.2010	06.09.2010	+
99.	Краснодон	Прокуратура м. Краснодон	15.08.2010	15.09.2010	23.09.2010	+
100.	Кремінна	Прокуратура Кремінського району	06.01.2010	19.01.2010	не можливо прочитати	+
	Кремінна (додатковий)	Прокуратура Кремінського району	22.03.2010	09.04.2010	не можливо прочитати	-
101.	Луганськ	Прокуратура м. Луганськ	06.01.2010	06.02.2010	11.02.2010	-
102.	Новоайдар	Прокуратура Новоайдарського району	13.09.2010	Відповідь не отримано		
103.	Первомайськ	Прокуратура м. Первомайськ	15.10.2010	01.11.2010	09.11.2010	+
104.	Перевальськ	Прокуратура Перевальського району	15.10.2010	11.11.2010	13.11.2010	+
105.	Попасна	Прокуратура Попаснянського району	13.09.2010	07.10.2010	13.10.2010	+
106.	Ровеньки	Прокуратура м. Ровеньки	12.04.2010	05.05.2010	07.05.2010	+
107.	Рубіжне	Прокуратура м. Рубіжне	07.04.2010	02.09.2010	не можливо прочитати	-
108.	Свердловськ	Прокуратура м. Свердловськ	12.04.2010	11.05.2010	18.05.2010	-
109.	Сєверодонецьк	Прокуратура м. Сєверодонецьк	11.01.2010	Відповідь не отримано		
110.	Стаханов	Прокуратура м. Стаханов	12.04.2010	13.05.2010	07.09.2010	-
	Стаханов (повторна)	Прокуратура м. Стаханов	<b>19.08.2010</b>	03.09.2010	07.09.2010	+
Львівська область						
111.	Борислав	Прокуратура м. Борислав	14.04.2010	27.04.2010	06.06.2010	-
112.	Дрогобич	Дрогобицька міжрайонна прокуратура	13.04.2010	26.08.2010	03.09.2010	-
113.	Львів	Прокуратура м. Львів	11.01.2010	12.02.2010	20.02.2010	-
114.	Новояворівськ	Прокуратура Яворівського району	19.10.2010	Відповідь не отримано		
115.	Самбір	Самбірська міжрайонна прокуратура	18.10.2010	Відповідь не отримано		
116.	Славське	Прокуратура Сколівського району	09.01.2010	30.01.2010	09.02.2010	+
117.	Стебник	Дрогобицька міжрайонна прокуратура	15.02.2010	21.06.2010	22.06.2010	-
	Стебник (повторна)	Дрогобицька міжрайонна прокуратура	13.04.2010	19.05.2010	22.06.2010	-



118.	Стрий	Прокуратура м. Стрий	13.04.2010	Відповідь не отримано		
119.	Трускавець	Прокуратура м. Трускавець	11.01.2010	22.04.2010	26.04.2010	-
120.	Червоноград	Прокуратура м. Червоноград	13.04.2010	07.05.2010	15.05.2010	+
<b>Миколаївська область</b>						
121.	Вознесенськ	Вознесенська міжрайонна прокуратура	19.10.2010	Відповідь не отримано		
	Вознесенськ (повторна)	Вознесенська міжрайонна прокуратура	16.11.2010	17.12.2010	31.12.2010	-
122.	Миколаїв	Прокуратура м. Миколаїв	11.01.2010	30.01.2010	30.01.2010	+
123.	Очаків	Очаківська міжрайонна прокуратура	13.04.2010	13.05.2010	19.05.2010	-
124.	Первомайськ	Первомайська міжрайонна прокуратура	16.04.2010	30.04.2010	20.05.2010	-
125.	Южноукраїнськ	Прокуратура м. Южноукраїнськ	19.10.2010	18.11.2010	не можливо прочитати	+
<b>Одеська область</b>						
126.	Білгород-Дністровський	Прокуратура м. Білгород-Дністровський	11.01.2010	05.02.2010	12.02.2010	+
127.	Ізмаїл	Ізмаїльська міжрайонна прокуратура	14.04.2010	13.05.2010	21.05.2010	-
	Ізмаїл (повторне)	Ізмаїльська міжрайонна прокуратура	07.04.2010	25.05.2010	27.05.2010	-
128.	Южне	Прокуратура м. Южне	16.04.2010	26.04.2010	26.04.2010	+
<b>Полтавська область</b>						
129.	Комсомольськ	Прокуратура м. Комсомольськ	14.04.2010	16.04.2010	16.04.2010	+
	Комсомольськ (додатковий)	Прокуратура м. Комсомольськ	-	14.10.2010	15.10.2010	+
130.	Кременчук	Прокуратура м. Кременчук	11.01.2010	08.02.2010	19.02.2010	-
131.	Лубни	Лубенська міжрайонна прокуратура	14.04.2010	11.05.2010	11.05.2010	+
132.	Миргород	Миргородська міжрайонна прокуратура	18.01.2010	27.04.2010	30.04.2010	-
133.	Полтава	Прокуратура м. Полтава	11.01.2010	02.04.2010	02.04.2010	-
<b>Рівненська область</b>						
134.	Дубни	Дубенська міжрайонна прокуратура	15.09.2010	Відповідь не отримано		
135.	Костопіль	Прокуратура Костопільського району	19.10.2010	01.11.2010	03.11.2010	+
136.	Кузнецовськ	Прокуратура м. Кузнецовськ	13.09.2010	13.10.2010	08.12.2010	-
	Кузнецовськ (додатковий)	Прокуратура м. Кузнецовськ	29.11.2010	03.12.2010	08.12.2010	+
137.	Рівне	Прокуратура м. Рівне	18.01.2010	10.02.2010	19.02.2010	-
138.	Сарни	Прокуратура Сарненського району	19.10.2010	Відповідь не отримано		
<b>Сумська область</b>						
139.	Глухів	Глухівська міжрайонна прокуратура	14.09.2010	13.10.2010	17.10.2010	+
	Глухів (додатковий)	Глухівська міжрайонна прокуратура	-	20.10.2010	23.10.2010	+

140.	Конотоп	Конотопська міжрайонна прокуратура	14.04.2010	14.05.2010	05.06.2010	-
141.	Лебедин	Прокуратура Лебединського району	19.10.2010	22.10.2010	27.10.2010	+
142.	Охтирка	Охтирська міжрайонна прокуратура	13.04.2010	06.05.2010	18.05.2010	-
143.	Ромни	Роменська міжрайонна прокуратура	13.04.2010	16.04.2010	22.04.2010	+
144.	Суми	Прокуратура м. Суми	11.01.2010	01.02.2010	02.02.2010	+
145.	Шостка	Шосткінська міжрайонна прокуратура	13.04.2010	12.05.2010	03.09.2010	-
	Шостка (повторна)	Шосткінська міжрайонна прокуратура	13.04.2010	30.08.2010	немає	-
<b>Тернопільська область</b>						
146.	Тернопіль	Прокуратура м. Тернопіль	11.01.2010	Відповідь не отримано		
147.	Чортків	Прокуратура Чортківського району	14.09.2010	14.10.2010	11.11.2010	-
<b>Харківська область</b>						
148.	Балаклія	Прокуратура Балаклійського району	14.09.2010	14.10.2010	16.10.2010	+
	Балаклія	Прокуратура Балаклійського району	-	26.10.2010	30.10.2010	+
149.	Куп'янськ	Куп'янська міжрайонна прокуратура	18.10.2010	Відповідь не отримано		
150.	Лозова	Лозівська міжрайонна прокуратура	13.04.2010	11.05.2010	20.05.2010	-
151.	Первомайський	Первомайська міжрайонна прокуратура	18.10.2010	Відповідь не отримано		
152.	Печеніги	Чугуївська міжрайонна прокуратура	12.01.2010	10.02.2010	15.02.2010	+
153.	Харків	Прокуратура м. Харків	12.01.2010	12.02.2010	10.04.2010	-
	Харків (повторна)	Прокуратура м. Харків	22.03.2010	02.04.2010	10.04.2010	+
154.	Чугуїв	Чугуївська міжрайонна прокуратура	16.09.2010	04.10.2010	13.10.2010	+
<b>Херсонська область</b>						
155.	Генічеськ	Прокуратура Генічеського району	13.04.2010	29.04.2010	30.04.2010	+
156.	Каховка	Каховська міжрайонна прокуратура	14.09.2010	Відповідь не отримано		
157.	Нова Каховка	Прокуратура м. Нова Каховка	13.04.2010	05.05.2010	12.05.2010	+
	Нова Каховка (додатковий)	Прокуратура м. Нова Каховка	03.12.2010	Відповідь не отримано		
158.	Херсон	Прокуратура м. Херсон	12.01.2010	06.05.2010	08.05.2010	-
<b>Хмельницька область</b>						
159.	Нетішин	Прокуратура м. Нетішин	12.10.2010	19.11.2010	02.12.2010	-
160.	Славута	Славутська міжрайонна прокуратура	18.10.2010	22.10.2010	27.10.2010	+
161.	Хмельницький	Прокуратура м. Хмельницький	11.01.2010	20.01.2010	22.01.2010	+
162.	Шепетівка	Шепетівська міжрайонна прокуратура	13.09.2010	06.10.2010	09.10.2010	+

Черкаська область						
163.	Жашків	Прокуратура Жашківського району	13.04.2010	Відповідь не отримано		-
	Жашків (повторна)	Прокуратура Жашківського району	06.09.2010	09.09.2010	10.09.2010	+
164.	Золотоноша	Золотоніська міжрайонна прокуратура	13.04.2010	Відповідь не отримано		
165.	Канів	Канівська міжрайонна прокуратура	20.04.2010	Відповідь не отримано		
166.	Корсунь-Шевченківський	Прокуратура Корсунь – Шевченківського району	13.04.2010	05.05.2010	07.05.2010	+
167.	Сміла	Смілянська міжрайонна прокуратура	13.04.2010	19.04.2010	14.05.2010	+
168.	Умань	Прокуратура м. Умань	14.04.2010	21.04.2010	28.04.2010	+
169.	Черкаси	Прокуратура м. Черкаси	10.04.2010	05.05.2010	05.05.2010	+
Чернівецька область						
170.	Чернівці	Прокуратура м. Чернівці	12.01.2010	11.02.2010	05.06.2010	-
Чернігівська область						
171.	Ніжин	Ніжинська міжрайонна прокуратура	15.04.2010	26.04.2010	26.04.2010	+
172.	Чернігів	Прокуратура м. Чернігів	11.01.2010	25.01.2010	27.01.2010	+

#### Узагальнення результатів:

Всього надіслано СЦГІ скарг та листів прокуратурам – 201.

Дотримано встановлений термін надання відповіді – 93.

Не дотримано встановленого терміну надання відповіді – 68.

Не отримано відповіді на запит – 40.

**Визначення вчасності надання відповіді:** при визначенні вчасності надання відповіді в основу розрахунку було покладено норму українського законодавства згідно з якою, органи прокуратури мають надавати відповіді на звернення не пізніше, аніж в місячний термін після отримання листа. При підрахунку до місячного терміну додавалися додаткові три дні (час доставки листа поштою). Таким чином, відповідь органу прокуратури вважалася своєчасною, якщо вона надходила до СЦГІ не пізніше за 34 дні з моменту отримання скарги.

**Позначка «повторна»** – означає, що СЦГІ надсилав повторну скаргу до прокуратури, яка не надала відповіді на попередній запит.

**Позначка «додатковий»** – означає, що на вимогу органу прокуратури СЦГІ надсилав додаткову інформацію за запитом прокуратури.

## CONCLUSIONS OF THE MONITORING

### What is the state of public access to comprehensive city plans in Ukraine?

The conducted monitoring has revealed that the majority of Ukrainians have no access to the comprehensive plans of their cities and towns. In most areas, the signature stamp “For Official Use Only” prevents access by the public. In a few areas, the stamp “State Secret” makes comprehensive plans unavailable to the public. These stamps limit or totally deny free access by the citizens of Ukraine to the master plans of their cities and urban areas.

We recorded multiple instances of local governmental officials denying public access to their comprehensive city plans. These officials either gave no explanation for why the documents were secret or cited reasons which are not listed in Ukrainian laws as valid for denying access.

None of the monitored 196 populated areas offered our staff a full copy of the comprehensive plan and/or the area map. Only five cities, Kalush, Morshyn, Khmilnyk, Shcholkinе and Yuzhnoukrains’k, mailed us copies of major layout from their comprehensive plans. An overwhelming majority, 115 out of 196 local authorities in the monitored urban areas, refused to show us their comprehensive plans. In a few of those cases we were issued an official refusal, however, in most local authorities denied us access with no explanation.

Twenty five percent (25%) of the monitored areas either did not answer written requests for information or sent letters that did not address the questions asked. Eighty four (84) cities and towns officially informed us that the maps in their comprehensive plans were under restricted access because of the signature stamps “For The Official Use Only” and “State Secret.” Our monitoring has shown that the true number of urban populated areas with comprehensive plans marked “For Official Use Only” or “State Secret” is higher than the local councils claim.

Local governments refused public access to city master plans by claiming one or more of the common reasons for such refusals. There are 11 of these common and distinct reasons. The major portion of such refusals are unlawful because they claimed that local governments did not have equipment or funding to make copies of their comprehensive plans. In addition, some governments claimed that since the maps were not of a standard size it was not easy to make copies and distribute them among the interested members of their communities.

One of the ways to make comprehensive city plans available to the public in Ukraine is to publish them on the websites of the respective local councils. Typically, communities in major regional centers have online access to a small portion of materials from their comprehensive plans. However, the quality of the published maps is very poor and most details cannot be viewed. It is important to underscore that publishing maps of poor quality online does not substitute for the responsibility of the local city or town councils to respond to requests for information in writing.

None of the city councils used Paragraph # 36 of the Law of Ukraine “On Information” to their benefit. This paragraph allows local governments to receive reimbursement for the expenses linked to actually fulfilling the requests of citizens for access to official documents or in writing responses explaining why these requests cannot be filled.

Public access to comprehensive plans does not vary across geographic regions of Ukraine, rather the differences stem from the size of a populated area. Large cities, 250 thousand - 1mln and over 1 mln, publish some of the materials online on the websites of their local councils.

The governments of the smaller towns, under 50 thousand, often suggest that the public look at the documents in person while visiting their offices.

**What is the position of Ukrainian government towards the problem of limited or no public access to comprehensive city plans? By “Ukrainian government” we mean central and local governmental bodies, state institutions and other authorities involved in regulating public access to comprehensive city plans in Ukraine?**

**Local authorities, prosecutors’ offices, Security Service of Ukraine, relevant Ministries, State Committee of Ukraine for Land Resources, planning institutes, courts and the overwhelming majority of officials that work in these organizations, consider restricted public access to comprehensive plans to be legal. Governmental organizations and courts justify such a conclusion by referencing multiple regulatory acts. They do not cite the Constitution of Ukraine which many of those regulatory acts contradict.**

Such justification contradicts Paragraph #19 of the Constitution of Ukraine, which states, “Local authorities and councils should act solely on the basis of the Constitution and within the limits set by the Constitution and the Laws of Ukraine.”

The Constitution is a law of “direct action.” This means its provisions regulate legal relations among citizens, between citizens and governmental agencies and among governmental agencies. In addition, it means governmental agencies and courts should base their actions primarily on the provisions of the Constitution, and secondarily on the provisions of other laws consistent with the Constitution. Furthermore, direct action implies that Constitutional provisions have to be implemented regardless of whether or not other laws exist that provide details to or interpretation of the Constitution.

As a result, when governmental agencies, local councils and prosecutors ignore Constitutional provisions and deny the public access to comprehensive city plans, they violate the right to public information and other rights stated in the Constitution of Ukraine which include the right to participate in the governing of a state and the right to a safe environment.

It is typical for the staff of the aforementioned governmental agencies and courts to place the blame and responsibility for restricting public access to comprehensive city plans on some other governmental agency. Some of the city councils, when placing the blame on another agency, keep it a secret that their comprehensive plans have stamps “For Official Use Only” and “State Secret.” They realize that if they deny or restrict public access to comprehensive plans by saying they are “For Official Use Only” or are marked “State Secret” they will be held responsible for upholding a restriction that is not legitimate so they blame it on others.

Only a small fraction of government employees have agreed that there exists a problem with the restricting of public access to comprehensive city plans in populated areas and that it needs to be resolved.

**What is the state of Ukrainian law that regulates public access to comprehensive city plans in Ukraine?**

**Laws that regulate this issue in Ukraine are contradictory and omit some important legal aspects of such a regulation. The imperfections of these laws constitute one of the main reasons why state and local governmental bodies are able to restrict public access to comprehensive city plans.**

The restriction of public access to city master plans contradicts multiple Laws of Ukraine, including Paragraphs #30-2 and #30-3 of the law “On Planning and Development of Territories,”

which require local councils to hold public hearings to discuss projects for a master plan. Such discussions are impossible to hold without granting public access to the documents of a master plan. In addition, Paragraph #59.11 of the law “On Local Self-Government in Ukraine” requires local governments to inform their respective communities of the regulatory acts that they pass.

Paragraph #50 of the Constitution of Ukraine, Paragraph #8 of the law “On State Secret” and Paragraph #30-4 of the law “On Information” all say that information about the state of the environment, ecological catastrophes, unsafe natural phenomena, or some other extraordinary events (potentially) harmful for citizens’ security, health or quality of life cannot be classified as confidential. The State Construction Norms of Ukraine (full name: ДБН Б.1-3-97 “The Content, Order of Development, Agreement and Passing of Comprehensive Plans in the Populated Areas”) require all the facts which are used to develop the plan must be included in the text and graphical materials of the city master plans.

Despite the public nature of comprehensive city plans and the fact that they contain the type of information that cannot be specified as confidential, government officials keep these plans and the information contained therein secret. The formal excuse for restricting public access to master plans is that these plans contain confidential information, which is state property. Such confidential information includes but is not limited to the maps of highways, the coordinates of fresh water sources used for communal needs, and the location of various critical objects on the large-scale maps or plans marked by different systems of coordinates. The law “On Information” and other regulatory acts limit public access to such information. Master plans do not separate and delineate confidential details from what is public information which then allows authorities to keep the entire plans or large parts of the plans unavailable to the public.

The loopholes and ambiguities in the regulation of the signature stamp “For Official Use Only” create additional reasons used for the illegitimate concealment of master plans. Most often this stamp is used to limit public access to city construction documents.

As previously mentioned, public access to city master plans can be restricted by signature stamp “State Secret” and “For Official Use Only.” The use of the first stamp is described in the law “On State Secret”. The stamp “State Secret” prevents citizens from reviewing the part of a master plan that is connected to any part that is marked as a state secret and thus such restriction is legal.

The second stamp “For Official Use Only” serves to limit public access to confidential information that is the property of the state. During our monitoring, we observed government officials using the stamp “For Official Use Only” solely on the basis of regulatory acts. Such usage of this stamp is unlawful. The Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine #1893 describes the common procedure for using the stamp “For Official Use Only.” This decree was issued on November 27, 1998 and is named “On Approving Instructions Regarding the Procedure for Recording, Retaining and Using Documents, Cases, Editions and Other Material Carriers of Information Containing Confidential Information Held by the State.” The types of data that access to can be legally restricted under the stamp “For Official Use Only” are enumerated in the Confidential Information List. Government agencies of local and state level approve the said List.

If one restricts the right of citizens to access public information solely on regulatory acts, that person violates Paragraph #34.3 of the Constitution of Ukraine that states the right to information may only be limited based on the Law of Ukraine, not on a regulatory act. Similarly, according to Paragraph #30.3 of the law “On Information” the limiting of public access to information may only be based on the Law of Ukraine, not on regulatory acts. Thus, we doubt the legitimacy of stamping city master plans as “For Official Use Only” before the law “On Access to

Public Information” passed on January 13, 2011. Furthermore, none of the regulatory acts list reasons for why certain facts, including those in the city master plans, could be classified as “confidential information that constitutes the property of the state.”

In addition, laws of Ukraine do not clearly delineate the possibilities for public access to information concerning city construction projects and documents that have been approved by local councils. The law “On Planning and Development of Territories” includes the requirements on making city construction projects and documents publicly available before the local councils debate these projects. However, the law omits whether or not the documents can be made public and if they are to be made public how the approved documents should be made public.

The Supreme Rada of Ukraine, the Parliament, has approved the second version of the draft law “On Regulating City Construction” that includes multiple practical mechanisms for making city master plans publicly available. For example one method would be publishing these plans online. As of the date of this report, the President has not signed the draft law. Parliament approved the second version of this law on February 17, 2011 after the President vetoed the first version. The Parliament in the second version included some of the proposals the President made when he vetoed the first version. Despite the requirement to make publicly available those parts of master plans that do not constitute state secrets, the current version of this law does not solve the problem of public access to city master plans fully. The remaining issue is that the current version of the law does not specify which parts of master plans may be open to the public and which parts may be considered confidential information.

The current version of the law does not specify what the secret part of the city master plan may or may not contain. It does not outline the principles necessary for dividing the master plans into secret and public parts. This omission may result in including major parts of the master plan materials within the secret part, which could lead to further restriction of public access to comprehensive city plans. This situation is worsened by the fact that the current version of this draft law states that such restrictions to information can be based on regulatory acts, which contradicts the Constitution of Ukraine. Therefore, the draft law “On Regulating City Construction” does not solve the problems of public access to city master plans in Ukraine.

### **Do the restrictions of public access to city master plans in Ukraine conform to European standards of public access to information?**

**During our monitoring, neither local governments nor local councils provided us with an official explanation what was their legitimate reason for restricting public access to comprehensive city plans. Not one government official could explain to us which confidential facts were included in the city master plans to make restricted public access to those plans lawful. These same explanations were absent from the regulatory acts justifying the use of the stamp “For the Official Use Only.” Except for one instance, all explanations to restrict public access were absent from the written responses we received from the city councils.**

According to the survey of experts that we conducted during our project, the use of the stamp “For Official Use Only” on the city master plans is determined by the content of master plans, in particular that means information about urban communications, utility services, fresh water sources for urban use, and the location of objects on the large-scale maps that use geodetic network. It is believed that public access to the information about these objects may constitute a threat to national/community security. According to European standards, the restriction of the right of citizens to public information is only legitimate to preserve national security or public order, to

prevent crime, and to preserve public health. However, any such restrictions need to be carried out in accordance with specific rules and procedures.

Among other reasons, local government officials in Ukraine justified their restrictions of public access to master plans by citing the need to preserve the property rights of the local councils and the need to preserve the intellectual property rights of the developers of master plans, in other words the local councils. According to European standards, “the need to preserve the property rights of the local councils” is not a legitimate reason for restricting access to public information. According to Paragraph #434 of the Civil Code of Ukraine, intellectual property rights cannot be used with regard to city master plans, because these plans are public documents paid for with tax money.

## **RECOMMENDATIONS**

Based on the results of the monitoring conducted, specific recommendations for our government officials have been developed. The most important of these recommendations are listed below.

### **The President of Ukraine**

We recommend that the President veto the Law “On Regulating City Construction” once again and submit proposals to The Supreme Rada of Ukraine, Parliament, that will guarantee the right of public access to comprehensive city plans.

### **The Supreme Rada of Ukraine, Parliament**

We recommend that Parliament initiate a wide public discussion of the new Urban Planning Code including those parts of the Code devoted to city planning documentation and the problem of classification of comprehensive city plans.

We recommend that Parliament guarantee the status of comprehensive city plans as unrestricted documents open to the public. To insure this status, Parliament should amend the draft of the Urban Planning Code and the Law “On Regulating City Construction” to reflect this guarantee.

We recommend that Parliament define specifically the complete list of information within the text and graphical portions of comprehensive city plans that may be classified as restricted according to the European standards of access to the public information and the Laws of Ukraine. This list needs to be included in the Urban Planning Code and in the Law “On Regulating City Construction.”

We recommend that Parliament include a principle “not the document itself, but the information within which is subject to restriction” in the Urban Planning Code and in the Law “On Regulating City Construction.” This principle stems from Part 6 Paragraph #6 of the Law “On access to Public Information.” This principle ensures comprehensive city plans will not be kept secret from the public.

We recommend that all local governments be required by law to make comprehensive city plans and the projects contained therein including all enclosures available to the public with the exception of restricted information that requires the use of a “State Secret” or “For Official Use Only” stamp.

We recommend local governments be required to provide electronic versions of comprehensive city plans. The local governments should be required to place electronic versions



of comprehensive city plans on their official website within three months of their development, updating or if they were previously unpublished. If the local government does not have their own website then they will be required to place the electronic versions of their comprehensive city plans on external websites such as the websites of regional governments within the same three months time period. This obligation is analogous with the obligation of making available to the public changes in “The List of Kinds of Information which Shall Be Considered Secret.”

We recommend that the law require comprehensive city plans be mass produced in a user friendly form so the public can become familiar with them and for ease of distribution.

We recommend that the graphical part of comprehensive city plans and other city planning documentation approved as local regulations be required to be open to the public. We recommend that graphical parts of city planning documents such as layouts and maps, be available for copying without any charge for non-profit use even if these graphical materials belong to the State Cartographic and Land-surveying Base. For this purpose, we recommend Parliament amend the Laws “On Land-surveying, Geodesic and Cartographical Activity,” Law “On Copyright and Adjacent Rights,” and any other relevant legislative acts.

We recommend Parliament require local governments to grant and implement public access to city planning documentation regardless of who approved the city planning documentation and when it was approved. For this purpose, we recommend Parliament amend the Law “On Local Self-Government in Ukraine” and the draft of the Urban Planning Code.

### **The Bodies of the Executive Branch of Power**

#### ***The Cabinet Ministers of Ukraine***

We recommend the Cabinet of Ministers bring the normative legal acts issued by the Cabinet into accord with the Laws “On Information” and “On Access to the Public Information.” It is highly desirable that the Cabinet revise and amend the normative legal acts issued by the ministries of Ukraine and other bodies of the national government that contradict the above referenced Laws.

We recommend that the Cabinet of Ministers annul Decree #1893 and declare it unconstitutional. The full name of this document is the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine #1893 issued on November 27, 1998 “On Approving Instructions Regarding the Procedure for Recording, Retaining and Using Documents, Cases, Editions and Other Material Carriers of Information Containing Confidential Information Held by the State.”

#### ***The Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine***

We recommend this Ministry approve state-regulated pricing rates for producing complete city planning documents which do not contain classified information.

### **The Law-enforcement Agencies**

#### ***Security Service of Ukraine***

We recommend that Security Service of Ukraine provide unrestricted public access to comprehensive city plans currently marked “State Secret” or “For Official Use Only” by removing signature stamps from the whole document and placing them only on those parts of comprehensive city plans which are actually subject to restriction as is provided by the Laws of Ukraine “On Information” and “On Access to Public Information.”

#### ***Prosecutors’ Offices***

We recommend that Prosecutors’ offices ensure that officials working for state government, local government and public prosecutors’ offices are consistently held accountable when they

violate the requirements of information relations stated in the Laws of Ukraine “On Information” by rigorously enforcing the laws and legislative regulations governing such cases.

## **Judicial Bodies**

### ***Courts***

We recommend that courts, when trying a case brought against state government, local government and public prosecutors’ office officials, accused of violating the right of public access to information, ensure that those officials are made accountable for violating the principles of information relations stated in the Laws of Ukraine “On Information” and “On Access to Public Information” by implacably adhering to legislative regulations governing such cases.

### ***Plenums of Superior Specialized Courts***

We recommend that when trying cases concerning violations of the right of access to public information these courts analyze the legislative regulations that apply and then explain the laws that they rely on when making their decisions. The courts need to base their decisions on the provisions of the Constitution and European standards of access to public information.

## **Local Governmental Bodies**

We recommend that in accordance with the Law of Ukraine “On Access to Public Information,” local government bodies cooperate with planning institutes to ensure that signature stamps “For Official Use Only” and “State Secret” are removed from comprehensive city plans of Ukraine, in accordance with the principle “not the document itself, but the information within which is subject to restriction.” In cooperation with Security Service of Ukraine and planning institutes local governmental bodies should place “State Secret” and “For Official Use Only” stamps only on those parts of comprehensive city plan texts which are allowed to be restricted in accordance with the Law of Ukraine “On State Secret” and the principle “not the document itself, but the information within is subject to restriction.”

We additionally recommend that local governmental bodies guarantee online access to comprehensive city plans by publishing them on their websites or on the websites of regional state government representatives, in cases where a local governmental body does not have a website.

We recommend that local governments produce photocopies of those comprehensive plans for which the physical state of the document does not allow for alternative ways of making use of the comprehensive city plan.

## **Planning Institutes**

We recommend that planning institutes in cooperation with city and town councils and Security Services of Ukraine remove the restrictive stamps “For Official Use Only” and “State Secret” from comprehensive plans of cities and towns of Ukraine as is provided in the Laws of Ukraine “On Access to Public Information” and “On State Secret” and on the principle “not the document itself, but the information within which is subject to restriction.”

We recommend that planning institutes develop proposed guidelines for creating a comprehensive list of both textual and graphic components of a comprehensive city plans for which access may be restricted according to European standards of access to public information and the Laws of Ukraine.

We recommend that planning institutes design and implement new standards of comprehensive city plan layouts which will facilitate public familiarity with the plans and which are easily accessible for copying and distribution.

### **Public Organizations Concerned with Urban Planning and Development, as well as Free Access to Public Information.**

We recommend that concerned NGOs and CBOs participate in developing mechanism for the implementation of the regulations stated in the Law of Ukraine “On access to Public Information” (№2763). Specifically we recommend that one method be the organization and implementation of an awareness-raising campaign.

We recommend concerned NGOs and CBOs participate in public lobbying of public officials to include in the new Urban Planning Code currently under consideration by Supreme Rada of Ukraine the requirement that all comprehensive city plans will be assigned the legislative status of “unrestricted to public access.”

We recommend concerned NGOs and CBOs organize judicial and administrative appeals against unlawful denial of access to comprehensive city plans by local government bodies and that they provide citizens with legal assistance for these appeals.

We recommend concerned NGOs and CBOs facilitate public awareness campaigns on the issues of what role and importance comprehensive city plans have in guaranteeing the public right to a safe environment and what judicial and administrative measures are available to the public when appealing the unlawful denial of access to comprehensive city plans by local governmental bodies.

### **Mass Media**

We recommend mass media give extensive coverage to the problems of unlawful denial of public access to comprehensive city plans.

We recommend mass media work to raise public awareness on the issues of the role and importance of comprehensive city plans in guaranteeing the public right of a safe environment and the judicial and administrative measures available to the public when appealing the unlawful denial of access to comprehensive city plans by local governmental bodies.

## ЧАСТИНА II

### ВИСТУПИ УЧАСНИКІВ КРУГЛОГО СТОЛУ «ЗАСЕКРЕЧЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ МІСТ УКРАЇНИ – СТРАТЕГІЧНА НЕОБХІДНІСТЬ ЧИ РУДИМЕНТ ЗАКРИТОГО СУСПІЛЬСТВА?»

(м.Київ, 23 квітня 2010 року)

**Бондаренко Богдан,**

радник із правових питань Східноукраїнського центру громадських ініціатив

**Щербаченко Володимир,**

голова Східноукраїнського центру громадських ініціатив

### ***ЧИ МАЮТЬ ПРАВО ПРОЕКТНІ ІНСТИТУТИ ЗАБОРОНЯТИ МІСЬКИМ РАДАМ РОБИТИ ГЕНПЛАНИ ДОСТУПНИМИ ДЛЯ ГРОМАДСЬКОСТІ?***

---

#### **Анотація**

У цій публікації проаналізоване одне із найбільш поширених юридичних обґрунтувань відмов органів місцевого самоврядування у доступі громадянам та громадським організаціям до текстової та графічної частин генеральних планів населених пунктів. Зокрема, у статті аналізується відмова у наданні генеральних планів із посиланням на те, що гриф обмеження доступу до містобудівної документації надається не самими органами місцевого самоврядування, а їх розробниками – проектними інститутами. На основі цього робиться висновок: для отримання доступу до генпланів необхідна згода їх розробника. Відповідність цього висновку духу закону аналізують автори статті.

**Ключові слова:** генеральний план, право на інформацію, місцеве самоврядування, проектний інститут.

У рамках проекту із моніторингу доступності генеральних планів населених пунктів України Східноукраїнський центр громадських ініціатив (СЦГІ) розіслав інформаційні запити до близько двохсот міських та селищних рад України з проханням надати інформацію про затверджену містобудівну документацію відповідних населених пунктів. Також Центр просив органи місцевого самоврядування надати доступ до графічної складової (карт) генеральних планів цих міст і селищ. Абсолютна більшість органів місцевого самоврядування відмовили СЦГІ у запитуваному доступі. Частина відмов у наданні копій карт або в ознайомленні з ними в інший спосіб обґрунтовувалася за такою узагальненою логічною схемою: *міська (селищна) рада не може надати доступ до генерального плану, оскільки розробник (проектний інститут) визнав цей документ таким, що містить конфіденційну інформацію, яка є власністю держави.*

На думку посадових осіб органів місцевого самоврядування та прокуратур, що розглядали скарги СЦГІ на відмови у наданні документів за інформаційним запитом, *для отримання запитуваних матеріалів сторона-запитувач повинна одержати дозволу проектного інституту-розробника генплану.*

Відповіді на запити до міських рад та скарги до органів прокуратури більш ніж красномовно ілюструють описувану ситуацію:

**м. Антрацит Луганської обл.:** «... Згідно з пунктами 5; 17; 39 постанови КМУ № 1893 та п.4 Наказу Служби безпеки України від 25.11.2009 р. № 755 виконавчий комітет Антрацитівської міської ради не може змінювати гриф обмеження доступу документам, які одержані від інших організацій, а також робити копії без письмової згоди тих організацій, що їх підготували. Заступник міського голови О.В. Ларін».

**м. Бориспіль Київської обл.:** «... Відповідно до пп. 2 п. 17 вищезазначеної Постанови документи з грифом «Для службового користування», одержані від сторонніх організацій, можуть бути розмножені тільки за їх згодою, тобто для отримання зазначеної в листі інформації Вам необхідно звернутись до розробника Генерального плану міста. ...Заступник міського голови М.А Піскор».

**м. Бровари Київської обл.:** «... Одночасно повідомляємо, що розробником усієї містобудівної документації м.Бровари є Український державний науково-дослідний інститут проектування міст «Діпромісто», який згідно з чинним законодавством України і визначає режим доступу до створеної містобудівної документації. ... Начальник управління містобудування та архітектури, головний архітектор міста Л.Є. Рубакова».

**м. Дружківка Донецької обл.:** «... - на даний час відповідно до ст.37 Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, доступ до текстової та графічної складової Генерального плану для ознайомлення і роботи з документами з грифом «ДСК» здійснюється з дозволу керівників організацій (структурних підрозділів), у володінні та розпорядженні яких перебувають ці документи, за наявності письмового запиту організацій, в яких вони працюють із зазначенням характеру завдання, що виконується;

- згідно зі ст. 39 зазначеної Інструкції ... копіювання для сторонніх організацій документів з грифом «ДСК» здійснюється за погодженням з організаціями-авторами цих документів. На даний час в місті немає технічної можливості виконати копії зазначених документів відповідного формату... Міський голова В.С. Гнатенко».

**м. Запоріжжя:** «...Надати Вам засвідчені копії графічної частини Генерального плану м. Запоріжжя не є можливим тому, що вони містять інформацію обмеженого користування. Гриф цієї інформації присвоєний розробником УДНДП «Діпромісто». ... Заступник міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради С. М. Гладченко».

**м. Кіровоград:** «Згідно з чинним законодавством України для отримання засвідченої копії графічної складової генерального плану Вам необхідно звернутися до Українського державного інституту проектування міст «Діпромісто», який є розробником генерального плану міста Кіровограда, і яким матеріали, що стосуються генплану, позначені грифом «Для службового користування». ... Перший заступник міського голови С. Табалова».

**м. Комсомольськ Полтавської обл.:** «...Вищевказаним матеріалам організація-розробник надала гриф обмеження «Для службового користування». Тому доступ до текстової та графічної частин Генерального плану регламентується «Інструкцією про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави», затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України № 1893 від і 27.11.1998 р.

Згідно з п. 17 вищевказаної Інструкції, документи з грифом «Для службового користування», одержані від сторонніх організацій, можуть бути розмножені тільки за їх згодою.

На даний час від організації-розробника не надходили відомості щодо зміни чи скасування грифу обмеження доступу. Перший заступник міського голови Ю. М. Муха»

**м. Красний Луч Луганської обл.:** «На Ваш запит про надання інформації ... виконком Краснолуцької міської Ради інформує Вас, що рішенням експертної комісії «Діпроміста» запрошені документи містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави. Міський голова М.І. Антощенко».

**м. Кременчук Полтавської обл.:** «... 2. Матеріалам генерального плану міста Кременчука інститутом «Діпромісто» надано гриф «Для службового користування». Доступ до даної інформації здійснюється у відповідності з Постановою Кабінету Міністрів України від 27.11.1998р. № 1893 (із змінами відповідно до Постанови від 26.08.2009р. №899) «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»;

3. Відповідно до п.39 Постанови КМУ № 1893 «... Копіювання для сторонніх організацій документів з грифом «Для службового користування», одержаних від інших організацій, здійснюється за погодженням з організаціями-авторами цих документів. ... Заступник міського голови І. І. Крикливець».

**м. Кривий Ріг Дніпропетровської обл.:** «...В ході перевірки встановлено, що генеральний план м. Кривого Рогу, затверджений Постановою Ради Міністрів УРСР № 435 від 19.12.84 р., має обмежувальний гриф «Для службового користування», який накладено інститутом-розробником та є власністю держави і знаходиться в користуванні органів місцевого самоврядування. ... Прокурор м. Кривого Рогу Ф. Кириєнко».

**м. Миколаїв:** «...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. ...

Графічним матеріалам містобудівної документації «Генплан міста Миколаєва» гриф «Для службового користування» надано її розробником Українським державним науково-дослідним інститутом проектування міст «Діпромісто».

З огляду на викладене, порушень з боку службових осіб Миколаївської міської ради в ході перевірки не виявлено. Підстав для прокурорського реагування не бачаю. Прокурор міста В. Котков».

**м. Ровеньки Луганської обл.:** «... На виконання вимог Закону України «Про державну таємницю» та «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 2 жовтня 2003 року № 1561-12, доступ до текстової та графічної складової Генерального плану міста можуть отримати особи, які мають допуск до державної таємниці.

До теперішнього часу підприємство, яке виготовляло Генеральний план, гриф «таємно» не змінювало. Міський голова О.О. Онасенко».

**м. Северодонецьк Луганської обл.:** «...Пояснювальній записці в генплані та графічному матеріалу розробником генерального плану – Харківським проектним інститутом було надано гриф «таємно». На теперішній час, враховуючи конфіденційну інформацію, яка міститься в цих документах, пояснювальній записці та графічному матеріалу генплану наданий гриф «Для службового користування». Ознайомитися з генпланом можуть особи, яким наданий допуск у порядку, затвердженому законодавством

згідно з Інструкцією, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України №1893 від 27.11.1998р. ... Заступник міського голови Ю.О. Головка».

**м. Слов'янськ Донецької обл.:** «...Генеральний план міста Слов'янська розроблений територіальним проектним інститутом «Донбасцивільпроект» у 2004 році та затверджений рішенням Слов'янської міської ради від 26.01.2005 р. № 20-XXIV-4. Графічна частина генерального плану має гриф секретності «таємно» та «Для службового користування», який надано проектним інститутом на підставі Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, затвердженого наказом голови Служби безпеки України від 01.03.2001 року №52. ... Заступник міського голови В.В. Гаркавенко».

**м. Стебник Львівської обл.:** «...Генеральний план міста Стебника розроблений Львівським державним підприємством – державним інститутом проектування міст «Містопроект» за рахунок державних коштів; ...

- надати Вам засвідчену копію графічної складової Генерального плану міста Стебника немає можливості, оскільки даний генплан знаходиться під грифом «ДСК» (для службового користування), а згідно пункту 21 Постанови Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 року № 1893 «Інструкція про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави» - розмноження документів з грифом «Для службового користування» у друкуванні або розмноження апаратами здійснюється з дозволу керівника організації (структурного підрозділу) за підписаними ним нарядами під контролем канцелярії. Вам необхідно звернутися у вищезазначений проектний інститут, який являється генеральним проектувальником генплану міста Стебника та отримати відповідні копії, які Вас цікавлять. ... міський голова Роман Калапач»

**м. Чернігів:** «... Щодо надання на паперових або електронних носіях засвідченої копії графічної складової Генерального плану та іншої містобудівної документації повідомляємо, що для роботи з ними необхідно мати у своєму розпорядженні атестат відповідності, виданий Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України у встановленому законодавством порядку, на технічні засоби обробки інформації з грифом «Для службового користування». Враховуючи неможливість розмножування грифованих матеріалів без згоди їх розробників та вимоги щодо роботи з ними згідно з «Інструкцією про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави», затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 року № 1893, управління не в змозі задовольнити Ваше прохання. ... Начальник управління {архітектури та містобудування} Л.В. Павлінська»

«... Гриф «Для службового користування» накладається на містобудівну документацію (в тому числі на Генеральний план м. Чернігова) його розробником – Українським державним науково-дослідним інститутом проектування міст «Діпромiсто» (м. Київ) відповідно до положень «Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави», затвердженої постановою Кабінету Міністрів України № 1893 від 27.11.1998 року.

Роз'яснюємо, що згідно з вимогами п. п. 17, 39 вказаної Інструкції, документи з грифом «Для службового користування», одержані від сторонніх організацій, можуть бути розмножені тільки за їх згодою. Копіювання для сторонніх організацій документів з

грифом «Для службового користування», одержаних від інших організацій, здійснюється за погодженням з організаціями-авторами цих документів.

Виходячи з положень п. 37 зазначеної інструкції, представники інших організацій допускаються до ознайомлення і роботи з документами з грифом «Для службового користування» з дозволу керівників організацій (структурних підрозділів), у володінні та розпорядженні яких перебувають ці документи, за наявності письмового запиту організації, у яких вони працюють, із зазначенням характеру завдання, що виконується. ... Перший заступник прокурора міста Чернігова радник юстиції О.М. Кузьменко».

**м. Шахтарськ Донецької обл.:** «...На підставі Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави: «Копіювання для сторонніх організацій документів з грифом «Для службового користування», одержаних від інших організацій, здійснюється за погодженням з організаціями-авторами цих документів», тому пропонуємо Вам звернутися до проектного інституту «Донбасцивільпроект» як до організації-автора, для отримання копії графічної складової генерального плану міста Шахтарськ. Міський голова О. В. Наумович».

На перший погляд, відповіді правомірні, написані у відповідності до пп. 37 та 39 «Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави», затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 1893 від 27.11.1998р.:

«37. Представники інших організацій допускаються до ознайомлення і роботи з документами з грифом «Для службового користування» з дозволу керівників організацій (структурних підрозділів), у володінні та розпорядженні яких перебувають ці документи, за наявності письмового запиту організації, в яких вони працюють, із зазначенням характеру завдання, що виконується...

39. Зняття копій, а також здійснення виписок з документів з грифом «Для службового користування» співробітниками організації, де перебувають документи, проводиться з дозволу керівника організації (структурного підрозділу).

Копіювання для сторонніх організацій документів з грифом «Для службового користування», одержаних від інших організацій, здійснюється за **погодженням з організаціями-авторами цих документів**».

Цитована інструкція затверджена на підставі ст. 30 Закону України «Про інформацію»: «Стосовно інформації, що є власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, з метою її збереження може бути відповідно до закону встановлено обмежений доступ – надано статус конфіденційної. Порядок обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, що містять зазначену інформацію, визначається Кабінетом Міністрів України». Принагідно звернемо увагу на такий нюанс: описуване право було делеговане Кабінету Міністрів України поправкою в законі від 11.06.2004 р., а інструкція була затверджена значно раніше, 27.11.1998 р. Отже, понад п'ять років поспіль зазначена інструкція діяла поза правовим полем.

Але чи є правомірним застосування зазначеної інструкції і втаємничення генеральних планів тепер? Перевірку «правомірності» ми проводимо двома шляхами: аналізуємо правовий акт на відповідність іншим нормам законодавства та обмірковуємо



його логічність. Щодо аналізованого випадку, то застосування зазначеної інструкції багатьма органами місцевого самоврядування міст України, що також підтримують органи прокуратури, таку перевірку не витримує.

Насамперед помилковим є бачення проектних інститутів у ролі правовласників містобудівної документації окремих міст. Відсутність розуміння того, що «цивільпроекти» та «дїпромїста» не є власниками генпланів, продемонстрували безліч виконкомів у своїх відповідях на запити Східноукраїнського центру громадських ініціатив. Лише у відповіді Дніпропетровської міської ради знаходимо розуміння того факту, що саме міське самоврядування (воно репрезентує місцеву громаду) є справжнім правовласником містобудівної документації: «... Відповідно до рішення міської ради від 06.08.08 № 37/35 «Про порядок користування матеріалами генерального плану розвитку міста Дніпропетровськ на період до 2026 року» матеріали генерального плану розвитку міста розроблялися за рахунок коштів міського бюджету **та є власністю територіальної громади міста Дніпропетровськ**. Дозвіл на користування матеріалами генерального плану повинна надавати міська рада. Вищевказаним рішенням міська рада доручила Головному архітектурно-планувальному управлінню Дніпропетровської міської ради надавати актуальну інформацію за матеріалами генерального плану розвитку міста Дніпропетровськ на період до 2026 року відповідно до письмових запитів згідно з Інструкцією про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, затвердженою постановою КМУ від 27.11.1998 № 1893 (без передачі будь-яким організаціям у користування). В. о. начальника управління М.А. Улізько».

Цитата, наведена вище, відображає справжню сутність відносин прав власності на містобудівну документацію: проектні інститути не просто діляться власною документацією із міськими радами, але виконують замовлення міських рад та передають їм оплачені органами самоврядування матеріали. Для кращого розуміння викладеної думки наведемо аналогію з адвокатської практики. Уявімо, що до адвоката звертається клієнт та просить скласти певний документ (наприклад, договір). Для його розробки замовник передає адвокату певну документацію (так само як міські ради передають для розробки генплану різну службову інформацію, карти, матеріали спеціальних досліджень тощо). Адвокат не має права розголошувати отриману інформацію (зміст документів), а також зміст складеного договору. Але чи це означає, що клієнт після отримання від адвоката тексту договору буде позбавлений права без згоди останнього розголошувати зміст створеного документа? Чи повинен тепер клієнт запитувати дозвіл адвоката, коли є необхідність показати текст договору третім особам? На обидва запитання відповідь «ні». Клієнт сам має право вирішувати, як йому вчиняти із документом, який належить саме йому.

Абсурдність поставлених вище запитань у прикладі із адвокатською практикою очевидна, проте саме такою перекрученою логікою керуються міські ради, відмовляючи в наданні доступу до текстів генпланів. При вирішенні питання про надання доступу до містобудівних документів третім особам вони поширюють на таку документацію дію пунктів Інструкції про необхідність отримання дозволу від установ (проектних інститутів), що розробили цю документацію. Але містобудівна документація замовляється міськими та селищними радами, виконується за бюджетні кошти (зокрема кошти місцевого самоврядування) і призначена для реалізації місцевим самоврядуванням передбачених законом повноважень. Відтак, по своїй суті ця документація має належати міській раді і саме вона повинна мати визначальне право розпоряджатися цими документами.

У цілому, описувана у статті «схема» обмеження доступу до генпланів побудована на невизнанні факту права власності міських рад на генеральні плани та на певній суперечності між п. 37 та п.39 Інструкції (цитуються вище). У п. 37 використовується термін «у володінні та розпорядженні яких перебувають ці документи», а у п. 39 – «здійснюється за погодженням з організаціями-авторами цих документів». Отже п. 39 можна розглядати як такий, що заперечує абсолютне право власності організації чи установи, яка є власником документу/матеріалів, адже зобов'язує власника узгоджувати питання користування власністю із організацією, яка підготувала документ.

Описувана схема є щонайменш нелогічною стосовно генеральних планів, оскільки надає проектним інститутам права, що перешкоджають органам місцевого самоврядування виконувати свої базові функції. Зокрема, аналізований механізм поширення отримання доступів до генпланів суперечить Закону України «Про планування і забудову територій». Цей закон покладає на органи місцевого самоврядування обов'язок ініціювати розробку генпланів, затвердити їх, забезпечити публікацію рішень про розробку та після прийнятих рішень про їх затвердження визначити терміни дії даних документів<sup>26</sup>. Незрозуміло, чому до компетенції органу місцевого самоврядування стосовно ухвалення рішення про розробку, здійснення фінансування, проведення громадського обговорення та затвердження генпланів, а право розкривати інформацію, що міститься у них, – обмежене для місцевої ради зобов'язанням звертатися за дозволом до проектних інститутів, які до того ж не є органами влади (суб'єктами владних повноважень).

Особливо гостро постає питання про неповне виконання норм закону щодо забезпечення доступу громадськості до тексту генерального плану у тих містах, де ці документи затверджені після набуття чинності цитованими вище нормами закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву». Зокрема це зауваження стосується м. Миколаєва, генеральний план якого був затверджений 18.06.2009 р.

Правова колізія, що описується в цій статті, значною мірою відображає існуючий стан переходу від тоталітарного суспільства, у якому органи місцевого самоврядування мають мінімальні права, до демократичного, із розвинутими органами місцевого

---

<sup>26</sup> Ст. 30-3 Закону України «Про планування і забудову територій», яка була додана до тексту закону 16.09.2008р., встановлює:

*«... обласні, районні ради, а також сільські, селищні, міські, районні у місті ради (їх виконавчі органи) при вирішенні питань планування і забудови територій зобов'язані забезпечити:*

*оприлюднення прийнятих рішень щодо розроблення містобудівної документації, місцевих правил забудови з прогнозованими правовими, економічними та екологічними наслідками;*

*оприлюднення розроблених та погоджених в установленому законодавством порядку проектів містобудівної документації, місцевих правил забудови і доступ громадськості до цієї інформації; ...*

*Оприлюднення прийнятих Верховною Радою Автономної Республіки Крим або відповідним органом місцевого самоврядування рішень щодо розроблення та затвердження містобудівної документації, місцевих правил забудови, результатів громадського обговорення проектів містобудівної документації та місцевих правил забудови здійснюється у двотижневий строк з дня їх прийняття шляхом опублікування таких рішень у засобах масової інформації, що поширюються на відповідній території, а також розміщення таких рішень на офіційних веб-сайтах цих органів (за наявності). ...*

*Оприлюднення проектів містобудівної документації, місцевих правил забудови здійснюється не пізніше як у місячний строк з дня надходження до Верховної Ради Автономної Республіки Крим або відповідного органу місцевого самоврядування розроблених та погоджених в установленому законодавством порядку таких проектів шляхом публікації повідомлень про проведення громадського обговорення проектів містобудівної документації, місцевих правил забудови та поширення їх у друкованому вигляді у формі інформаційного пакета чи брошури...».*

самоврядування, які володіють широкими повноваженнями і несуть за їх здійснення належну відповідальність. В Україні такий перехід ще до кінця не відбувся. Місцеве самоврядування хоч і отримало належне йому право розробляти (замовляти розробку) генеральних планів міст, проте свідомо чи несвідомо не побажало взяти на себе відповідальність за оприлюднення зазначених документів та забезпечення до них доступу громадськості.

У нашій країні все ще даються взнаки радянські підходи до планування розвитку населених пунктів. За часів СРСР генеральні плани міст централізовано розроблялися малочисельними проектними інститутами, багато із яких спеціалізувалися на виготовленні містобудівної документації для певного типу міських поселень. Після розробки генплани затверджувалися радами вищого рівня (наприклад, генплани обласних центрів затверджувала Верховна Рада УРСР) і фактично у формі директиви спускалися населеним пунктам. І хоча тепер рівень контролю центральних органів виконавчої влади над розробкою містобудівної документації суттєво зменшився, тип мислення і моделі планування багато в чому залишилися старими.

Примітним є той факт, що в країнах розвинутої демократії, де генеральні плани є документами відкритими і повністю доступними для громадськості, розробкою генеральних планів займаються відповідні підрозділи відділів архітектури і планування самих міських рад. Відтак, ні у кого навіть не виникає питання про те, що один із головних документів місцевого самоврядування може втаємничуватися сторонньою установою - виконавцем послуг, замовлених міською радою.

Автори статті не засуджують сам факт розробки генеральних планів проектними інститутами. Абсурдно ігнорувати українські реалії, адже саме в проектних інститутах сконцентрований провідний фаховий потенціал української планувальної науки. Проте саме міські ради як повноправні і повноважні органи місцевого самоврядування мають нести відповідальність за доступність генеральних планів. Саме тому Східноукраїнський центр громадських ініціатив подав судовий позов проти міських рад 24 обласних центрів та м. Сімферополь, які відмовили у задоволенні інформаційного запиту щодо доступу до їх генеральних планів. Складно прогнозувати, як вчинить у цій ситуації суд: формально, як і прокуратура, процитувавши у рішенні вищезгадані правові норми, або ж розбереться у суті правовідносин та визнає незаконною вподобану міськими радами викривлену логіку правовідносин, зобов'язавши їх надати громадськості доступ до матеріалів генпланів.

**Василюк Олексій,**  
ВГО «Національний екологічний центр України»,  
Інститут зоології ім. І.І.Шмальгаузена НАН України

## ***ВТАЄМНИЧЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ У КОНТЕКСТІ ДОСТУПУ ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ТА УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ***

---

### **Анотація**

Генеральні плани з'ясовують та встановлюють широкий спектр містобудівних та планувальних обмежень, частина з яких походить зі сфери природоохоронного законодавства та екологічної безпеки проживання населення. Таким чином, питання секретності генеральних планів є питанням доступу до екологічної інформації. У статті аналізується законодавча база доступу до екологічної інформації та питання її застосування у галузі містобудівної документації. Також наводяться приклади порушення природоохоронного законодавства, викликані відсутністю доступу громадян до інформації та неможливістю належно впливати на прийняття рішень у сфері розробки містобудівної документації.

**Ключові слова:** Оргуська конвенція, доступ до інформації, екологічна інформація, генеральні плани.

Згідно із Законом України (далі – ЗУ) «Про планування та забудову територій» умови проектування та забудови населених пунктів мають визначатися генеральними планами (далі – ГП), детальними планами територій (далі – ДПТ) та місцевими правилами забудови. Генеральні плани є найбільш різноплановим та найбільш ємним зведенням інформації про адміністративні утворення. Зокрема це стосується ГП населених пунктів і ГП сільських рад, оскільки вони, як правило, розробляються разом із ГП номінативного населеного пункту. ГП з'ясовують та встановлюють широкий спектр містобудівних та планувальних обмежень, частина яких походить зі сфери природоохоронного законодавства та екологічної безпеки проживання населення. Також ГП визначають зонування території та цільове призначення ділянок у межах планування, що в результаті покладене в основу розробки всіх подальших ланок містобудівної документації (далі – МД), включно до вертикального (об'ємного) проектування.

Втім, практика свідчить, що, посилаючись на «Інструкцію про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави», яка затверджена Постановою КМУ №1893 від 27.11.1998 року, та ст. 11.1.7 наказу СБУ N 440 «Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю», згідно з якою до переліку вищезгаданих відомостей належали топографічні, спеціальні або цифрові карти чи плани міст масштабу 1:25000 та крупніші. Втім, наказом СБУ №755 від 25.11.2009 вищезазначені картографічні матеріали виключені із числа таких, що становлять державну таємницю, у зв'язку із чим державні органи та органи місцевого самоврядування мають провести роботу щодо їх розсекречення.

Попри звичне уявлення українців, ГП не є суто «архітектурною фантазією» проектної організації, а містить перш за все узагальнення інформації про населений пункт або іншу адміністративну одиницю: від зонування території за цільовим призначенням до конфігурації та призначення споруд і функціонування мережі комунікацій. І лише одним аспектом призначення ГП є визначення можливого перерозподілу функцій, розвитку окремих складових території на проектний період. Саме неправильне розуміння цієї характеристики нерідко стає причиною появи конфліктів навколо ГП, оскільки замість визначення системи обмежень для унеможливлення порушення законодавства та прав громадян під час містобудівного розвитку протягом проектного періоду, ГП нерідко використовують як засіб узаконення намірів забудови у випадках, коли вони не сумісні з наявними обмеженнями.

Ми розглядаємо ГП як документ, що містить узагальнену інформацію про сучасне і майбутнє містобудівне функціонування певної території. Серед іншого, ГП містять і значну частину інформації, що є екологічною. Такою є, наприклад, інформація про розміщення, функціональне призначення та категоризацію зелених зон загального, спеціального та обмеженого користування, про об'єкти гідрографії, ліси, лугопарки, інші природні території, землі рекреаційного та оздоровчого призначення. Також ГП містять інформацію про конфігурацію та межі існуючих і проєктованих територій та об'єктів природно-заповідного фонду, про проєктовані та інші природно-ландшафтні утворення (наприклад чинний ГП м. Києва до 2020 року визначає існування так званого водно-зеленого діаметру м. Києва). Окремим пластом є інформація про зони впливу промислових та інших підприємств і решти об'єктів, що мають вплив на довкілля й екологічну безпеку проживання населення. Уся ця інформація стосується навколишнього середовища, і її слід розглядати у контексті цілого блоку законодавства про доступ до екологічної інформації.

Тут важливо розуміти, що питання доступу до екологічної інформації є найбільш обробленим серед усіх видів інформації (переважно завдяки існуванню Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (далі – Оргуська конвенція) як визначального чинника у формуванні законодавства в цій галузі).

Стаття 50 Конституції України гарантує кожному право вільного доступу до інформації про стан довкілля та проголошує, що така інформація ніким не може бути засекречена. Стаття 64 Конституції забороняє звужувати права, надані Конституцією.

ЗУ «Про державну таємницю» у ст. 1 встановлює, що державна таємниця – це вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою. Відповідно до ч. 1 ст. 8 ЗУ «Про державну таємницю» до такої таємниці належить інформація у сферах: оборони; економіки, науки і техніки; зовнішніх відносин; державної безпеки та охорони правопорядку; а також та, яка входить до Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, і затверджується СБУ. Звід відомостей, що становлять державну таємницю, не містить жодних відомостей, щодо яких державні експерти із питань таємниць могли б приймати рішення про віднесення певної інформації до державної таємниці.

Разом із тим, відповідно до ч. 4 ст. 8 ЗУ «Про державну таємницю» до державної таємниці не належить інформація про стан довкілля та інша інформація, яка відповідно до законів та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою

України, не може бути засекречена. Ч. 1 ст. 4 Організаційної конвенції зобов'язує кожну із сторін гарантувати те, що державні органи у відповідь на запит про надання екологічної інформації надаватимуть громадськості таку інформацію в рамках національного законодавства, включаючи копії фактичних документів, які містять або охоплюють таку інформацію.

Відповідно ж до ст. 5 ЗУ «Про боротьбу із корупцією» засекречення екологічної інформації, як і будь-якої іншої категорії інформації, втаємничення якої не передбачене законодавством, може мати ознаки корупції.

Розглядаючи конкретне питання щодо віднесення до таємної вміщеної до ГП інформації, ми неминуче зіштовхуємося з тим, що ГП є документами великого обсягу, окремі складові яких можуть мати підстави бути втаємниченими (наприклад, частини стосовно питань оборони, комунікацій, розміщення стратегічних об'єктів), а інші – навпаки, не можуть бути втаємниченими, як наприклад, екологічна інформація. Таким чином, питання про присвоєння грифу секретності «ДСК» або інших форм втаємничення ГП не можна розглядати однозначно, оскільки згідно із законодавством частина змісту ГП усе одно не може бути розсекреченою.

Окрім порушення власне формального права на доступ до інформації, що стосується довкілля, втаємничення ГП може суттєво порушувати і власне екологічні права громадян. Прикладами такого порушення є:

- відсутність інформації про можливість/неможливість нових будівництв на конкретних територіях, їх екологічну сумісність з існуючою містобудівною ситуацією;
- відсутність інформації про відповідність запланованих будівництв власне ГП та існуючим містобудівним обмеженням (у т.ч. екологічним);
- унеможливлення впливу місцевого населення і громадськості на затвердження нових ГП, повний текст яких лишається недоступним;
- унеможливлення впливу місцевого населення і громадськості на затвердження іншої МД, яка повинна спиратися на ГП, проте відповідність якої чинним ГП перевірити неможливо;
- ускладнення процесу створення нових природно-заповідних територій. Процедура створення природно-заповідного фонду передбачає підготовку картографічного матеріалу та з'ясування цільового призначення ділянки, що пропонується до включення у заповідний фонд, вирішення чого практично неможливе без ознайомлення з ГП.

Основною причиною втаємничення ГП є наявність у їх складі картографічного матеріалу секретних масштабів (зокрема топографічної підоснови, на основі якої, власне, просліджуються шари ГП). Програмне забезпечення, і зокрема пакет AutoCAD, у якому готують сучасні ГП, дозволяє вмикати та вимикати необхідні шари карти. Таким чином, у разі необхідності технічно просто надавати інформацію з ГП без секретних шарів, як це буває з «розсекреченими» військовими топографічними картами. Аналогічно, текстова частина ГП має багатотомну структуру з розділами, які не мають таємної інформації. Втім, замість уведення диференційованого підходу, ГП засекречують повністю.

2. Окремою темою, вартою уваги, є неврахування вимог природоохоронного законодавства власне при розробці та затвердженні ГП. ГП, затверджені в умовах втаємничення їх повного тексту, формують конфліктні умови, у яких створення нових об'єктів містобудування стає таким, що здійснюється на виконання ГП, але не перестає бути незаконним з огляду на законодавство.

Найяскравіші приклади порушення екологічних прав громадян як при ігноруванні чинного генплану, так і при розробці та погодженні нової містобудівної документації маємо у Києві.

У 2002 році було затверджено ГП м. Києва до 2020 року, відповідно до якого визначено зонування міста, категорії та цільове призначення земель. Серед іншого, виділено і землі лісів та озелених територій загального користування. Частка останніх станом на 2002 рік становила 16,5 квадратних метрів на одного постійного мешканця. Фактично, згідно з генпланом, усі зелені зони, що існували в Києві в 2002 р., мали бути збереженими до 2020 року. Визначена (у т.ч. у самому ГП) норма вимагає 20 кв. метрів. Проте, незважаючи на те, що ще тоді зелених зон у Києві було менше норми, а населення міста невпинно зростає (разом із кількістю автотранспорту, який неминуче вимагає площі), міська влада все далі й далі урізає зелені зони, надаючи в їх межах ділянки під будівництво.

Нерідко при прийнятті Київською міською радою рішень, що стосуються землевідведень, будівництв або реконструкції кварталів чи окремих споруд, відбувається порушення ГП м. Києва. Приймаючи рішення, скажімо, про землевідведення на території парку, що йде всупереч рішенням ГП, Київрада зазначає одним із пунктів рішення: *«Внести зміни до Генерального плану м. Києва»*. Цей пункт означає, що до ГП зміни вносяться *саме цим рішенням*, а не спеціально для цього підготовленим. Оскільки основне завдання цього рішення зовсім інше – наприклад, забезпечити процес передачі земельної ділянки, то експертиза доцільності внесення змін до ГП не проводиться. За фактом прийняття такого рішення Інституту «Київгенплан» раніше давалося доручення внести зміни. На даному етапі вже такі доручення не даються.

Чинне містобудівне законодавство чітко визначає, як саме має погоджуватися містобудівна документація, і ГП зокрема. Зміни до ГП повинні проходити таку ж тривалу розробку, обговорення з громадськістю та експертизу на предмет доцільності їх у складі цього ГП, як і сам ГП. Тобто зміни просто так внести не можна. При кожному такому рішенні порушуються норми ДБН Б.1-3-97 «Склад, зміст, порядок розробки, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів», у яких прямо сказано, що зміни не повинні погіршувати ситуацію. Також не виконується ДБН Б1.1.-4-2002 «Порядок розробки містобудівних обґрунтувань і внесення змін до містобудівної документації», оскільки розробники проектів рішень навіть не розуміють, що таке містобудівне обґрунтування. Також порушується ДБН 360-92\*\*.

Проте такі рішення продовжують прийматися. Загалом зараз відомо щонайменше 800 випадків прийняття Київрадою рішень із пунктом про внесення змін до ГП. Між тим, внести ці зміни неможливо простим голосуванням на Київраді, і це – неграмотність розробників цих рішень або нахабність, яка дає цілком очікувані плоди.

19 липня 2005 року (мабуть, з огляду на накопичений тягар порушень ГП) рішенням Київської міської ради №806/3381 була затверджена Програма розвитку зеленої зони м. Києва до 2010 р, яка мала уточнити т.4 ГП. Натомість, цей документ не уточнив, а урізав зелені зони, визначені у ГП, майже на 300 га. Фактично, Програма, що по своїй суті є уточненням т.4 ГП, йде всупереч йому, а не уточнює його положення. Станом на 2010 р. у Києві, якщо вірити цьому документу, не повинно бути багатьох парків і скверів загальною площею близько 300 га, які мають лишатися ще аж до 2020 року (відповідно до ГП). Натомість, прийняття Програми не стало поштовхом до винесення меж зелених зон в натуру, і тому додаткових механізмів для обмеження маніпуляцій кількісним складом зелених зон загального користування в Києві з прийняттям Програми не побільшало.

Проте нова київська влада поставилася до Програми так само байдуже, як і до ГП. Тому наразі в місті забудовуються сотні гектарів парків і скверів, які повинні забезпечувати потреби населення в озелененні, громадському просторі та місцях відпочинку. Тепер до Програми зміни вносяться так само легко, як і до ГП. Зменшуючи зелену зону м. Києва на кожен наступний квадратний метр, чим порушуються санітарні умови життя населення, Київрада порушує конституційні права киян на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. 50 Конституції України). **Вважаємо, що всі забудови в межах визначених ГП зелених зон загального користування, тобто всі забудови зелених зон, здійснені після 2002 року, є незаконними.**

27.11.2009 р. Київрада прийняла нове рішення №714/2783 «Про подовження чинності «Програми розвитку зеленої зони м. Києва до 2010 року та концепції формування зелених насаджень в центральній частині міста», яким Програма продовжується на період 2010-2015 рр.

Звертаючись до норм чинного законодавства України, розуміємо, що будь-яка забудова зелених зон загального користування у м. Києві стає порушенням ст.ст. 44, 52, 57, 83, 84 та 150 Земельного кодексу України, ст.ст. 40, 60, 62, 63 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», ст.ст. 12 та 13 Закону України «Про планування та забудову територій», містобудівних норм ДБН 360-92\*\* (пп. 10.1, 10.2, 10.4), норм Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів (пп. 4.2, 6.1). Рішення щодо міських лісів також порушують ст. 9 Лісового кодексу України.

У місті у великій кількості розробляється містобудівна документація, зокрема Детальні плани територій (ДПТ) та містобудівні обґрунтування. Про останні взагалі громадськості мало що відомо, оскільки вони розглядаються закритою містобудівною секцією Головного управління містобудування та архітектури КМДА. У більшості випадків до ДПТ по факту включаються усі землевідведення та заплановані будівництва, щодо яких вже прийняті відповідні рішення органом місцевого самоврядування.

Якщо такі рішення суперечать генеральним планам, то включення їх до ДПТ аргументують тим, що сам ДПТ є уточненням ГП. ДПТ затверджують рішенням того ж органу місцевого самоврядування, що в минулому затверджував чинний ГП. У результаті хронологічно новіше рішення про затвердження ДПТ суперечить більш старому рішенням про затвердження ГП, що стає головним аргументом для внесення змін до чинного ГП. Тобто ДПТ стають інструментом узаконення намірів змінити ГП. У зв'язку із великою кількістю порушень ГП у проектах ДПТ, ДПТ також втаємничують на рівні із ГП.

Існують факти розробки ДПТ на об'єкти природно-заповідного фонду. Так, у 2007 році Київська міська рада погодила ДПТ острова Жуків, що є заказником, на територію якого розробка таких документів неприпустима в принципі. Втім, це не завадило розробникам (ГО «Центр містобудування та архітектури») наповнити схему острова численними дорогами та приватною житловою забудовою, що унеможливлять збереження на ньому природних екосистем. Очевидно і те, що такий проект, замовником якого виступило саме керівництво Голосіївського р-ну м. Києва, радо був погоджений Київрадою.

Наразі розроблено проект нового ГП м. Києва до 2025 року. Розробник нового ГП – КО «Центр містобудування та архітектури», що є розробником проектів більшості скандальних забудов у Києві. Тому, як ми і припускали раніше, проект генплану включає і фактично узаконює всі незаконні на даному етапі землевідведення і забудови, зроблені всупереч чинному ГП.



Таким чином, проект нового ГП стає легалізацією всіх порушень містобудівного законодавства, на яких ми наголошували, починаючи з 2003 року.

3. Іншим аспектом проблеми відкритості ГП є включення при затвердженні ГП до складу населених пунктів приміських лісів та інших природних територій. Практика таких порушень особливо поширена на Київщині і тим частіше трапляється, чим ближче до Києва розміщені планувальні межі кожного з ГП. Безумовно, така практика викликана пріоритетністю в інтересах приватного житлового будівництва наближених до Києва земель та вартістю таких ділянок.

Так, розроблені у 2008-2009 роках ГП районів та сільських рад Київщини включають дуже велику кількість проєктованих котеджних містечок, що не мають відношення до жителів даних районів і просто закладені в інвестиційно-привабливих місцях для подальшого спрощення процедури виділення ділянок під будівництво. Такі котеджні містечка масово заплановані в заплавах та прибережних захисних смугах річок, а також у лісових масивах, що грубо суперечить обмеженням природоохоронного законодавства.

Одним із таких прикладів можна назвати включення 10 га лісу, зарезервованих під створення заказника, до складу с. Лісники Києво-Святошинського району під час затвердження ГП села і сільської ради. Подібна практика відома і в інших місцях. Але відчуження земель держлісфонду для будь-яких потреб заборонено постановою КМУ від 2008 р., тому виділити під забудову частину лісу неможливо. Для цього, на жаль, відпрацьовано включення ділянок лісу до складу населеного пункту, що здійснюється під виглядом встановлення його дійсних меж. У деяких випадках розміри населеного пункту при цьому подвоюються або навіть потроюються.

Таким чином, постає питання відкритості процесу розробки ГП, без чого неможливо реалізувати участь громадськості в прийнятті рішень щодо цієї містобудівної документації. А оскільки МД неминуче є питанням, що стосується довкілля, участь громадськості в цих процесах є обов'язковою. У великих містах при затвердженні їх ГП або ДПТ запроваджено проведення т.зв. громадських слухань. Проте ми не вважаємо це належним забезпеченням прав громадськості на доступ до прийняття рішень.

Так, проведення громадських слухань з питань затвердження МД стало дуже поширеною в Києві процедурою починаючи з 2005 року. Втім, вона дуже швидко перетворилася на спланований муляж дотримання процедури. Слухання проводяться без широкого оприлюднення інформації про них, без попереднього ознайомлення громадян із проєктами, що будуть розглядатись, без обрання Президії, головуючого, секретаря і лічильної комісії, без належного ведення і оприлюднення протоколів. На громадські слухання не запрошують зацікавлених осіб, громадські організації, науковців. Нерідко трапляються випадки (найчастіше – в Солом'янському районі м. Києва), коли громадян не пускають на місце проведення слухань. Буває й таке, що на громадських слуханнях присутні в більшості запрошені самим забудовником працівники його ж фірми чи установи.

На превеликий жаль, статистика дуже переконлива: у жодному з відомих за останні роки випадків громадяни на громадських слуханнях у Києві не погодили забудову. При цьому ще жодна забудова не була скасована після негативного підсумку громадських слухань. Фактично міська рада вимагає від забудовника вже не схвалення громадськими слуханнями його проєкту, а формальний факт їх проведення.

Тим більше, що громадські слухання проводяться вже на завершальному етапі розробки МД, коли суттєво вплинути на її зміст уже неможливо. Крім того, об'єктом обговорення громадських слухань стають, як правило, основні схеми МД без будь-якого

текстового супроводу, з яких не можна зробити жодних адекватних висновків, окрім як виявити на схемі проєктовані будинки та масиви забудови на місці, де їх на даному етапі немає. *Таким чином, громадські слухання є певною підміною понять, адже вони є завершальною ланкою в процедурі творення МД і ніяким чином не є залученням громадськості до її розробки.*

4. У фінальній частині цієї статті хочеться зазначити, що ГП, на нашу думку, все ж не може бути останньою крапкою у визначенні долі певної ділянки. У першу чергу це стосується питань розвитку мережі природно-заповідного фонду (ПЗФ). Процес дослідження природних територій, виявлення нових місць поширення рідкісних видів флори і фауни, моніторинг навколишнього природного середовища, а також становлення нових екологічних цінностей безкінечний. Відтак, із кожним роком готуватимуться все нові обґрунтування щодо створення нових природно-заповідних об'єктів та територій. На даному етапі частка природно-заповідного фонду України складає біля 5% від загальної площі держави. При цьому європейські показники, до яких прямує Україна, становлять 10-15%. Таким чином, у майбутньому площа ПЗФ буде подвоєна, а можливо, і потроєна. На даному етапі важко припустити, де саме будуть створені ці заповідні території.

Розробка ГП передбачає включення в них перспективних територій ПЗФ, проте це стосується лише тих територій, щодо яких уже підготовлені обґрунтування про їх створення та які досі не оголошені рішеннями відповідних державних органів. Тобто перелік перспективних територій ПЗФ у ГП ніколи не може вважатись вичерпним.

Крім того, чинне природоохоронне законодавство (ЗУ «Про Червону книгу України») забороняє знищення видів, включених до ЧКУ, і їх середовища існування. Також цей закон покладає відповідальність за збереження видів на користувачів ділянок, у межах яких вони поширені. Власне, ЧКУ для кожного з включених до неї видів визначає перелік обмежень господарської діяльності в межах ділянок їх поширення. Таким чином, у разі виявлення таких видів на ділянці запроваджуються обмеження, які можуть вступити в конфлікт із цільовим призначенням території, передбаченим в ГП, та проєктується створення природно-заповідної території. Такі суперечки повинні неминуче вирішуватись на користь збереження рідкісних видів.

**Висновки.** Важливим є усвідомлення того, що розробка МД в Україні зараз знаходиться на початковій стадії. ГП не розроблені навіть для більшості областей, не говорячи вже про райони, сільські ради та населені пункти. Тому оптимізація доступу до інформації про ГП та можливості дійсної участі громадськості у прийнятті рішень з цих питань наразі є дуже актуальною. Загалом можна зробити такі висновки:

1. ГП та інша МД частково знаходяться в площині екологічної інформації, доступ до якої та участь громадськості у прийнятті рішень щодо якої регулюються законодавством. Зокрема для виконання цього ГП не можуть бути втаємничені в повному обсязі.

2. Реально у переважній більшості випадків ГП засекречують, що є порушенням прав громадян на доступ до інформації; а при розробці ГП не забезпечується належна участь громадськості.

3. Необхідним є запровадження чіткої законодавчої норми, яка б регулювала відкритість містобудівної документації та обов'язковість її надання громадянам.

4. Також необхідним є запровадження дієвого механізму залучення громадськості до розробки МД.

**Кружилін Микита,**  
слухач магістратури державного управління  
Східноукраїнського національного університету  
ім. Володимира Даля

***ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПЕРЕД ЗАКОНОМ І ТЕРИТОРІАЛЬНОЮ  
ГРОМАДОЮ  
(НА ПРИКЛАДІ МІСТОБУДУВАННЯ)***

---

**Анотація**

Розглядаються види відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Аналізуються випадки їх недемократичної поведінки на прикладі вирішення питань містобудування. Пропонуються відповідні заходи щодо забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед законом і територіальною громадою.

**Постановка проблеми.** Одним із основних напрямів подолання проявів недемократичної поведінки органів та посадових осіб місцевого самоврядування є забезпечення їх відповідальності перед законом і територіальною громадою. Існуюча для депутатів та вищих посадових осіб місцевого самоврядування можливість отримувати політичну ренту завдяки недосконалості політико-адміністративного процесу може перешкоджати забезпеченню цієї відповідальності.

Містобудування – це одна зі сфер, у якій проблема відповідальності перед законом і територіальною громадою стоїть особливо гостро. Індикатором гостроти цієї проблеми є часті та тривалі спори між членами територіальної громади і посадовими особами місцевого самоврядування із земельних та містобудівних питань.

Загальним вирішенням цієї проблеми може бути удосконалення законодавства та практики його застосування задля обмеження можливості отримання політиками різного рангу та бюрократами політичної ренти від недосконалості політико-адміністративного процесу.

Тому постає питання: якою мірою чинне законодавство та його застосування сприяють забезпеченню відповідальності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб перед законом і територіальною громадою?

За ним виникає наступне питання: що і як треба змінити у законодавстві та його застосуванні для забезпечення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед законом і територіальною громадою?

**Останні дослідження і публікації.** У загальному розумінні відповідальність – це серйозне, сумлінне ставлення до своїх обов'язків та виконання їх таким же чином [2, с. 69]. Фактично відсутні міждисциплінарні дослідження проблеми відповідальності, але звичайно її розглядають як політичну і юридичну категорію. Розгорнута класифікація видів відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування не розроблялася.

Якщо звернутися до ЗМІ, то на шпальтах газет і по телебаченню наводиться багато випадків недемократичної поведінки органів та посадових осіб місцевого самоврядування при розпорядженні землями територіальних громад. У значній частині наукових досліджень та публікацій ця проблема висвітлюється переважно у контексті боротьби з корупцією, але

при цьому існуюча практика безпосередньо не вивчається, а факти беруться та систематизуються переважно із ЗМІ, монографій та статей інших авторів.

Певним виключенням із цього ряду є регулярні соціологічні обстеження, які щорічно проводяться в Україні за рахунок міжнародних грантів. Як свідчать соціологічні дослідження існуючої практики містобудування та використання землі у містах, це одна із найбільш корумпованих сфер у місцевому самоврядуванні [1].

**Постановка завдання.** Враховуючи актуальність проблеми, стає необхідним:

- класифікувати види відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- проаналізувати випадки вирішення питань містобудування, приклади недемократичної поведінки органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- обґрунтувати відповідні заходи щодо забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед законом і територіальною громадою.

**Основна частина.** Щодо відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, то вона є категорією політичною і юридичною.

Можна далі поділити політичну відповідальність на певні види за способами її настання, а юридичну – за характером допущених порушень (рис. 1).



Рис. 1. Класифікація видів відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Проаналізуємо існуючу ситуацію з політичною та юридичною відповідальністю органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб перед законом і територіальною громадою.

Почнемо з політичної відповідальності, яка проявляється під час чергових або позачергових виборів. Самі обранці (відповідні партії), відчуваючи високу ймовірність своєї поразки, можуть не балотуватися на виборах. Виборці можуть не голосувати за обраних ними на попередніх виборах депутатів місцевих рад, які представляють певну партію, а також раніше обраних сільських, селищних, міських голів, якщо такі висунули свої кандидатури і беруть участь у виборах.

Між черговими виборами до місцевих рад і на посади сільських, селищних, міських голів проходить тривалий період. За цей період в умовах виборів за партійними списками, несформованості сталої партійної системи, непрозорості вирішення питань місцевого значення і маніпулювання громадською думкою місцева рада може перетворитися в «партійний бізнес-клуб».

Сьогодні загально визнано, що результати виборів за партійними списками на пропорційній основі як форма політичної відповідальності є недостатньою для забезпечення виконання депутатами міських рад, сільських, селищних, міських голів вимог закону і своїх обов'язків перед громадою.

Розглянемо такі види політичної відповідальності, як прийняття рішення відповідною радою про недовіру до сільського, селищного, міського голови або рішення про дострокове припинення їх повноважень. Мабуть, ці види політичної відповідальності є доцільними. Недовіра з боку ради за період виборчої каденції голови може виникнути до нього, якщо він не виправдовує надій та очікувань виборців, а депутати насправді вболівають за їх інтереси. На жаль, частіше виникає ситуація, коли у раді переважає боротьба за доступ до повноважень і розподіл ресурсів громади на чийсь власну користь (головний ресурс громади – земля та інше нерухоме майно). У таких випадках недовіра або дострокове припинення повноважень міського голови перетворюється у засіб підпорядкування його поведінки певним бізнес-інтересам.

Так, наприклад, за останні роки Луганська міська рада попередніх скликань двічі приймала рішення про дострокове припинення повноважень міського голови і двічі через тривалий період розгляду відповідних судових справ дії ради визнавались незаконними (правда, вже тоді, коли строк повноважень цих голів спливав). Такі випадки в Україні непоодинокі.

Можна констатувати, що існуючі форми політичної відповідальності депутатів міських рад і сільських, селищних, міських голів у сучасних умовах є безумовно доцільними, але недостатніми. Тому і маємо при певних обставинах колективну безвідповідальність ради при вирішенні земельних та містобудівних питань.

Так, з моменту прийняття Закону України «Про планування і забудову територій» (2000 р.) у переважній частині українських міст не виконувалися його вимоги щодо розроблення, обговорення з громадськістю та затвердження сесією міської ради концепції розвитку міста, генерального плану міста, детального плану території та місцевих правил забудови. Замість цього склалася непрозора і непублічна процедура передачі землі в оренду під забудову за містобудівними обґрунтуваннями та проектами відведення, розробка яких не передбачена законодавством для цих цілей [2].

Порівняно з числом подібних рішень, які приймалися за останні роки, випадків їх відміни у судовому порядку за ініціативою жителів мало. У кращому разі прийняття таких рішень відкладалося завдяки протестам жителів, якщо вони заздальгідь, як правило з неофіційних каналів, дізнавалися про можливу забудову, що порушує їх законні інтереси. Ще менше випадків, у яких міські ради за власною ініціативою (з урахуванням законних

інтересів громадян) зверталися із позовом до суду щодо неправомірних дій міської ради попереднього скликання і в судовому порядку розривали договір оренди комунальної землі із забудовником.

До введення продажу прав оренди земельних ділянок (2008 р.) інформування населення про відведення земельних ділянок під забудову, як того вимагає законодавство, не забезпечувалося.

Серед причин колективної безвідповідальності окремих міських рад основною є поширеність неповаги до закону, яка у свою чергу обумовлює небажання вникати у юридичні тонкощі (це потребує часу і певних зусиль) та призводить врешті-решт до незнання закону і його невиконання.

Розглянемо юридичну відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування при вирішенні питань містобудування.

У Німеччині, де є юридична колективна відповідальність міських рад, випадків порушення радами закону внаслідок незаконних дій або бездіяльності дуже мало. Тому юридична колективна відповідальність міських рад настає в разі невиконання приписів державного наглядового органу щодо незаконності прийнятого радою рішення, але застосовується нечасто. При невиконанні відповідних приписів головна посадова особа може бути в адміністративному порядку відсторонена від виконання своїх повноважень, а в подальшому в разі невиконання самою радою приписів наглядового органу її склад може бути розпущений. Можна нарахувати лише одиниці таких випадків за великий проміжок часу. Просто серед депутатів є розуміння невідворотності наступу колективної відповідальності в разі порушення закону, а також існує повага до закону як у суспільстві, так і у представницьких органах.

В Україні представницькі органи місцевого самоврядування колективної юридичної відповідальності не несуть. Склалася парадоксальна ситуація, коли представницький орган місцевого самоврядування в Україні може систематично і безкарно порушувати чинне законодавство.

Причому такі порушення частіше виникають внаслідок незаконних дій при прийнятті індивідуальних нормативних актів (наприклад, при виділенні забудовникам земельних ділянок комунальної власності для будівництва об'єктів, які не передбачені детальним планом території через його відсутність або відсутність об'єкту в затвердженому радою плані). Такі порушення можуть також виникати внаслідок бездіяльності ради, якщо вона роками не приймає на виконання закону відповідні місцеві нормативно-правові акти (наприклад, про розробку або коригування містобудівної документації, затвердження концепції розвитку міста, генерального плану, детального плану території, місцевих правил забудови тощо).

Актуальною проблемою залишається індивідуальна юридична відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування.

Так, аналіз відповідей на індивідуальні та колективні звернення громадян (переглянуто більше 200 відповідей) свідчить про системні відписки посадових осіб місцевого самоврядування на звернення громадян, навіть у разі наявності в цих зверненнях конкретних фактів порушення закону з аргументованою мотивацією. Є лише поодинокі факти, коли відповідно до п. «і» ст. 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією» посадові особи місцевого самоврядування, винні у відмові фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, або в умисному затриманні її чи

наданні недостовірної чи неповної інформації притягалися до адміністративної відповідальності.

Вибірковий аналіз розвитку кампаній захисту жителями багатоквартирних будинків своїх прибудинкових територій від незаконної забудови дозволяє зробити висновок, що лише приблизно у кожному 15-20-му випадку жителі оскаржують дії органів місцевого самоврядування. Основна причина – низький рівень довіри населення до правозахисної системи держави.

Вивчення громадської думки свідчить про те, що саме державні органи, які мають поновлювати та захищати порушені права громадян від свавілля органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, є найбільш корумпованими.

Розглянемо далі питання індивідуальної кримінальної, адміністративної, матеріальної та дисциплінарної відповідальності депутатів місцевих рад і посадових осіб місцевого самоврядування.

На жаль, відповідальність у зв'язку із скоєнням правопорушення у сфері місцевого самоврядування часто не настає. Крім розповсюдженості корупції в правоохоронній та судовій системах, причиною такого стану речей є також недосконалість законодавства, яке не передбачає набуття такої відповідальності або передбачає можливість початку відповідних негативних наслідків, які є незначними відносно заподіяної шкоди.

У деяких випадках порушення законодавства, які створюють передумови для наступного системного його порушення, не передбачають будь-яких відчутних санкцій для посадових осіб-порушників, незважаючи на значну шкоду для суспільних і громадських інтересів.

Так, наприклад, при вирішенні питань планування і забудови територій кримінальна відповідальність настає лише у тих випадках порушень законодавства, які призвели до людських жертв. Разом з цим кримінальна відповідальність не передбачена за невиконання посадовими особами місцевого самоврядування вимог законодавства щодо розроблення, обговорення з громадськістю та затвердження радою містобудівної документації та місцевих правил забудови з наступним системним непрозорим, непублічним і незаконним виділенням лише на одній сесії десятків земельних ділянок «потрібним людям» за так званими містобудівними обґрунтуваннями. Фактично, як свідчить практика, протягом кількох років відбувалося таємне розкрадання комунальної землі в масовому порядку.

При значно меншій шкоді відповідні правопорушення кваліфікуються за Кримінальним кодексом як кримінальні злочини. За Кримінальним кодексом таємне розкрадання громадянами державного майна (наприклад, на суму 3-5 тис. грн.) передбачає покарання винних позбавленням волі до двох років, у разі повторного скоєння злочину – до шести років з конфіскацією майна.

Поширеними є адміністративні порушення посадових осіб місцевого самоврядування (наприклад, порушення строків розгляду звернення громадян, залишення звернень без розгляду чи неприйняття по ньому рішення, відписки не по суті порушених питань), але в Кодексі адміністративних правопорушень відсутнє їх чітке виділення як посягання на права громадян. Складається враження, що права громадян охороняються як щось побічне і неважливе. Причина в тому, що тривалий час права громадян не знаходили відображення в законодавстві, а їх захист не розглядався як першочергове завдання держави [3, с. 460-464].

Депутати місцевих рад не є посадовими особами місцевого самоврядування. На відміну від них посадові особи місцевого самоврядування працюють на постійній основі,

знаходяться із міською радою у службово-самоврядних та трудових відносинах, а тому на них не може розповсюджуватися матеріальна та дисциплінарна відповідальність.

Однак і депутати місцевих рад, і посадові особи місцевого самоврядування є особами, уповноваженими на виконання функцій держави, і існує ризик використання окремими з них свого службового положення у корисливих цілях або ненавмисного скоєння інших суспільно небезпечних дій чи бездіяльності, у результаті якої може бути заподіяна шкода суспільним інтересам.

Національне законодавство передбачає матеріальну відповідальність органу місцевого самоврядування за рішенням суду перед юридичними і фізичними особами в разі спричинення їм матеріальної або моральної шкоди в результаті неправомірних дій або бездіяльності цього органу. Такі поодинокі випадки, як свідчить аналіз опублікованих в Інтернеті судових рішень, є. Але будь-який орган місцевого самоврядування, який причиняє матеріальну або моральну шкоду в результаті своїх неправомірних дій або бездіяльності, складається із посадових осіб, наділених відповідними правами й обов'язками, а тому його неправомірні дії або бездіяльність є результатом неправомірних дій або бездіяльності певних посадових осіб.

Закон передбачає також відшкодування матеріальної або моральної шкоди за рахунок власних коштів певних посадових осіб внаслідок їх неправомірних дій або бездіяльності. Але такі приклади нам невідомі, незважаючи на розповсюдженість недемократичних моделей поведінки у сфері місцевого самоврядування, які стають можливими з вини, як правило, конкретних посадових осіб.

Чому склалася така ситуація з відшкодуванням матеріальної або моральної шкоди, заподіяної органами місцевого самоврядування юридичним та фізичним особам?

Матеріальна відповідальність може наступати як в межах трудових відносин (між органом місцевого самоврядування і посадовою особою місцевого самоврядування), так і в межах цивільно-громадянських відносин (разі спричинення посадовою особою місцевого самоврядування шкоди фізичній або юридичній особі).

При аналізі механізму юридичної відповідальності з точки зору його результативності важливими питаннями є:

- невідворотність настання відповідальності у зв'язку із скоєнням правопорушення;
- пропорційність негативних для правопорушника наслідків тій шкоді, яка заподіяна ним суспільним та громадським інтересам.

Але ці питання мало досліджені.

**Пропозиції.** На підставі проведеного аналізу пропонується:

1. Посилити політичну відповідальність депутатів міських рад і сільських, селищних, міських голів задля запобігання корупції в органах місцевого самоврядування при вирішенні земельних та містобудівних питань.

Зокрема, цьому могло б сприяти запровадження мажоритарної системи виборів, введення механізму відкликання за ініціативою членів територіальної громади депутатів міських рад і сільських, селищних, міських голів у разі недовіри до них. Так, відкликання депутата міської ради могли б ініціювати виборці дільниці, на якій обирався депутат (у разі збору підписів за відкликання, наприклад, не менш як половини виборців даної дільниці, а відкликання сільського, селищного, міського голови – не менш як третини виборців даної територіальної громади села, селища, міста).

2. Запровадити в Україні (за прикладом Німеччини) механізм колективної відповідальності міських рад та індивідуальної відповідальності вищих посадових осіб



місцевого самоврядування за невиконання вимог законодавства при прийнятті нормативно-правових та індивідуальних нормативних актів і невиконання вимог органу правового нагляду щодо усунення порушень законодавства.

Передбачити в разі невиконання радою вимог законодавства при прийнятті нормативно-правових та індивідуальних нормативних актів, а також законних вимог органу правового нагляду (в Україні – прокуратури) щодо усунення порушень законодавства, застосування у порядку відповідних адміністративних санкцій (включно до відсторонення вищої посадової особи місцевого самоврядування від виконання повноважень, а також розпуску ради з призначенням позачергових виборів).

3. Зберегти при цьому існуючий порядок прийняття відповідною радою рішень про недовіру до сільського, селищного, міського голови або про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови із запровадженням при цьому принципів відкритості, прозорості та публічності в діяльності органів місцевого самоврядування (шляхом внесення необхідних змін до законодавства).

4. При відшкодуванні органом місцевого самоврядування за рішенням суду матеріальної або моральної шкоди, заподіяної фізичним або юридичним особам, визначати ступінь вини відповідних посадових осіб і з урахуванням цього здійснювати відшкодування заподіяної шкоди в першочерговому порядку за рахунок винних посадових осіб, а не місцевого бюджету.

5. Для забезпечення невідворотності настання відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування у зв'язку із скоєнням правопорушення у сфері містобудування розробити окремі заходи щодо подолання корупції в правоохоронній та судовій системах.

**Перспективи подальших розвідок.** Доцільно розширити класифікацію кримінальних злочинів та адміністративних порушень у сфері містобудування, передбачивши відповідні санкції, співвідносні із реальною шкодою, яка може бути заподіяна органами та посадовими особами місцевого самоврядування правам і законним інтересам громадян внаслідок правопорушень під час планування і забудови територій з боку винних посадових осіб місцевого самоврядування.

## Література

1. Стан корупції в Україні: Результати загальнонаціонального дослідження 2007 р. (скорочена версія) / USAID; MCC; MSI; Київський міжнародний інститут соціології. – К., 2008. – 29 с.; Корупція в Україні. Національне дослідження стану корупції у сфері регуляторної політики: отримання документів дозвільного характеру на будівництво та операції з землею. Звіт за результатами соціологічного дослідження. – К., 2008. – 39 с.; Загальнонаціональний звіт за результатами громадського моніторингу дій органів державної влади та місцевого самоврядування щодо існуючих практик виділення земель під забудову у населених пунктах у 2008 р.: [Науково-практичне видання] / Б. В. Бондаренко, Ю. В. Ращупкіна, В. М. Філіпповський, В. В. Щербаченко. – Луганськ: ПП Рассоха, 2009. – 211 с.

2. Філіпповський В.М., Щербаченко В.В., Кружилін М.С. Захист громадою свого життєвого середовища від незаконної забудови: Посібник. – Луганськ: «Янтар», 2007. – 164 с.

3. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. - К.: Наукова думка, 2007. – 586 с.

**Матвійчук Олександра,**  
аспірант кафедри теорії та історії держави і права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

## ***ГРИФ «ДСК» І ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ VS ПРАВО НА ІНФОРМАЦІЮ***

---

### **Анотація**

Дана стаття присвячена питанню обмеження доступу до інформації органами державної влади та місцевого самоврядування на підставі грифу «для службового користування». Автор аналізує відповідність даного грифу Конституції України та базовому законодавчому акту у сфері забезпечення права на інформацію. У статті розглядається поняття «конфіденційна інформація, що є власністю держави» на основі системного тлумачення законодавства України. Окремо висвітлено критерії обмеження доступу до інформації у демократичному суспільстві. Стаття містить рекомендації, розроблені експертами правозахисних організацій для покращення доступу до інформації в Україні.

**Ключові слова:** права людини, доступ до інформації, гриф «для службового користування».

Загальновідомо, що право на інформацію, закріплене у ст. 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 у 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 те, що органи державної влади можуть діяти виключно у передбачений законодавством спосіб, органи державної влади не мають права 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.

У юридичній науці доступ до інформації та правова регламентація виключних випадків його обмеження є об'єктом досліджень багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених, серед яких Арістова І.В., Бачило І.Л., Брижко В.М., Гавловський В.Д., Герберт Террі, Демкова М.С., Дніпров О.С., Єдерблом Хелена, Зверєва О.А., Калюжний Р.А., Колобанов Д.В., Кормич Б.А., Костецька Т.А., Захаров Є.Ю., Кохановська О.В., Кузенко

Л.В., Назарова Ю.Е., Петров Є.В., Підпригора О.А., Саєнко В.В., Тобі Мендел, Цимбалюк В.С., Швець М.Я., Марущак А.І. та ін. [1, с.6].

Згадані дослідження переконливо довели, що існує стійкий взаємозв'язок між забезпеченням права людини на інформацію та демократичністю форми правління. Відкритість влади є не просто питанням додержання загальновизнаних міжнародних стандартів, це реальна можливість людей оцінити ефективність її діяльності та брати активну участь в управлінні державою шляхом реалізації конституційних прав. Авторитарний режим приховує від людей інформацію про свою діяльність, відтак створює широкий простір для процвітання неефективності, корупції та порушення прав людини [2, с.7]. Демократичний режим, а статтею 1 Конституції Україна проголошена демократичною і правовою державою, обмежує доступ до інформації лише у визначених законом випадках та за умови превалювання категорії «суттєвої шкоди» від розголошення такої інформації над «суспільними інтересами», а за загальним правилом, навпаки, стимулює відкритість, доступність інформації та залучення громадян до управління державою.

Саме тому для становлення та розвитку демократії в Україні на даний час особливо актуальним стало питання незаконного засекречування інформації органами державної влади та місцевого самоврядування.

Прийнятий ще у 1992 році Закон України «Про інформацію» № 2657-ХІІ є базовим законодавчим актом у сфері забезпечення права на інформацію та визначення обмежень доступу до інформації. Ст. 28 даного Закону проголошує, що за режимом доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. У свою чергу, інформація з обмеженим доступом за своїм правовим режимом поділяється на конфіденційну та таємну. Зупинимося детальніше на проблемі змісту та обсягу поняття «конфіденційність» у контексті інформації, яка знаходиться у володінні та розпорядженні органів державної влади та місцевого самоврядування.

Відповідно до ч. 2 ст. 30 Закону України «Про інформацію» конфіденційною інформацією є «відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов». Оскільки згідно із ст. 19 Конституції «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», тобто не можуть поширювати інформацію «за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов», як це передбачено ч. 2 ст. 30 Закону, то з цього випливає, що власниками конфіденційної інформації можуть бути тільки фізичні або недержавні юридичні особи. Отже, можна стверджувати, що ч. 2 ст. 30 не стосується «конфіденційної інформації, що є власністю держави».

Разом із тим, ч. 3 ст. 30 Закону України «Про інформацію» встановлює інший зміст поняття «конфіденційна інформація». Зокрема, ч. 3 ст. 30 проголошує, що інформації, яка є «власністю держави і знаходиться в користуванні органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств та організацій усіх форм власності, з метою її збереження може бути **відповідно до закону** встановлено обмежений доступ – надано статус конфіденційної».

Таким чином, ч. 2 та ч. 3 ст. 30 Закону суперечать одна одній, оскільки системне тлумачення ч. 2 ст. 30 призводить до висновку, що держава не може бути власником конфіденційної інформації, натомість ч. 3 ст. 30 надає державі таку можливість.

Даний закон містить й інші положення, які суперечать вже згаданій ст. 34 Конституції України. Так, ч.2 ст. 46 Закону передбачає, що не підлягають розголошенню відомості, які «становлять державну або іншу передбачувану **законодавством** таємницю», що водночас суперечить ч.3 ст. 30 даного закону, яка закріплює встановлення обмеженого доступу до інформації лише на підставі закону.

З огляду на це, на даний час особливої гостроти набуло питання правового режиму використання грифу «для службового користування» (надалі – ДСК) та законності обмеження доступу до інформації із даним грифом для громадян України. Застосування грифу ДСК у державному управлінні має давні історичні корені, які сягають часів тоталітарного минулого нашої країни.

Так, всупереч вимогам ст. 19 Конституції та вже згаданій нами ст. 30 Закону України «Про інформацію», гриф ДСК був передбачений на рівні підзаконного нормативного акту, а саме – Постанови Кабінету Міністрів України №1813 від 27 листопада 1998 р. «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».

Згідно цієї Інструкції конфіденційній інформації, яка є власністю держави, надається обмежувальний гриф ДСК та встановлюються особливості доступу до такого роду інформації.

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 [3, с.51-54], у якому формулюється важливий конституційний принцип: «винятки з конституційних норм встановлюються самою Конституцією, а не іншими нормативними актами». Більше того, виходячи з принципів верховенства права, найвищої юридичної сили Конституції України, в іншому своєму рішенні від 19 червня 2001 року N 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».

Варто зауважити, що попри те, що схваленням даної Постанови Кабінет Міністрів України «викривляє сутність і зміст законів» та порушує «сувору ієрархію нормативних актів», органи державної влади та деякі органи місцевого самоврядування, переважно обласні, міські та районні ради, дотримуються вимог цього підзаконного нормативно-правового акту, відтак склали перелік конфіденційної інформації, що є власністю держави, згідно з Інструкцією.

Власне у тексті Постанови вказано, що Інструкція визначає обов'язковий для всіх центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності порядок обліку, зберігання, використання та знищення документів, справ, видань, магнітних та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави. Переліки відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, і яким надається гриф обмеження доступу «Для службового користування», розробляються експертними комісіями згідно з орієнтовними критеріями віднесення інформації до конфіденційної і затверджуються міністерствами, іншими центральними органами

виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, у яких утворюються або у володінні, користуванні чи розпорядженні яких перебувають ці відомості.

Дані експертні комісії утворюються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями. До їх складу включаються представники режимно-секретного та інших структурних підрозділів з числа найбільш кваліфікованих фахівців. У разі потреби для участі в роботі експертної комісії можуть залучатися фахівці зацікавлених підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) з метою розгляду питань, що належать до їх компетенції. Рішення комісії оформляється протоколом, який затверджується міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями. На підставі рішення експертної комісії інформація включається до переліку відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави. У разі потреби на державних підприємствах, в установах і організаціях з урахуванням особливостей діяльності розробляються та за погодженням з міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади, до сфери управління якого вони належать, вводяться в дію переліки конкретних видів документів у відповідній сфері діяльності.

Отже, точного визначення конфіденційної інформації, що може перебувати у власності держави, і критеріїв її віднесення до такої категорії закон не містить [4, с.90], натомість орієнтовні критерії та порядок складання переліків конфіденційної інформації, що є власністю держави, встановлені підзаконним нормативно-правовим актом. Таким чином, невирішеним залишається питання правової підстави надання інформації грифу ДСК. Одразу зауважимо, що статтею 330 Кримінального Кодексу України передбачена кримінальна відповідальність за розголошення конфіденційної інформації, яка є власністю держави. З огляду на важливість даного питання при застосуванні ст. 330 Кримінального Кодексу України даний аспект наразі потребує окремого вивчення.

Дослідження, здійснені українськими науковцями та практиками Є.Захаровим, О.Северином, В.Якубенком, О.Винниковим, О.Нестеренко, Т.Шевченком, М.Свистовичем та іншими виявляють, що використання грифів, якими державні органи щедро наділяють різні нормативні акти, – «опублікуванню не підлягає», «для службового користування», «не для друку» (Укази та Розпорядження Президента України, Постанови, Розпорядження, Інструкції Кабінету Міністрів України, накази органів державної виконавчої влади тощо) є незаконним.

Зокрема, з 1991 по 2005 рік з грифами обмеження доступу «Не для друку», «Опублікуванню не підлягає» та «Для службового користування» було видано 2252 актів законодавства. З них – 769 указів Президента України, 98 розпоряджень Президента України, 478 постанов Кабінету Міністрів України, 997 розпоряджень Кабінету Міністрів України. У 2007 році 53 актам Кабінету Міністрів України та Президента України було присвоєно гриф ДСК. У 2008 році було видано 74 акти Кабінету Міністрів України та Президента України з цим грифом [5, с.46-47].

Наступне важливе питання – якого роду інформації надається гриф ДСК. Відповідно до згаданої вище Постанови КМУ, це віддається на розсуд органів державної влади та місцевого самоврядування, у зв'язку з чим останні повинні були скласти переліки відомостей інформації, що є власністю держави, орієнтуючись на приблизний перелік

критеріїв віднесення інформації до конфіденційної (додаток № 13 до Інструкції). Саме цій інформації надано гриф ДСК. Проте хто конкретно та на основі яких обов'язкових критеріїв вирішує, які саме відомості є конфіденційними, Постанова не встановлює, тим самим віддаючи це виключно на розсуд державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Загалом принцип обмежень права на доступ до інформації має відповідати наступним трьом складовим вимогам: інформація має стосуватися легітимної мети, визначеної законом; розголошення цієї інформації може завдати суттєвої шкоди цій меті; шкода від розголошення цієї інформації має бути вагомішою, ніж шкода суспільному інтересу в отриманні цієї інформації [6, ст. 15-17]. Цей принцип частково був передбачений в ч. 11 ст. 30 Закону України «Про інформацію», яка проголошувала, що «інформація з обмеженим доступом може бути поширена без згоди її власника, якщо ця інформація є суспільно-значимою, тобто якщо вона є предметом громадського інтересу і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає право її власника на її захист». Разом із тим, ч. 3 ст. 47-1 не може бути гарантією доступу до інформації, оскільки не розкриває зміст поняття «суспільно значима інформація», що на практиці унеможлиблює застосування цієї норми.

Оскільки переважна більшість складених переліків не були оприлюднені, то для того, щоб з'ясувати зміст даних переліків, у рамках проекту «Право на правду» було надіслано інформаційні запити про надання переліків відомостей, віднесених до конфіденційної інформації, до 83 центральних та 27 регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування [7].

За результатами звернень після тривалих суперечок більшість органів державної влади надали такі переліки. Відмовила Запорізька обласна державна адміністрація, з огляду на те, що надала самому переліку гриф ДСК, а також Кабінет Міністрів України, Держкомтелебачення, Генпрокуратура, МОЗ, ДПАУ, Рахункова палата, Міністерство аграрної політики, Міністерство транспорту, Міністерство палива та енергетики, Держспоживстандарт, Національне космічне агентство, НБУ та Державне управління справами.

На час написання статті триває робота над опрацюванням змісту даних переліків. Але навіть попередній аналіз дає підстави стверджувати про відсутність уніфікованого державного підходу до питання визначення категорії інформації, якій надається обмежувальний гриф ДСК, про порушення ч. 4 ст. 30 Закону України «Про інформацію», яка встановлює перелік відомостей, що не можуть бути віднесені до конфіденційної інформації, яка є власністю держави, та про невідповідність приблизному переліку віднесення інформації до конфіденційної згідно з додатком № 13 Інструкції. Вже зараз розкриті назви нормативних актів дозволяють стверджувати, що гриф ДСК та вживані раніше обмежувальні грифи часто використовуються для приховування корупційних діянь, кулуарних домовленостей і безпрецедентних розмірів соціальних благ для вищої номенклатури. Про це свідчать, наприклад, розкриті в кінці 2002 року Укази Президента № 1180/2002 від 17 грудня 2002 р. «Про Положення про Державне управління справами» та №1213 від 24 грудня 2002 р. «Про додаткові заходи щодо матеріального забезпечення працівників Вищої ради юстиції», які мали гриф «Опублікуванню не підлягає». Досі ховається під грифом ДСК «Національна Програма розвитку енергетики до 2010 року». Договір від 29 жовтня 2002 року між НАК «Нафтогаз України» та РАТ «Газпром» про

створення газового консорціуму також має гриф ДСК. Він є закритим навіть для членів спостережної ради НАК «Нафтогаз України».

Таким чином, положення законодавства, які закріплюють обмеження доступу до інформації на підставі встановлення грифу ДСК, не відповідають загально визнаним міжнародним стандартам та суперечать Конституції України. Відтак принцип відкритості, доступності інформації та свободи її обміну, закріплений ст. 5 Закону України «Про інформацію», залишається декларативним. Для зміни цієї ситуації необхідно здійснити ряд послідовних дій.

Необхідно оприлюднити повний список нормативних актів із грифом ДСК, виданих державними органами за весь час, включно з тими, що не зареєстровані в Міністерстві юстиції України.

Після складання Зводу відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, наступним кроком має стати проведення триступеневого аналізу цього реєстру відповідно до стандартів Європейського суду з прав людини щодо законності та обґрунтованості віднесення тих чи інших відомостей до конфіденційної інформації.

Нагальним є прийняття нових законів «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації», що назавжди вирішили б проблему на законодавчому рівні, закріплюючи те, що єдиним видом неопублічної державної інформації є державна таємниця.

На даний час необхідно констатувати, що держава в особі її уповноважених органів вважає, що має право на «конфіденційну інформацію, яка є власністю держави», не розуміючи засадничої абсурдності претензій найманого менеджера на «конфіденційну власність» під час виконання обов'язків на службі у народу-суверена.

### Література

1. Інформаційне законодавство України (станом на 1 вересня 2008 р.) / За ред. Т. Шевченка, Т. Олексіюк, упорядник – Т. Г.Бондаренко. – К.: «Фенікс». – 2008. – 356 с.
2. Марущак А. І. Правомірні засоби доступу громадян до інформації: науково-практичний посібник. – Біла Церква: Вид-во «Буква», 2006. – 432с.
3. Матеріали «Право на Правду» О.Северина – Режим доступу: [http:// http://stop-x-files-ua.org](http://stop-x-files-ua.org).
4. Міжнародні стандарти забезпечення свободи вираження поглядів. Збірник публікацій Артиклю 19/ За ред. Т.Шевченка, Т.Олексіюк, -К.: «Фенікс». – 2008. – 224 с.
5. Петрова Н., Якубенко В. Медіа-Право. – К.: ТОВ «Київська типографія», 2007. – 280с.
6. Право на доступ до інформації: теорія та практика. /Харківська правозахисна група; Художн.-оформлювач Б.Є.Захаров – Харків: Права людини, 2008. – 348 с.
7. 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. – 68 с.
8. Свобода інформації в Україні. Удосконалення законодавства і практики. / Харківська правозахисна група; Художн.-оформлювач Б.Є.Захаров. – Харків: Права людини, 2009 р. – 180 с.

**Мельник Олександр**, президент ГІС-Асоціації України

**Черненко Олексій**, керівник департаменту впровадження проектів

## ***ЗАВДАННЯ ТЕХНІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТВОРЕННЯ ТА ВЕДЕННЯ ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ З УРАХУВАННЯМ КОНФІДЕНЦІЙНОСТІ І ТАЄМНОСТІ***

---

### **Анотація**

У рамках обговорень Круглого столу на тему «Засекречення генеральних планів міст України – стратегічна необхідність чи рудимент закритого суспільства?» авторами, що сприяють розвитку геоінформаційних технологій через діяльність у «ГІС-Асоціації України», приведено можливості технічного забезпечення створення та ведення генеральних планів з урахуванням конфіденційності і таємності. Автори користуватимуться прикладом Генерального плану м. Києва, який є одним із найгучніших у громадських колах. До технічних засобів ГІС віднесено засоби проведення ГІС-аналізу, розв'язання ситуаційних задач. Технології ГІС в Україні представлено низкою світових та вітчизняних компаній. Приведено світовий досвід упровадження проектів, що забезпечують участь громадськості у плануванні та розвитку територій міст із застосуванням сучасних ГІС-технологій.

**Ключові слова:** ГІС, геоінформаційні технології, цифрова карта, генеральний план, бази даних, ГІС-аналіз, ситуаційні задачі, ГІС-Асоціація України, захист інформації.

Всеукраїнський благодійний фонд сприяння розвитку геоінформаційних технологій і послуг «ГІС-Асоціація України» об'єднує фахівців, зайнятих у галузі розробки та впровадження геоінформаційних систем (ГІС), які є невід'ємною складовою генеральних планів і засобів, що забезпечують захист інформації. ГІС-Асоціація у своїй структурі має дирекцію, експертну раду, навчально-методичний центр та департамент впровадження проектів.

Головними завданнями діяльності ГІС-Асоціації у напрямках впровадження генеральних планів є:

- сприяння створенню умов для розширення контактів між розробниками та користувачами ГІС;
- розробка рекомендацій щодо стандартів та форматів обміну цифровою інформацією, класифікаторів і систем захисту даних;
- аналіз розвитку програмно-апаратних засобів шляхом проведення незалежної експертизи;
- розвиток контактів з українськими та іноземними організаціями в галузі ГІС, електронної картографії, обробки даних дистанційного зондування.

Відповідно до Закону України «Про планування і забудову територій» генеральний план населеного пункту – це документація, яка визначає принципи вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту. Основу цієї документації складає комплекс картографічних матеріалів та моделюючих планувальних схем.

Картографічні матеріали складаються з карт різного масштабу М1:500, 1:2000, 1:15000, а також фотознімків із супутників та літаків і цифрових карт.

Цифрова карта, що розробляється за генеральним планом, є одним із видів інформаційної системи, і тому має особливу структуру. Створення структури починається з



вироблення визначень і відносин. У цифровій карті ці визначення і відносини виражаються через класифікатор. Застосування сучасних методів проведення розрахунків та візуалізації у комп'ютерних системах приводить до нових нетрадиційних прийомів складання цифрових карт. Це тримірне відображення просторових об'єктів, за якими можна проводити аналіз, розрахунки та моделювання реальних фізичних та технологічних процесів.

Вимоги до цифрових карт:

- забезпечення необхідних нормативів точності;
- забезпечення можливостей оперативного приведення цифрової карти у відповідність з поточним станом місцевості;
- забезпечення сумісності просторово-координованих даних різного тематичного (галузевого) характеру, отриманих різними способами і представлених у різних формах.

Одним із найгучніших та тривалих у громадських колах є процес впровадження Генерального плану міста Києва.

Київ – одне з найпривабливіших міст України з точки зору престижності проживання, життєвих умов, різноманітності культурних та політичних подій. Значення міста як історико-культурного центру Східної та Центральної Європи, унікальність пам'яток історії, культури та архітектури спонукали до включення міста в почесний перелік історичних міст. Київ обслуговують близько 30 комунальних підприємств.

За положеннями Генерального плану м. Києва на період до 2020 р. (прийнятий у 2002 році) встановлено цілі перспективного соціально-економічного розвитку міста, а також визначено, якими будуть:

- територіальний розвиток;
- функціонально-планувальна організація;
- система загальноміських центрів;
- збереження та охорона історико-культурної спадщини;
- озеленені та рекреаційні території;
- охорона навколишнього природного середовища;
- транспорт і вулично-шляхова мережа;
- інженерне обладнання та інженерна підготовка території;
- перша черга будівництва;
- планування приміської зони.

Розглянемо графічну частину Генерального плану Києва для визначення обмежень конфіденційності та таємності при використанні матеріалів .

Згідно Закону України «Про державну таємницю» термін «державна таємниця» (або – секретна інформація) визначає вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку. Конфіденційність може бути спрямована на захист комерційних та особистих інтересів громадян або установ.

При використанні технологій ГІС об'єкти інфраструктури міста можуть бути описані у вигляді лінійно-вузлової структури, багатокутників, що мають внутрішню структуру, та точкових об'єктів. Атрибутивна інформація може зберігатись у зовнішній базі даних та підключатись за необхідності до вказаних об'єктів. У Таблиці 1 приведемо опис вимог та методів представлення об'єктів на основі експертної оцінки фахівців ГІС Асоціації.

Таблиця 1

Частина	Таємно	Конфіденційно	Лінійно-вузлова структура	Багатокутник	Точка
Опорний план					
Схема планувальних обмежень					
Еколого-містобудівний прогноз					
Схема загальноміських громадських центрів					
Проект розміщення першої черги будівництва					
Схема організації промислових і комунально-складських територій					
Озеленені та рекреаційні території					
Зовнішній транспорт					
Пасажирський транспорт					
Вулиці та дороги					
Водопостачання					
Каналізація					
Дощова каналізація					
Теплопостачання					
Електропостачання					
Газопостачання					
Міський телефонний зв'язок					
Проводове мовлення					
Кабельне телебачення					
Схема меж адміністративних районів					
Основні техніко-економічні показники					
Історико-архітектурний та містобудівний опорний план міста					
Склад Київської приміської зони					

Тут ми бачимо, що водопостачання, газопостачання та міський телефонний зв'язок за умов сучасного стану безпеки міста необхідно охороняти. Розділи «Опорний план», «Електропостачання», «Теплопостачання», «Кабельне телебачення» потребують захисту у зв'язку з їх використанням комерційними структурами, до яких у Києві належать структури КМДА, «Київенерго» та кабельних телевізійних мереж.

Використання лінійно-вузлової структури, багатокутників та точкових об'єктів на генеральних планах при нанесенні елементів інфраструктури дає можливість використовувати технічні засоби ГІС.

### **Технічні засоби ГІС**

Захист інформації може бути здійснено засобами ГІС, які дозволяють проводити процедуру вилучення таємної та конфіденційної інформації в автоматичному режимі. Також ГІС можуть вирішувати задачі аналізу, прогнозування, ситуаційного моделювання та ін. Усе це забезпечує складові необхідного захисту інформації при участі громадськості в обговореннях питань розвитку міста з можливістю самостійно робити необхідні висновки, які стосуються об'єктів інфраструктури міста.

#### **ГІС-аналіз**

ГІС-аналіз дозволяє будувати буферні зони і зони охоплення, визначати відстані, отримувати геометричні характеристики об'єктів (довжина, площа), проводити різні просторові й атрибутивні вибірки, робити операції оверлею (накладання шарів) та ін. Це найбільш важливі функції ГІС, і від їх ефективності безпосередньо залежить ефективність і корисність самих ГІС.

#### **Ситуаційні задачі**

1. Збір даних по заданих критеріях з різних джерел.
2. Узагальнення, обробка і зберігання даних.
3. Моніторинг оточення і надання агрегованої і детальної інформації про поточну ситуацію.
4. Прогнозування розвитку ситуації і вибір найкращого варіанту дій на основі оцінки ефективності управління, достовірності прогнозів, ризиків та інших критеріїв.
5. Планування, координація і контроль реалізації прийнятих рішень.
6. Оцінка результатів реалізації прийнятих рішень.

### **Технології**

Технології ГІС в Україні представлено низкою світових компаній, співпрацю із якими веде ГІС-Асоціація.

**ESRI.** Безперечний лідер на світовому ринку ГІС і на ринку України компанія ESRI, Inc (Environmental Systems Research Institute). На українському ринку ESRI представляє компанія ECOMM, яка також постачає космічні знімки високої і середньої розподільної здатності від EarthImage S.p.A. і IKONOS від Space Imaging Eurasia і геодезичне устаткування і GPS. Компанія бере участь у різних міжнародних проєктах і веде активну методичну та видавничу діяльність.

**Autodesk.** Світовий лідер на ринку систем автоматизованого проєктування (САПР) для машинобудування, архітектури, будівництва, ГІС, візуалізації й обміну даними – компанія Autodesk. На ринку ГІС має серйозні успіхи, а в окремих галузях займає провідні позиції. Autodesk провів справжню революцію в області розробки програмного забезпечення, випустивши на ринок AUTOCAD – першу систему креслення для персональних комп'ютерів. Тривалий час технологічні основи ГІС проходили апробацію на

базі AUTOCAD, що дозволило знайти підходи до розвитку систем для цивільного проектування і картографування. Формати DWG і DXF стали стандартами обміну графічною інформацією у сфері створення генеральних планів.

**Oracle.** Неперевершеним світовим лідером у галузі СКБД (систем керування базами даних) є компанія Oracle CIS. Сучасні СКБД дозволяють реалізувати будь-яку ГІС, і при цьому забезпечити адміністрування, захист, управління ресурсами, можливості ефективного масштабування відносно інформаційної системи підприємства. Використання СКБД Oracle для зберігання, аналізу і управління просторовими даними припускає використання стандартних можливостей бази даних (таких як забезпечення цілісності даних, можливість швидкого резервування і відновлення, розмежування доступу, процедури Java, що зберігаються, підтримка надвеликих баз даних). Можливість зберігання й обміну інформацією через базу даних Oracle вбудована в багатьох провідних геоінформаційних системах.

**ДНВП «Геосистема».** До лідерів вітчизняної ІТ-індустрії у галузі ГІС слід віднести Державне науково-виробниче підприємство «Геосистема», яке займається розробкою і виробництвом устаткування та програмного забезпечення для цифрової фотограмметрії і картографії. Підприємство належить до державної служби геодезії, картографії та кадастру при Міністерстві екології і природних ресурсів України і виготовляє фотограмметричні станції, високоточні картографічні сканери, цифрові аерофотокамери та необхідне програмне забезпечення. Найвідоміша розробка підприємства для створення цифрових карт «Digitals» призначена для створення й оновлення топографічних і спеціальних карт, видання карт, міського кадастру та землеустрою, рішення інженерних і прикладних завдань генеральних планів.

Усі наведені вище компанії надають можливості відкритого доступу до документації щодо генеральних планів з необхідними надійними засобами захисту інформації.

### **Провідні підприємства, що використовують засоби ГІС**

Український державний науково-дослідний інститут проектування міст використовує у своїй роботі розробки ESRI. Державний науково-дослідний і проектний інститут містобудування та Український державний науково-дослідний і проектний інститут цивільного сільського будівництва застосовують переважно технології Autodesk.

У роботах із розробки нового Генерального плану м. Києва Центр містобудування та архітектури при Головному управлінні містобудування та архітектури Київської міської державної адміністрації використовує цілу низку програмних засобів світових компаній.

У роботах із створення муніципальної ГІС на базі Генерального плану міста Запоріжжя комунальне підприємство «Градпроект» Запорізької міської адміністрації використовувало технічні засоби ДНВП «Геосистема».

У розробці знаходяться сотні генеральних планів населених пунктів України, але роботу необхідно буде провести величезну, бо кількість тільки міст складає 454 за останнім переписом населення.

### **Світовий досвід**

За Проектом Європейського Союзу «Virtual Environmental Planning» технічним засобами ГІС та Web технологій забезпечується участь громадськості у плануванні та розвитку територій міст.

Проект ООН «UN-HABITAT» є глобальною кампанією в галузі управління міським господарством, спрямованою на підвищення місцевого потенціалу для раціонального

міського управління. Номінантами цього проекту стали фахівці міста Москви, які застосовують сучасні ГІС-технології.

За проектом «Taxis» в Україні під назвою «Стійкий територіальний розвиток» комунальним службам міст Ізюм, Прилуки, Ромни, Свердловськ надано технічну та методичну допомогу, яка спрямована на створення цифрових моделей інфраструктури цих міст. ГІС Асоціація надає ефективну методичну допомогу задля подальшого розвитку цього проекту через структури ЖКГ і Міністерство регіонального розвитку та будівництва.

Таким чином, у статті приведено можливості технічного забезпечення створення та ведення генеральних планів з урахуванням конфіденційності і таємності на прикладі впровадження Генерального плану міста Києва, який є одним із найгучніших у громадських колах. До технічних засобів ГІС віднесено засоби проведення ГІС-аналізу, розв'язання ситуаційних задач. Технології ГІС в Україні представлено низкою світових та вітчизняних компаній. Приведено світовий досвід впровадження проектів, що забезпечують участь громадськості у плануванні та розвитку територій міст із застосуванням сучасних ГІС-технологій.

### Література

1. Дистанційне зондування Землі: Тлумачний словник. // За ред. В. С. Готиняна. – К.: НКАУ, ДНВЦ «Природа», 1996. – 518 с.
2. Майкл Н. Демерс. Географические информационные системы. Основы. – М.: «Дата+». – 2005. – 504 с.
3. Мельник А. В., Щербаков Ю. Г. Обеспечение муниципальных структур инструментами современных информационных технологий // Гепрофиль. – 2009. – №3. – С. 30-33.

**Нестеренко Оксана,**

к.ю.н., експерт Харківської правозахисної групи

## ***ОСНОВНІ ПІДСТАВИ ОБМЕЖЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ ПРАВОМІРНІСТЬ***

---

### **Анотація**

Незадовільний стан забезпечення в Україні права на доступ до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування та незаконне обмеження цього права продовжують привертати увагу правозахисників та наукової спільноти. У статті розкриваються питання реалізації права на доступ до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування через інформаційний запит. Наводяться підстави та причини, з яких органи місцевого самоврядування найчастіше відмовляють запитувачам у наданні інформації, й ставиться питання щодо правомірності цих відмов. Автор детально аналізує підстави ненадання інформації та робить ґрунтовний аналіз, доводячи те, що підстави, з яких запитувачам відмовляють у наданні інформації, є незаконними і фактично порушують право територіальної громади бути поінформованою.

**Ключові слова:** право на доступ до інформації, суспільно важлива інформація, інформаційний запит, обмеження реалізації доступу до інформації, порушення права на доступ до інформації

Принцип інформаційної відкритості діяльності органів місцевого самоврядування органічно випливає з тексту Основного Закону України, адже не органи місцевого самоврядування, а саме територіальна громада є власником рухомого і нерухомого майна, доходів місцевих бюджетів, інших коштів, землі, природних ресурсів (ст.ст. 142, 143 Конституції України), а місцеві ради здійснюють лише управління ними. Тому цілком логічним виглядає те, що вся інформація про рішення та дії органів місцевого самоврядування повинна надаватися за першою вимогою кожного члена територіальної громади. Проте аналіз стану забезпечення права на доступ до інформації органами місцевого самоврядування дозволяє стверджувати, що посадові особи й надалі продовжують ігнорувати норми Конституції України.

Власне, дослідження підстав, які, на переконання органів місцевого самоврядування, надають їм можливість відмовляти запитувачам у наданні інформації, свідчить про те, що органи місцевого самоврядування, як правило, використовують одну з таких причин: 1) запитувана інформація становить комерційну або банківську таємницю; 2) інформація вже розміщена на офіційному сайті (у друкованому виданні); 3) рішення про виділення земельних ділянок «містять персональні дані про особу, а тому не можуть бути надані»; 4) інформація не стосується запитувача особисто; 5) документ містить дані, що належить до державної таємниці, або має гриф ДСК; 6) дія ст. 32 Закону «Про інформацію» (інформаційний запит щодо доступу до офіційних документів і запит щодо надання письмової або усної інформації) не поширюється на органи місцевого самоврядування.

Але чи може інформація про діяльність місцевого самоврядування вважатися комерційною, банківською чи іншою таємницею і чи можуть посадові особи замість

надання інформації пропонувати запитувачу відшукати її самому або стверджувати, що дія Закону України «Про інформацію» не поширюється на органи місцевого самоврядування? Спробуємо з'ясувати.

### **Інформація про передачу об'єктів комунальної власності у власність суб'єктам приватного права є комерційною таємницею?**

Серед усіх аргументів цей аргумент є найбільш одіозним, адже відомо, що не може бути віднесена до комерційної таємниці інформація, яка має інший правовий режим, у тому числі доступності та охорони<sup>27</sup>. Відомо, що інформація про управління майном, яке знаходиться в комунальній власності, є інформацією про діяльність органів місцевого самоврядування, тож очевидно, що така інформація має інший **правовий режим** і не може бути віднесена до комерційної таємниці.

Хочемо навести ще один аргумент на перевагу того, чому, наприклад, інформація про передачу земельних ділянок юридичним особам не може вважатися комерційною таємницею. Відповідно до ст. 124 Земельного кодексу України «передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у комунальній власності, здійснюється на підставі рішення відповідного органу місцевого самоврядування шляхом укладення договору оренди земельної ділянки», а згідно зі ст. 21 Закону України «Про інформацію», ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування» *рішення міської ради підлягають опублікуванню*. Таким чином, відомості про договори оренди, які містяться у рішеннях місцевих рад, є відомостями, що відповідно до чинного законодавства підлягають оголошенню, тобто не становлять комерційної таємниці.

Варто також звернути увагу на те, що ця інформація повинна надаватися за запитом навіть у тому разі, коли господарюючий суб'єкт, попри вимоги законодавства, відніс цю інформацію до комерційної таємниці. Бо вона є суспільно значущою, адже ст. 30 Закону України «Про інформацію» передбачає, що «інформація з обмеженим доступом може бути поширена без згоди її власника, якщо ця інформація є суспільно значущою, тобто вона є предметом громадського інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає право її власника на її захист». А інформація про виділення земельних ділянок, що є власністю територіальної громади, є суспільно значущою інформацією. Оскільки, як ми вже неодноразово наголошували, при вирішенні питання про виділення певної земельної ділянки місцеві ради діють лише як представники територіальної громади, і будь-яке рішення про виділення земельної ділянки в оренду чи в безоплатне користування та інше – це насправді угода між територіальною громадою (жителями села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста) і суб'єктом, який отримує цю земельну ділянку. А міська рада в цій угоді є лише представником територіальної громади. Це також означає, що територіальна громада повинна бути поінформована про те, як саме ведуться її майнові справи і, власне кажучи, кому і на яких умовах передається земля, яка належить територіальній громаді. Такий висновок випливає зокрема з Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування».

### **«Дивіться сайт, будь ласка...»**

В останні роки найбільш поширеною причиною відмови у задоволенні інформаційного запиту в Україні є саме посилення органів влади на те, що особа може

---

<sup>27</sup> Хозяйственный кодекс Украины: научно-практический комментарий / Под. общ. ред. А.Г. Бобковой. – Харьков: Издатель ФЛ-П Вапнярчук Н.Н., 2008. – С. 126.

отримати інформацію з альтернативних джерел. Можна констатувати, що з 2005 р. ця тенденція почала набирати обертів, і з кожним роком правозахисники фіксують все більше випадків, у яких, замість відповіді на інформаційний запит особа чи громадська організація отримувала від органів місцевого самоврядування відповідь на кшталт: «цю інформацію ви можете знайти на нашому офіційному сайті», «цю інформацію ми публікуємо у нашому офіційному виданні» та інші подібні відмови надати інформацію.

Постає питання: чи можна в цьому випадку говорити про те, що запит було задоволено? Висловимо певні міркування з цього приводу.

По-перше, право на доступ до інформації може реалізуватися у різний спосіб, і обов'язок органів місцевого самоврядування оприлюднювати інформацію про свою діяльність через свої офіційні видання, на офіційному сайті та ін. (пасивний доступ) не позбавляє їх обов'язку надавати інформацію через інформаційний запит.

По-друге, навіть якщо припустити можливість задоволення інформаційного запиту у такий спосіб, коли замість запитуваної інформації надаються відомості про джерело, де можна знайти саме цю інформацію або офіційний документ, у відповіді на інформаційний запит повинно бути зазначено не тільки найменування джерела, а також, якщо це офіційне видання певного органу, – номер, рік та сторінки розташування цієї інформації або документа. А у випадках, коли органи пропонують отримати інформацію з офіційного сайту, – адреса інтернет-сторінки, на якій міститься запитувана інформація. У протилежному випадку отримати необхідну інформацію з альтернативного джерела буде проблематично або взагалі неможливо.

Тому логічно, що не можна вважати запит на інформацію задоволеним, якщо замість надання інформації запитувачу повідомляється альтернативне джерело, де можна знайти ці відомості. Тобто це є порушенням права на доступ до інформації.

### **«Інформація, яку Ви просите надати, не стосується Вас особисто»**

Безумовно, відмова в наданні інформації через те, що ця інформація не стосується вас особисто, є порушенням вашого «права знати», бо: 1) ст. 34 Конституції України, ст.ст. 29, 32, 43 Закону України «Про інформацію» гарантують кожному право на доступ **не тільки до інформації, яка стосується його особисто**, а й до будь-якої відкритої за режимом доступу інформації про діяльність органу державної влади та місцевого самоврядування (ст. 29, ст. 43 Закону України «Про інформацію»); 2) більше того, у ч. 2 ст. 32 Закону України «Про інформацію» передбачено, що громадянин має право звернутися до державних органів і вимагати надання будь-якого офіційного документа незалежно від того, стосується цей документ його особисто чи ні. А відповідно до Рекомендації Rec (2002) 2 Комітету Міністрів державам-членам «Про доступ до офіційних документів» (прийняла Рада Європи, Комітет міністрів) від 21.02.2002 р. «...особа, яка звертається із запитом про офіційний документ, не повинна пояснювати причини, через які вона бажає отримати доступ до офіційного документа»; 3) на додачу до всього існує п. 11 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування», який гарантує право на отримання копії відповідних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування без пояснення причин.

Можемо констатувати, що Конституція України та діюче законодавство України гарантують право громадянина знайомитися з інформацією про діяльність органів влади незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, тому запитувач не повинен пояснювати причину запиту. А посилення органів місцевого самоврядування на Рішення Конституційного Суду України від 30.10.1997 (справа К. Г. Устименка) є



безпідставним, адже в останньому дається тлумачення права на доступ до інформації про себе, а не права на доступ до інформації про діяльність органів влади. Отже, це рішення Конституційного Суду України, як і положення ст. 32 Конституції України, ч. 3 ст. 9, ч. 5 ст. 23, ст. 31 Закону України «Про інформацію», не можна застосовувати при реалізації права на доступ до інформації про діяльність органів влади, бо вони закріплюють інше право — право на доступ до інформації про себе.

### **Ненадання запитуваної інформації на тій підставі, що у ст. 32 Закону України «Про інформацію» не йдеться про органи місцевого самоврядування**

Відмовлення вам в інформації з цієї підстави слід вважати також неправомірною відмовою, оскільки: 1) відповідно до ст. 29 Закону України «Про інформацію» обмеження права на одержання відкритої інформації **забороняється законом**; 2) навіть якщо в ст. 32 йдеться лише про державні органи, це не означає, що вони не повинні відповідати на інформаційні запити, адже відомо, що для правильного застосування норм закону необхідно застосовувати не лише граматичний спосіб тлумачення, а й системний, що впливає з такої якості правових норм, як системність. Він допомагає встановити зміст правових норм на основі використання знань про їх логічні зв'язки з іншими нормами. При системному тлумаченні обов'язково визначається місце норми в системі права, галузі права, інституті права. Далі встановлюються норми, що логічно пов'язані з нормою, яка є об'єктом тлумачення. Знання про їх зміст використовуються для уточнення змісту норми, що тлумачиться. Тож, тлумачити положення цієї норми необхідно з огляду на її місце в правовій системі України, її співвідношення зі ст. 34 Конституції України, іншими положеннями Закону України «Про інформацію», Законами України «Про місцеве самоврядування», «Про боротьбу з корупцією». Сутність ст. 32 неможливо зрозуміти відокремлено від ч. 2. ст. 34, ст.ст. 140 142, 143 Конституції України, норм статей 1, 21, 29 Закону України «Про інформацію», ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, ст.ст. 2, 5, 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією». Отже, загальна основа обов'язку надавати інформацію в разі звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування встановлена саме в цих законах, а ст. 32 Закону України «Про інформацію» лише дає визначення інформаційного запиту; 3) треба розуміти, що Закон України «Про інформацію» приймався на початку 90-х років ХХ ст., а тоді більшість законів з точки зору законодавчої техніки були недосконалі, більше того, на той час органи місцевого самоврядування також вважалися державними органами, і правова конструкція «громадянин має право звернутися до державних органів і вимагати надання будь-якого офіційного документа, незалежно від того, стосується цей документ його особисто чи ні, крім випадків обмеження доступу, передбачених цим Законом» включає також й **органи місцевого самоврядування**. Нагадую, що Закон «Про місцеве самоврядування» був прийнятий лише в 1997 році. Отже, те, що в ст. 32 йдеться лише про державні органи, не означає, що органи місцевого самоврядування не повинні надавати інформацію за запитом; 4) відповідно до Закону України «Про боротьбу з корупцією», дія якого розповсюджується на посадових осіб органів місцевого самоврядування, останні не мають права відмовляти фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію (ст. 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією»), а в разі вчинення таких дій посадові особи підлягають адміністративній відповідальності; 5) також необхідно згадати п. 11 ст. 59 Закону України

«Про місцеве самоврядування», який зобов'язує органи місцевого самоврядування надавати копії актів органів місцевого самоврядування.

Отже, відповідь очевидна: органи місцевого самоврядування не мають права відмовляти у наданні інформації через те, що, на їх думку, дія ст. 32 Закону України «Про інформацію» не поширюється на них.

**Філіпповський Віктор,**

кандидат економічних наук,  
старший науковий співробітник,  
доцент кафедри адміністрування  
Східноукраїнського національного  
університету ім. Володимира Даля

***ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ЛЮДИНИ НА ІНФОРМАЦІЮ ПІД ЧАС ПЛАНУВАННЯ І  
ЗАБУДОВИ ТЕРИТОРІЙ МІСТ***

---

**Анотація**

Розкриваються причини порушення під час планування і забудови території міст права людини на відповідну інформацію. Показується, що розсекречення генеральних планів, іншої містобудівної документації є необхідною передумовою для зменшення ймовірності корупційних ризиків при відведенні земельних ділянок із земель державної (комунальної) власності під забудову та іншого використання. Обґрунтовуються пропозиції щодо забезпечення права людини на відповідну інформацію.

**Ключові слова:** громадські і приватні інтереси, корупційні ризики, розсекречення інформації, генеральний план, детальні плани територій, місцеві правила забудови.

**Постановка загальної проблеми.** Створення повноцінного життєвого середовища для людей – мета містобудування. Немає ніякого іншого, більш об'єктивного критерію повноцінності життєвого середовища, ніж задоволеність жителів населеного пункту працею, можливістю заробляти на життя для себе та своєї сім'ї, забезпеченість житлом і комфортними умовами для проживання, здоровим довкіллям, наявністю належних умов для навчання, розвитку культури, відпочинку та оздоровлення, для надання медичної допомоги, торговельних і побутових послуг, а також можливістю нормального пересування по місту. До цього слід також додати насолоду людей вдалим художнім стилем забудови та благоустроєм міста (якщо, звичайно, не порушується відповідність між загальноприйнятими уявленнями людей про гармонію, красу, чистоту, простір, повагу до культурно-історичних пам'яток і містобудівними реаліями).

Саме жителі населеного пункту – головні оцінювачі повноцінності життєвого середовища. До того ж, жителі міста разом складають міську територіальну громаду, яка де-юре є головним діючим суб'єктом місцевого самоврядування.

Відповідно до ч. 1 ст. 140 Конституції України територіальна громада наділена правом самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Жителі міста є певною частиною народу України. За змістом ч. 2 ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. У ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування визначене як гарантоване державою право і реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Але реально територіальні громади слабо впливають на вирішення питань створення повноцінного життєвого середовища, а механізми відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед громадою не спрацьовують. Непоодинокі випадки, особливо у найбільших, більших та великих містах, порушення земельного та містобудівного законодавства і виникнення містобудівних та земельних спорів, зокрема в районах існуючої житлової та громадської забудови, а також у рекреаційно-оздоровчих, паркових та лісових зонах.

Для кожної людини дані про стан та зміни її життєвого середовища, зокрема про правові, економічні та екологічні наслідки забудови територій, є безумовно одним із важливих видів інформації. Згідно з ч. 2 ст. 34 Конституції України кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Порядок оприлюднення містобудівної документації та її громадського обговорення визначено ст. ст. 9, 30-2, 30-3, 30-4, 30-5, 30-6 Закону України «Про планування і забудову територій». Закон України «Про боротьбу з корупцією» (п. «г» ст. 5) забороняє державним службовцям та іншим особам, уповноваженим на виконання функцій держави, відмовляти фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, зумисне затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію.

Але процес планування міст і прийняття органами місцевого самоврядування відповідних рішень із земельних та містобудівних питань залишається для громадськості, ЗМІ та певної частини потенційних та реальних забудовників переважно непрозорим.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Відкритість органів публічної влади та прозорість її дій є фундаментальними принципами сучасного європейського публічного адміністрування. Загальноновизнано, що принцип відкритості є протиположним секретності, а прозорість є протиположним дискретності. Відкритість та прозорість проявляються у публічності інформації органів влади; винятковості конфіденційного та секретного характеру їх діяльності; набранні законної сили актами органів публічної влади тільки після їх офіційного опублікування; підлеглості публічних адміністрацій зовнішньому контролю; в обов'язковому обґрунтуванні та наведенні підстав прийнятого рішення щодо особи, законні інтереси та права якої зачіпаються цим рішенням і т. ін. [1, с. 108].

Із публічністю інформації пов'язаний інший фундаментальний принцип сучасного європейського публічного адміністрування – підзвітність перед громадянами, фізичними та юридичними особами, територіальними громадами, парламентом, іншими державними органами тощо. Постійно зростає потік доступної для громадянського суспільства інформації майже про всі напрямки діяльності органів публічної влади. У більшості країн переважна частина інформації, яка необхідна для забезпечення підзвітності органів публічної влади, є офіційно доступною. Існуючі проблеми у цій сфері переважно полягають у складності самої інформації (навіть для освічених та мислячих людей) і відповідно необхідності більш глибокої її систематизації залежно від існуючих потреб, а також у представленні інформації у формі, найбільш зручній для користування нею громадянами з різною підготовкою [2, с. 8].

В Україні практичні питання забезпечення права людини на інформацію стали предметом досліджень в основному громадських організацій. За останні роки питання забезпечення права людини на інформацію під час планування і забудови територій розглядалися в ряді робіт громадських організацій [3].

**Невирішені частини загальної проблеми.** На заваді належному врахуванню громадських та приватних інтересів під час планування територій стоїть передусім розповсюдженість незаконної практики засекречення генеральних планів міст, на основі яких мають розроблятися та обговорюватися детальні плани територій та місцеві правила забудови.

Причому, доступні для населення під час громадських обговорень проектів генеральних планів буклети або інформаційні пакети, так само як і інформація на сайтах міських рад щодо текстової та картографічної цих проектів, як правило, не дають достатньо повного уявлення про правові, економічні та екологічні наслідки запровадження відповідної документації. Непоодинокі випадки приховування від громадськості інформації щодо окремих спірних питань планування і забудови території.

До останнього часу формальною підставою для засекречення генеральних планів населених пунктів, іншої містобудівної документації була ст. 11.1.7 Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, (затверджений наказом СБУ від 12.08.2005 N 440), згідно з якою до переліку вищезгаданих відомостей належали топографічні, спеціальні або цифрові карти чи плани міст масштабу 1:25000 і крупніші.

Наказом СБУ від 25.11.2009 № 755, який зареєстрований в Мін'юсті України і вступив у силу з 16.12.2009, топографічні, спеціальні або цифрові карти чи плани міст масштабу 1:25000 та крупніші виключені із числа таких, що становлять державну таємницю. Підзаконний акт – наказ СБУ від 25.11.2009 № 755 – згідно із принципами верховенства права і закону був приведений у відповідність із ст. 8 Закону України «Про державну таємницю», яка визначає перелік підстав для засекречування документації. У цьому переліку відповідна інформація не є такою, що підлягає засекреченню. Разом із цим, як показують результати моніторингу, який проводять ГО, практика засекречення генеральних планів міст, іншої містобудівної документації зберігається.

У значній частині міст України містобудівна документація залишається недоступною для громадськості внаслідок того, що відповідні посадові особи місцевого самоврядування вважають, що ця документація є власністю держави, а тому має гриф «Для службового користування» і не підлягає оприлюдненню відповідно до Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 27.11.1998 року № 1893. Законні підстави для цього відсутні і не тільки тому, що містобудівна документація є комунальною власністю. У жодному законі відповідна інформація не визначена як така, до якої доступ громадськості може бути обмежений у подібний спосіб, також у законах немає будь-яких посилань на відповідні підзаконні акти.

Розповсюдженою є практика невиконання у повному обсязі вимог п. 9 ст. 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо доведення до відома населення рішень про скликання сесії ради із вказівкою питань (зокрема конкретних земельних та містобудівних питань), які передбачено винести на розгляд ради. За такою практикою громадськість не знає, чийх інтересів конкретно торкаються індивідуальні нормативні акти, що будуть прийматися, а депутати часто приймають такі рішення «пакетом», без належного обговорення.

Крім того, побутує практика невиконання у повному обсязі вимоги п. 11 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо доведення актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування до відома населення (зокрема індивідуальних

нормативних актів із земельних та містобудівних питань). Це у свою чергу може тягнути за собою порушення вимог п. «і» ст. 12 Земельного кодексу України щодо інформування населення про викупи, надання земельних ділянок.

**Цілі статті** – розглянути причини порушення права людини на інформацію під час планування та забудови території міст та обґрунтувати пропозиції щодо забезпечення врахування громадських і приватних інтересів у процесі містобудування.

**Основний матеріал.** Практика засекречення генеральних планів міст, іншої містобудівної документації: перешкоджає належному врахуванню громадських та приватних інтересів під час планування і забудови територій населених пунктів; створює корупційні ризики при розпорядженні місцевих рад землями територіальних громад; сприяє виникненню порушень земельного та містобудівного законодавства; вносить елементи хаотичності у забудову міст; стримує передачу земель державної власності у комунальну власність; не сприяє планомірному залученню інвестицій у забудову та розвиток міст.

Відсутні будь-які раціональні пояснення незаконної практики недоведення місцевими радами до відома населення рішень про скликання сесії ради із вказівкою конкретних земельних та містобудівних питань порядку денного, також як і прийнятих радою індивідуальних нормативних актів із цих питань.

Ситуація ускладнюється тим, що у більшості міст України генеральні плани, інша містобудівна документація не коригувалися протягом останніх десятиліть. Земельні ділянки із земель державної (комунальної) власності переважно відводилися забудовникам у довгострокову оренду за непрозорими схемами, не передбаченими законодавством. За таких умов існувала, а із введенням продажу прав оренди земельних ділянок державної (комунальної) власності також продовжує існувати ймовірність перетворення рішень міських рад про відведення (продаж прав оренди) земельної ділянки в «адміністративний товар» з усіма негативними наслідками для інтересів громадськості та забудовників.

Побічні ефекти такої практики – додаткове навантаження на малий та середній бізнес, необґрунтоване розширення персоналу виконавчих органів міських рад за рахунок роботи із скаргами громадян й участі посадових осіб місцевого самоврядування у судових справах як представників відповідача, а головне – падіння довіри населення до своїх обранців і чиновників.

Для засекречення текстової частини генеральних планів населених пунктів, іншої містобудівної документації зовсім не існувало і не існує формальних підстав, але вона в більшості міст України залишається саме такою, у тому числі є засекреченими концепції соціально-економічного розвитку міст, на підставі яких мають розроблятися генеральні плани.

Засекречення картографічної та текстової частин генеральних планів суперечить ч. 4 ст. 30 Закону України «Про інформацію», згідно з якою до конфіденційної не може бути віднесена інформація, доступ до якої, відповідно до законів України, не може бути обмеженим. Незаконне засекречення генеральних планів, іншої містобудівної документації та їх проектів також суперечить проголошеному у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» принципу гласності місцевого самоврядування.

До компетенції органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб згідно із ч. 4 ст. 5 ЗУ «Про державну таємницю» належить здійснення державної політики у сфері охорони державної таємниці в межах їх повноважень.

Відповідно до ч. 7 ст. 15 ЗУ «Про державну таємницю» після скасування рішення про віднесення інформації до державної таємниці керівники органів місцевого

самоврядування, у яких здійснювалося засекречування матеріальних носіїв інформації, зобов'язані протягом шести місяців забезпечити розсекречення цих матеріальних носіїв секретної інформації. Для цього необхідно в установленому законодавством порядку зняти обмеження на поширення та доступ до конкретної секретної інформації шляхом скасування раніше наданого грифу секретності документам (ст. 1 Закону України «Про державну таємницю»).

Згідно із ст. 39 ЗУ «Про державну таємницю» посадові особи та громадяни, зокрема винні у безпідставному засекречуванні інформації, несуть дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність згідно із законом.

Гальмування у більшості міст України розсекречення затвердженої містобудівної документації та її проектів можна пояснити лише одним: небажанням конкурентних посадових осіб дотримуватися відповідних норм законодавства через системне невиконання протягом ряду років міськими радами, її виконавчими органами вимог Закону України «Про планування і забудову територій» (2000 р.) та Земельного кодексу України (2001 р.).

Наприклад, у м. Луганську, всупереч вимогам ст. ст. 10, 12, 13, 17, 18 (до 16.09.2008), 22, 30-2, 30-6 (з 16.09.2008) Закону України «Про планування і забудову територій» (2000 р.), досі не розроблені або не відкориговані, не обговорені з жителями міста і не затверджені міською радою з урахуванням громадських та приватних інтересів Генеральний план міста, детальні плани територій, місцеві правила забудови.

Державна земля в місті Луганську протягом ряду років, до введення обов'язкового продажу прав оренди (2008 р.), всупереч вимогам п. «і» ст. 12, ст. 39, п. 3 ст. 124 ЗКУ та ст. ст. 10, 12, 13, 17, 18 (до 16.09.2008) і 22 Закону України «Про планування і забудову територій», виділялася в оренду для забудови на територіях існуючої житлової та громадської забудови за непрозорою та не передбаченою законодавством процедурою без затвердження в установленому порядку детальних планів територій та місцевих правил забудови (без коригування раніше затвердженої містобудівної документації). Радою приймалися рішення щодо дозволу на розробку проектів відведення земельних ділянок для розміщення окремих об'єктів містобудування на основі містобудівних обґрунтувань. Населення про відведення земельних ділянок не інформувалося. У ЗМІ така незаконна практика отримала назву «ущільненої» забудови.

Проведений у 2008 р. Східноукраїнським центром громадських ініціатив моніторинг дій органів державної влади та місцевого самоврядування щодо існуючих практик виділення земель під забудову на прикладі різних населених пунктів України свідчив про системний характер подібних порушень.

Відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону України «Про планування і забудову територій» розроблення містобудівної документації має провадитися згідно зі встановленими державними стандартами, нормами та правилами в порядку, визначеному законодавством. Зокрема Державними будівельними нормами (ДБН 360-92\*\*) встановлені ефективні (з точки зору містобудівної цінності територій) норми щільності, тобто інтенсивності освоєння житлової, виробничої та громадської територій. У ДБН 360-92\*\* також встановлені нормативи площі на одного жителя багатоквартирного будинку під забудовою, площі під озелененням, дитячими та господарськими майданчиками, а також розміри земельних ділянок установ та підприємств обслуговування у розрахунку на одне робоче місце тощо.

Непрозорість та корумпованість при розпорядженні землею територіальної громади тягне за собою порушення вимог ДБН 360-92\*\* (знищення зелених насаджень, скорочення

їх площі, руйнацію дитячих майданчиків, порушення протипожежних вимог, забруднення довкілля, зменшення прибудинкових територій). На зменшення площі прибудинкових територій (в розрахунку на одного жителя) вплинув також викуп підприємцями квартир на перших поверхах багатоквартирних будинків з переведенням їх у нежитлові приміщення та відкриттям у них установ та підприємств обслуговування (магазинів, аптек, кафе, ательє, салонів фотографії тощо).

Зазначені обставини потребують проведення ретельної інвентаризації використання територій за участю громадськості. Без цього не можна переконатися в тому, що вимоги ДБН 360-92\*\* щодо щільності житлової, виробничої та громадської територій при розробленні (коригуванні) проекту генерального плану міста не будуть порушені, а практика непрозорої «ущільненої» з порушенням вимог ДБН 360-92\*\* забудови не буде «узаконена».

Місцеві ініціативи членів територіальної громади з цих питань, внесені на розгляд міських рад в установленому порядку, часто залишаються без обов'язкового розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи, як того вимагає п. 3 ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Судова тяганина з цих питань може продовжуватися роками з порушеннями процесуальних строків.

Наприклад, у м. Луганську відповідна справа в адміністративному суді першої інстанції розглядалася декілька місяців (замість двох за законом). Бездіяльність та дії відповідних посадових осіб місцевого самоврядування були визнані правомірними. За результатами апеляційного впровадження ці ж дії були визнані незаконними. Через півроку після вступу в законну силу рішення апеляційного суду і через три місяця після оформлення відповідного виконавчого листа згідно із судовим рішенням Вищий адміністративний суд поновив строк касаційного оскарження. Скоро минає ще півроку, а касаційний розгляд справи у судовому засіданні не розпочинався.

Численні звернення громадян до прокуратури не приводять, на жаль, до належного реагування на системні порушення в містах вимог земельного та містобудівного законодавства.

Розв'язання в населених пунктах земельних та містобудівних спорів є делегованими державою повноваженнями виконавчих органів рад (пп. 5 п.1 ст. 33 та пп. 6 «б» п. 1 ст. 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), але ці органи одночасно виконують також відповідні контрольні функції.

До того ж, посадові особи виконавчих органів рад хоча і причетні до підготовки відповідних рішень, але у своїй діяльності залежать від міського голови, який формує порядок денний засідань ради, веде її роботу і головує на сесіях ради, керує апаратом ради та її виконавчим комітетом тощо, а також від депутатів ради, які приймають рішення, віднесені до її повноважень. Тому перед посадовими особами виконавчих органів рад може іноді виникати дилема: діяти згідно із законом і розлучитися з роботою або діяти за «неформальними правилами» і мати стабільну зайнятість.

**Висновки.** Можна вважати, що однією із основних причин непрозорості та розповсюдження проявів корупції у сфері відведення земельних ділянок під забудову є відсутність невідворотного настання адекватної відповідальності депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування за невиконання вимог Закону України «Про планування і забудову територій» (2000 р.) та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема за невиконання вимог щодо:



- розроблення (коригування) генеральних планів міст, детальних планів територій та місцевих правил забудови;

- обов'язкове врахування при цьому громадських і приватних інтересів та затвердження цієї документації міськими радами;

- розсекречення містобудівної документації;

- доведення до населення рішень про скликання сесії ради із вказівкою як конкретних земельних та містобудівних питань порядку денного, як і прийнятих радою індивідуальних нормативних актів із цих питань.

Складається також парадоксальна ситуація, за якої земельні та містобудівні спори часто виникають через порушення законодавства саме тими суб'єктами, які мають контролювати його виконання, унеможливаючи тим самим ці спори.

**Пропозиції.** Для забезпечення права людини на інформацію під час планування і забудови території міст пропонується через ЗМІ звернути увагу міських голів тих міст України, в яких генеральні плани, інша містобудівна документація, також як і їх проекти, залишаються засекреченими, на те, що на підставі ч. 7 ст. 15 Закону України «Про державну таємницю» (1994 р.) після скасування рішення про віднесення відповідної картографічної інформації до державної таємниці керівники органів місцевого самоврядування, у яких здійснювалося засекречування матеріальних носіїв цієї інформації, зобов'язані протягом шести місяців забезпечити їх розсекречення.

Громадські організації мають, використовуючи різні форми безпосередньої демократії, вимагати від міських голів тих міст України, в яких генеральні плани, інша містобудівна документація, також як і їх проекти, залишаються засекреченими, вжиття необхідних заходів щодо розсекречення цієї документації відповідно до чинного законодавства.

Пропонується також просити Президента України, народних депутатів України, Кабінет Міністрів України, інші органи виконавчої влади, Генеральну прокуратуру України вжити в межах наданих їм повноважень необхідних заходів щодо забезпечення невідворотного настання адекватної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування за невиконання вимог законодавства в частині:

- розроблення (коригування) генеральних планів міст, детальних планів територій та місцевих правил забудови, розсекречення цієї документації та обов'язкове врахування в ній громадських і приватних інтересів;

- доведення до населення рішень про скликання сесії ради з вказівкою конкретних земельних та містобудівних питань порядку денного, а також прийнятих радою індивідуальних нормативних актів із цих питань.

Вважається також за необхідне у процесі удосконалення антикорупційного законодавства, реформування системи та структури центральних органів виконавчої влади, а також проведення адміністративно-територіальної та судової реформ:

- запровадити механізми ефективного державного (адміністративного та судового) контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами земельного та містобудівного законодавства в населених пунктах;

- звернути при цьому особливу увагу на законодавче закріплення і реалізацію європейських принципів презумпції вини органу місцевого самоврядування перед членами територіальної громади, формалізації адміністративних процедур з метою уникнення абстрактної відповідальності тощо.

**Перспективи подальших розвідок.** Проблеми забезпечення відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування за порушення законодавства взагалі та порушення земельного та містобудівного законодавства в населених пунктах зокрема є слабо розробленими і можуть стати предметом подальших розвідок.

### Література

1. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / Авер'янов В. Б., Дерещ В. А., Школик А. М. та ін.; За заг. ред. Авер'янова В. Б. – К.: Юстиніан, 2007. – С. 108.

2. Баннер Г. Уряд у розвитку: забезпечення підзвітності міністерств та інших державних органів // Sigma paper. OECD: Підтримка удосконалення урядування та менеджменту. – Грудень 2009.- К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2009. – 8 с.

3. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування. Посібник для муніципальних посадовців. – Івано-Франківськ: ГО «Агентство з розвитку приватної ініціативи», 2009. – 96 с.; Аналітичний звіт за результатами громадського моніторингу дій органів державної влади та місцевого самоврядування щодо існуючої практики виділення земель під забудову / ГО «Агенція стійкого розвитку Луганського регіону». – Луганськ, 2009. – 55 с.; Аналітичний звіт дослідження якості надання послуг дозвільними органами міста Луганськ під час проходження підприємцями дозвільних процедур в сфері будівництва / ГО «Агенція стійкого розвитку Луганського регіону». – Луганськ, 2008. – 27 с.; Загальнонаціональний звіт за результатами громадського моніторингу дій органів державної влади та місцевого самоврядування щодо існуючих практик виділення земель під забудову у населених пунктах у 2008 р.: [Науково-практичне видання] / Б. В. Бондаренко, Ю. В. Ращупкіна, В. М. Філіпповський, В. В. Щербаченко. – Луганськ: ПП Рассоха, 2009. – 211 с.; Рекомендації зі створення єдиних умов планування, забудови, іншого використання земельних ділянок та впровадження прозорих дозвільних процедур у сфері містобудування на території міста Луганськ / ГО «Агенція стійкого розвитку Луганського регіону». – Луганськ, 2008. – 95 с.; Філіпповський В. М., В. В. Щербаченко, М. С. Кружилін. Захист громадою свого життєвого середовища від незаконної забудови / Східноукраїнський центр громадських ініціатив. – Луганськ: «Янтар», 2007. – 161 с.

**Щербаченко Володимир,**  
магістрант Інституту технологій Блекінге  
(Blekinge Tekniska Högskola)

## ***ГЕНЕРАЛЬНІ ПЛАНИ МІСТ УКРАЇНИ ЯК ПУБЛІЧНІ ДОКУМЕНТИ: НАЦІОНАЛЬНІ РЕАЛІЇ НА ТЛІ СВІТОВОГО ДОСВІДУ<sup>28</sup>***

---

### **Анотація**

Розглядається вплив обмеження доступу до генеральних планів на виконання цими документами їх функцій. Подається інформація про види генеральних планів за типологією експертів UN-НАВІТАТ у порівнянні із українськими аналогами. Показується змістовна близькість генеральних планів міст України аналогічним документам у планувальних системах інших країн. Наводяться аргументи та робиться висновок про невиконання генеральними планами міст України функцій у громадсько-політичній сфері, про переважно технічний характер цих документів внаслідок обмеження доступу громадськості до них. Обґрунтовується необхідність пошуку шляхів зняття грифів обмеження доступу із генеральних планів міст України.

**Ключові слова:** генеральний план міста, доступ до інформації, функції генеральних планів міст, типологія генеральних планів міст.

Закон України «Про планування і забудову територій» визначає можливість розробки широкого спектру містобудівної документації, проте у більшості міст України чи не єдиним документом, який принаймні формально виконує регулятивну роль у плануванні розвитку населених пунктів, є генеральний план. Зокрема про це свідчать дані, зібрані Східноукраїнським центром громадських ініціатив під час моніторингу доступності для громадськості генеральних планів міст України. Окрім генеральних планів населених пунктів, для планування територіального розвитку міст можуть розроблятися схеми планування територій, плани забудов територій, детальні плани територій, плани червоних ліній, місцеві правила забудови, проекти забудови територій, проекти розподілу територій тощо, проте навіть у більшості великих та важливих міст значна частина вищезгаданих видів планувальної документації відсутня. Генеральні плани міських населених пунктів є основними документами, з опорою на які в українських реаліях може відбуватися планування розвитку міст.

Документи, функціонально подібні до українських генеральних планів, існують у всіх національних планувальних системах, незважаючи на суттєві відмінності між ними. В англomовному світі такі документи відомі під назвами *comprehensive plan*, *general plan*, *master plan*, *strategic plan*. Таке різноманіття у назвах певною мірою відбиває змістовну відмінність зазначених документів, хоча часто згадані терміни використовуються як взаємозамінні, а самі документи виконують схожі або ідентичні функції. Використання того чи іншого терміну залежить від місцевих традицій і може бути відмінним навіть у межах однієї країни (наприклад, у США).

---

<sup>28</sup> Створення цієї публікації стало можливим завдяки фінансовій підтримці Шведського Інституту в рамках Стипендіальної програми Вісбі. This publication has become possible thanks to the financial support from the Swedish Institute through the Visby Scholarship Program.

Далі у тексті пропонується типологія<sup>29</sup>, яка описує відмінності між згаданими англомовними термінами та видами генеральних планів. Знайомство із нею дозволить краще зрозуміти функціональні особливості українського варіанту цього містобудівного документа.

Під терміном «**master plan**» розуміється просторовий план, що за допомогою картографічних засобів відображає існуючий стан та заплановані до реалізації форми забудови міської території. Поруч із терміном *master plan* використовуються такі назви документа як «*end-state plan*» (буквально: «план остаточного стану/вигляду») and «*blue-print plan*» (детальний проектувальний план). Останніми роками у публіцистичній та науково-публіцистичній літературі країн пострадянського простору з питань планування територіального розвитку знаходить використання пряме калькування цього англомовного терміну («майстер план»). Проте зміст, який вкладається у цей термін, суттєво відрізняється. Майстер планами називають проекти окремих споруд чи архітектурних комплексів [2], тематичні плани міст («майстер план транспортної системи Одеси») [3], комплексні плани розвитку міст і територій (стратегічний майстер план Пермі, майстер план території А101 передмістя Москви тощо) [4].

**General plan** (генеральний, головний, основний план) – це теж просторовий план, що за допомогою картографічних засобів відображає існуючі та заплановані до здійснення стан та форми забудови міської території, регулює використання окремих ділянок території міста [1, с. 11]. Як правило, цей тип плану супроводжується системою зонінгу, який встановлює обмеження щодо використання різних типів земельних ділянок, та детальним планом територій із відповідними картами, які зображають розмежування територій із різним функціональним призначенням<sup>30</sup>. Детальний опис конкретних частин міста або земельних ділянок подається у документах, аналогічних українським «детальному плану забудови територій», «плану забудови окремих територій». В англомовній термінології такі плани мають назву *layout plan (local plan)* та *destination plan (building plan)*<sup>31</sup>, і буквально українською мовою ці види планів можуть бути перекладені як «план місцевості» та «проектний (будівельний) план».

**Comprehensive plan** (загальний, всеохоплюючий, повний, всебічний) – це план, творці якого переконані в тому, що система планування має відображати розвиток усього міста (або більшої його частини) як цілості, так і у деталях [1, с.11]. Особливістю даного виду плану є його комплексний характер, який обумовлений кількома факторами. *Comprehensive plan* включає в себе всі землі, на які поширюється юрисдикція певного муніципалітету, зокрема регулятивні та планувальні повноваження. «Загальний» план охоплює всі суттєві аспекти просторового планування міського середовища та відображає їх взаємозв'язок із усіма важливими факторами, як матеріальними, так і не матеріальними, місцевими та регіональними, які впливають на розвиток громади [5, с.98-99].

---

<sup>29</sup> За основу запропонованої типології взята класифікація, що використовувалася експертами Програми ООН по населених пунктах (UN-НАВІТАТ) при складанні річного звіту Програми у 2009 році [1, с.11]. Ця типологія базується на даних із багатьох країн світу, тому слід зазначити, що використовувані терміни мають узагальнений характер і їх вжиток може бути відмінним у національних планувальних системах.

<sup>30</sup> Права та обмеження використання певних земельних ділянок, умови щодо зміни функціонального призначення використання земель, їх забудови визначаються планом зонування територій (зонінгом) і звичайно позначаються терміном «Регулятивне планування».

<sup>31</sup> Детальний план забудови територій – це просторовий план, що відображає певну невелику територію, описуючи її з деталями доріг, громадських місць та меж між окремими територіями. Проектний (будівельний) план – це план певної земельної ділянки, на якій заплановано певні зміни, зазвичай у контексті більш широкого структурного плану чи схеми [1, с.11].

Всеохоплюючий характер плану проявляється у тому, що він включає не лише різноманітні аспекти, пов'язані із просторовим зростанням міста, але також містить регулятивні аспекти місцевого законодавства, що впливають на майбутній економічний, соціальний та культурний розвиток [6; 7, с.43-44]. Прихильники всеохоплюючого характеру плану міста вважають, що він має бути об'єднуючою основою для різноманітних взаємопов'язаних та взаємозалежних типів планів (плану транспортної системи, плану екологічної ситуації, плану зелених та лісопаркових зон, плану системи комунальних послуг та інфраструктури, плану установ культури та дозвілля тощо) [7, с.3; 8, с. 277, 388] або поєднувати у собі всі вищезгадані типи планів і таким чином перетворюватися у «генеральний план – гібрид» [6, с.381]. Описуваний тип «всеохоплюючого» плану найбільше відповідає традиційному для української планувальної системи розумінню генерального плану як такого, що має комплексний підхід та відображає у просторовій системі різні аспекти міського життя.

Інша грань загального характеру документа, важлива для планувальної культури демократичних держав, проявляється у його публічному змісті, оскільки він призначений пропагувати та підтримувати інтереси цілої громади, а не інтереси окремих індивідуумів чи груп [5, с. 25]. Також «комплексний характер плану несе усвідомлення взаємозалежності кожного окремого питання розвитку громади та розвитку громади в цілому. Він забезпечує демократичний характер місцевої політики, встановлюючи контекст, у якому громадяни та обрані посадовці здатні вчитися, дискутувати та приймати усвідомлені рішення. Комплексність також допомагає пересвідчитись, що професійні та технічні знання ляжуть в основу політичних дискусій і це забезпечить поєднання політичних та технічних міркувань» [9, с. 462].

Зрештою, всеохоплюючий характер плану проявляється у його часових ознаках, адже він розрахований на суттєво тривалу часову перспективу [7, с. 44]. Як правило, розрахунковий період, на який складається план, становить від 15 до 30 років; в Україні – 15-20 років.

**Strategic spatial plan** (стратегічний просторовий план або директивний план) – це широкомасштабний селективний (такий, що встановлює пріоритети) план, який зазвичай показує концептуальний шлях того, як має здійснюватися просторовий розвиток певного муніципалітету. В останні десятиліття у світі помітною стала тенденція до розробки саме стратегічних планів [10, с.336]. Хоча автори «Глобального звіту 2009 року щодо розвитку населених пунктів» [1, с.11,17, 60-63] виділяють стратегічний план в окремий тип планів, проте чимало науковців [6;11] зазначають, що «стратегічне планування відрізняється від загального/всеохоплюючого планування більше в акцентах (коротші терміни, цілеспрямованість на вирішення пріоритетних завдань, ринкова орієнтованість), аніж по суті» [6].

Елементи стратегічного планування наявні і при підготовці генеральних планів міст України. Генеральні плани українських міст обов'язково мають включати концепцію розвитку міста, яка виконується як складова частина (розділ) генерального плану або як окремий документ. Концепція генерального плану створюється для попереднього розгляду та погодження принципових пропозицій з планування території. Також, для визначення перспектив формування населеного пункту у генеральному плані наводиться стислий прогноз містобудівного розвитку на час поза межами розрахункового періоду генплану, тобто понад 15-20 років.

Як помітно із наведеного вище опису, більшість видів міських планів, незважаючи на відмінності у термінології, близькі за функціональним призначенням та практичним

застосуванням. Крім того, нагадаємо, що використання певного терміну у назві документа не завжди обумовлює його змістовну відмінність від аналогів, означених іншими термінами. Відмінність між різними видами планів зумовлена значною мірою різним ступенем комплексності підходу до планування, хоча в цілому прослідковується тенденція щодо набуття генеральними планами все більш комплексного характеру.

Генеральні плани українських міст за своїм змістовним наповненням є найбільш близькими до тих західних аналогів, що мають назву *comprehensive plan* (загальний/всеохоплюючий план), а також містять елементи стратегічного планування. Проте змістовна близькість українських генеральних планів до їх західних аналогів автоматично не зумовлює повну подібність функцій, які виконують ці документи у суспільствах. Зупинимось детальніше на функціях, які генеральні плани виконують у країнах розвинутої демократії та в Україні.

Насамперед **генеральний план** – «це офіційне рішення органу місцевого самоврядування міста, яке визначає основні напрямки міської політики щодо бажаного подальшого майбутнього просторового розвитку міського населеного пункту» [5, с.18]. Ст. 10 ЗУ «Про планування і забудову територій» відносить повноваження із планування територій на місцевому рівні, у т.ч. розроблення та затвердження генпланів міст, до органів місцевого самоврядування. Відповідною є практика і в інших демократичних країнах: саме місцеві ради відповідають за розробку та схвалення містобудівної документації. Ступінь контролю з боку органів державної влади над здійсненням цих повноважень є різним. В одних країнах (наприклад, у Швеції) органи державної влади втручаються у процес схвалення генпланів лише у випадках суттєвих порушень законодавства. В інших країнах (наприклад, у Великобританії) контроль є більш жорстким.

В українській планувальній системі державні органи зберігають суттєвий контроль над процесом розробки містобудівної документації. Як визначають ДБН Б.1-3-97 (розділ 5), різнопланові державні інституції згідно з компетенцією обґрунтовують необхідність розробки генерального плану або коригування його окремих розділів, надають міським радам державні вимоги щодо розроблення генерального плану, погоджують містобудівну документацію, яка виконана з обґрунтованими відхиленнями від діючих норм і правил, видають ліцензії проектним організаціям на розроблення містобудівної документації з планування територій населених пунктів. Обласні державні адміністрації, уряд АР Крим, Кабінет Міністрів України (для міст Києва і Севастополя) з метою врахування державних та регіональних інтересів здійснюють попередній розгляд та затвердження генеральних планів. Місцеві державні адміністрації, місцеві органи державного пожежного нагляду, ДАІ МВС України, штаби цивільної оборони та надзвичайних ситуацій згідно з компетенцією та завданням на проектування погоджують окремі розділи генеральних планів. Спеціально уповноважений державний орган у справах містобудування та архітектури, міністерства, які здійснюють державну експертизу з питань, що належать до їх компетенції, у свою чергу здійснюють державну експертизу концепції та генеральних планів міст Києва та Севастополя, обласних центрів, історичних та курортних міст загальнодержавного значення. Обласні (районні) органи державного нагляду проводять експертизу генеральних планів міст та проектів розміщення будівництва в містах обласного та районного значення [12].

Як бачимо, очевидним є той факт, що в Україні формування генеральних планів відбувається під значним впливом державних органів. Зазначений вплив є настільки сильним, що складається враження про те, що більшість працівників міських рад України, відповідальних за проблеми просторового планування та розвитку, просто не усвідомлюють

первісної природи генерального плану як документа саме органу міського самоврядування. Фактологічне підтвердження цієї тези читач може знайти у численних прикладах відповідей представників органів місцевого самоврядування на запити щодо доступу до генеральних планів, які цитуються у статті «Чи мають право проектні інститути забороняти міським радам робити генплани доступними для громадськості?», розміщеної у цьому збірнику. В абсолютній більшості цих відповідей представники органів місцевого самоврядування демонструють своє нерозуміння відповідальності органів місцевого самоврядування за стан відкритості генерального плану власного міста для представників громади і покладають відповідальність за це на технічних розробників генеральних планів – проектні інститути. Такий стан речей можна пояснити кількома причинами. Очевидно, що значну роль відіграють все ще сильні традиції радянського минулого щодо розподілу влади на користь впливових державних структур, які продовжують контролювати процес розробки генпланів, та залежного від них місцевого самоврядування. Іншою причиною може бути бажання керівних представників органів місцевого самоврядування розпоряджатися земельними ресурсами громади і водночас не нести відповідальності за стан розробки містобудівної документації та забезпечення її доступності для мешканців міст. Втім, незалежно від причин подібного стану речей, можемо впевнено констатувати таку особливість існуючої в Україні системи планування, як удаване чи реальне неусвідомлення представниками міських самоврядувань природи генеральних планів як документів органів місцевого самоврядування. Чи не найчіткіше ця особливість проявляється у питанні доступності генерального плану для громадськості.

**Генеральні плани як публічні документи.** У країнах розвинутої демократії публічний характер генерального плану ні в кого не викликає сумнівів. Кожна особа, включаючи іноземців та юридичні особи, може безперешкодно отримати у своє розпорядження та ознайомитися з будь-яким публічним документом <sup>32</sup> [13, с.12], у тому числі з генеральним планом будь-якого міста. Повні тексти цих документів доступні на веб-сайтах органів місцевого самоврядування. Вони є у публічних бібліотеках, вільно надаються для перегляду у міських радах або можуть бути придбані за плату, що покриває витрати на копіювання документа.

Після надсилання запитів до провідних європейських організацій, що займаються захистом права на інформацію, та консультацій із кількома відомими науковцями, які досліджують право на інформацію, автору цієї статті вдалося знайти лише один випадок спроби обмеження доступу до проекту генерального плану міста в одній із країн, що нещодавно приєдналася до Євросоюзу. Як повідомили юристи громадської організації «Програма доступу до інформації», у 2009 році мер міста Варна (Болгарія) під надуманим приводом, всупереч закону, відмовив архітектору із цього ж міста у доступі до проекту генерального плану. За допомогою фахівців зазначеної НУО архітектор подала позов до Адміністративного суду Варни та виграла його. Своім рішенням № 2884 від 8 червня 2009 року в адміністративній справі № 914/2009 суд зобов'язав мера оприлюднити проект документа, що і було зроблено. Зараз зазначений документ доступний на сайті міської ради<sup>33</sup>.

Ситуація із доступом до текстів генеральних планів міст України є абсолютно протилежною. Як показують дані дослідження, проведеного СЦПІ, на 196 запитів до

---

<sup>32</sup> В окремих країнах-членах ЄС це право надається лише особам, що можуть обґрунтувати специфічний інтерес у справі.

<sup>33</sup> <http://www.varna.bg/oup/index.htm>

міських рад України із проханням надати графічну складову генплану позитивно відповіли лише органи самоврядування двох міських рад (Моршина та Калуша). 22 міські ради запропонували знайти відповідні матеріали на їх веб-сторінках. Звернення до цих веб-сторінок показало, що достатньо повна інформація розміщена лише на сайтах трьох міст. Усі інші відповіді були прямими або опосередкованими відмовами у наданні картографічної складової генеральних планів. Коротко розглянемо, як же відбувається процес втаємничення генеральних планів міст.

На відміну від багатьох країн Європи, в Україні розробкою генеральних планів займаються не спеціальні відділи міських рад із планування [14, с 32], а організації, що мають державну ліцензію на виконання відповідних робіт. В абсолютній більшості випадків ці роботи виконують державні проектні інститути<sup>34</sup>, що перебувають у підпорядкуванні Міністерства регіонального розвитку і будівництва. Формально проектні інститути є лише технічними виконавцями замовлення міських рад, проте насправді їх роль виходить далеко за межі цієї функції. Проектні інституції накладають на розроблені ними проекти генеральних планів грифи обмеження доступу «таємно» та «Для службового користування», що суттєво впливає на характер і функції, які ці важливі документи виконують у громаді. Свої дії проектні інститути обґрунтовують низкою досить суперечливих норм українського законодавства (детальніше про це можна прочитати у моніторинговому звіті) та тим фактом, що для створення генеральних планів використовуються матеріали, доступ до яких вже обмежений зазначеними вище грифами. Відтак, за логікою відповідальних працівників проектних інститутів, генеральні плани, створені із використанням матеріалів, що мають обмежений доступ, теж мають бути недоступними для пересічних громадян. Міські ради не заперечують проти втаємничення генеральних планів із боку розробників. До проектних інститутів із замовленням про вилучення з картографічних складових генеральних планів даних, які є підставою для засекречення, не зверталися. Центральні органи виконавчої влади теж зазначеною проблемою не переймалися, тому в Україні відсутні державні розцінки на виготовлення генеральних планів, відкритих для громадськості. Слід зазначити, що можливість підготовки екземплярів технічної документації генеральних планів, відкритої для загального доступу, існує, що підтверджується самими розробниками та практикою виготовлення відповідних матеріалів, необхідних для проведення громадських слухань, що відбувалися в останні роки [15].

Таким чином, у досить суперечливий (із правової точки зору) спосіб генеральні плани міст перетворюються в документацію із обмеженим доступом користування. Такий статус документів суттєво обмежує їх подальше функціональне використання, і генеральні плани фактично втрачають свій публічний характер. Як втаємничення генеральних планів впливає на функції цих документів, розглянемо далі у статті.

Як у країнах Заходу, так і в Україні прийнято вважати, що **генеральний план – це деталізована програма фізичного розвитку громади, яка дозволяє визначати її майбутнє**. Український закон «Про планування і забудову територій» формулює це положення наступним чином: «Генеральний план населеного пункту – це містобудівна документація, яка визначає принципові вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту» [16]. Саме у відповідності до генеральних планів має відбуватися розроблення та затвердження місцевих правил забудови, детальних

---

<sup>34</sup> Український державний науково-дослідний інститут проектування міст «Діпромісто», м.Київ; Державний інститут проектування міст «Містопроект», м. Львів; Харківський проектний інститут; Територіальний проектний інститут «Донбасцивільпроект», м. Єнакієве тощо



планів території, планів червоних ліній, іншої містобудівної документації та проектів.

Західні теоретики планування уточнюють, що генплан – це не просто технічна документація, яка вказує, в якому напрямку відбуватиметься розвиток громади, але документ, що визначає умови, на яких громада бажає, аби відбувався її подальший розвиток, зокрема просторова забудова [7, с.9]

Отже, генеральний план – це **документ, що визначає цілі та завдання громади у просторовій перспективі та є відображенням цінностей громади**. Зокрема, визначення функції із встановлення генпланами пріоритетів у розвитку міст, напрямків та форм їх забудови знаходимо у Законі «Про планування та забудову територій». Законодавчий акт (ст.12) визначає, що «генеральним планом визначаються *потреби* у територіях для забудови та іншого використання, а також їх *черговість*», так само як і «*пріоритетність* забудов й інших форм використання земель» [16]. Встановлення пріоритетів завжди відбувається на основі певних цінностей та інтересів. І хоча ДБН Б.1-3-97, пп. 1.1. проголошує, що генплани створюються «в *інтересах населення* та з урахуванням державних завдань» [12], проте практична реалізація цього положення видається вкрай сумнівною.

Причина скептичного ставлення автора до реалізації даного положення – вже згадуване втаємничення текстів генеральних планів. Адже відсутність доступу населення до документів перетворює у фікцію достатньо детально прописаний в ЗУ «Про планування та забудову територій» процес обговорення генпланів. Без доступу до текстів генеральних планів мешканці міст України фактично позбавлені можливості обговорювати цей документ. Громадяни приречені висловлювати свої уподобання та бачення щодо розвитку міст, спираючись лише на слова чиновників міських рад та розробників документа, які представляють проекти генеральних планів населенню, а також на брошури із «стислим викладенням» основних пропозицій генерального плану. Висловлюючись алегорично, на громадських слуханнях мешканці міст мають підтримати думку про надзвичайний смак певної страви, не покуштувавши її, але послухавши кухаря, який цю страву приготував. Ознайомлення із брошурами із «стислим викладенням» основних положень генерального плану навряд чи може виправити ситуацію, адже це все одно, що оцінювати роман Льва Толстого «Війна і мир» на основі конспекту у кілька сторінок. Розробники генеральних планів не зацікавлені у критичній оцінці їх роботи та затягуванні обговорення містобудівних документів, відтак у брошурі із стислим викладенням генерального плану буде скоріше висвітлений позитивний погляд на генплан, аніж подано повний перелік проблем, які можуть викликати дискусію у громаді.

В українських реаліях відсутності доступу громадськості до текстів генеральних планів ці документи не є такими, що визначають цілі та завдання громади, та не відображають цінностей, на основі яких мешканці міст хотіли б бачити їх розвиток. Навпаки, генплани міст в Україні є документами, що значною мірою віддзеркалюють цілі, завдання та цінності лише обмеженої кількості осіб, що мають безпосередній чи опосередкований доступ до тексту документа, можливість знайомитися із його змістом та усвідомлено вносити до нього пропозиції. Це обмежене коло людей складається із частини місцевих політиків, що перебувають при владі, близьких до них бізнесменів та технічних працівників проектних інститутів, які беруть участь у підготовці документа.

Процес створення генеральних планів для українських громадян лишається незрозумілим та непрозорим. Зокрема, незрозумілим для більшості населення лишається процес підготовки цього документа, а внесення до нього пропозицій та процес появи у генеральних планах певних об'єктів, зведення чи функціонування яких неоднозначно

сприймається городянами (наприклад, промислових об'єктів без дотримання санітарних зон навколо них; розважальних комплексів на місці паркових зон чи колишніх кладовищ тощо), а також зникнення із генпланів інших об'єктів, що є цінними для мешканців міста (парків, скверів, зелених зон, цінних історичних будівель тощо).

Зазначена проблема призводить до того, що генплани в Україні не виконують повністю ще однієї своєї функції, а саме **функції сприяння збереженню автентичного характеру міста, його ландшафтних, архітектурних, історико-культурних особливостей і неповторності**. Генплан описує межі теперішнього та майбутнього зростання, відображає бачення майбутнього міста. Цей документ має дозволяти громаді ідентифікувати пріоритети і цінності власного розвитку (які проявляються, серед іншого, у кількості та характері місць громадського відпочинку; збереженні при плануванні та будівництві історичних пам'яток, неповторного місцевого ландшафту тощо), дотримуватися та зберігати їх. Проте через відсутність у мешканців міст доступу до основного містобудівного документа, можливості вносити відповідні обґрунтовані пропозиції до генеральних планів, контролювати їх врахування чи неврахування, а також відслідковувати їх подальше втілення в життя, генплани в Україні не виконують зазначеної вище функції.

Для багатьох людей в Україні, причетних до планування розвитку населених пунктів, все ще незвично звучить теза про те, що **генеральний план за своєю суттю – це документ не лише технічний, але і громадсько-політичний**. В Україні – це рішення органу місцевого самоврядування, яке схвалюють місцеві політики, обрані до міської ради, і яке визначає майбутній розвиток громади. Це рішення може бути дуже відмінним за цілями і залежати від цінностей тих, хто схвалює документ. Саме тому далеко не завжди стратегії, затверджені у генеральних планах, базуються виключно на науковій основі [17, с.14].

Прийнято вважати, що у демократичних суспільствах **генеральний план – це програма дій для місцевого самоврядування**, яка має бути схвалена мешканцями міста та базуватися на цінностях та пріоритетах розвитку населеного пункту, які поділяє більшість членів міської громади. Генеральний план визначає цілі, завдання та конкретні політики щодо просторового зростання та розвитку міста у середньо – та довготерміновій перспективі. Цей документ має забезпечувати громаду добре продуманим, зваженим вибором того, яке майбутнє бажає мати місто [7, с. 8]. Залежно від особливостей національних планувальних систем генеральні плани можуть як проголошувати політику розвитку міста в цілому, так і концентруватися на плані конкретних дій. В Україні завдяки комплексному характеру створення генеральні плани поєднують елементи коротко- та довгострокового планування. Техніко-економічні розрахунки генерального плану виконуються як на весь розрахунковий період плану (15-20 років), так окремо й на першу чергу його реалізації (до 5 років). Документ має містити опис відповідних заходів щодо реалізації положень генерального плану.

Незалежно від того, наскільки деталізованим є **генеральний план, він визначає та координує функції міського самоврядування**, які дозволяють місту функціонувати як фізично, так і функціонально як цілісному об'єкту [9, с.461]. Генеральний план має зумовлювати логічність і послідовність у прийнятті рішень місцевого самоврядування, надавати місцевим політикам та членам громади **чіткий дороговказ для прийняття рішень у сфері землекористування**. Закон України «Про планування та забудову територій» говорить, що саме у відповідності до генеральних планів населених пунктів міські ради розробляють і затверджують місцеві містобудівні програми та програми соціально-економічного розвитку населених пунктів. Згідно із Законом, саме спираючись на

обговорений та схвалений громадою генеральний план (а не виходячи із власних уподобань та преференцій), міський голова та депутати міської ради мають приймати рішення про розташування та проектування нових об'єктів будівництва, здійснення реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів містобудування (доріг, дитячих садків, шкіл, стадіонів тощо) та упорядкування територій. Згідно з ДБН Б.1-3-97 вже сам текст генплану має містити заходи щодо реалізації положень генерального плану, у т.ч. перелік необхідних рішень місцевих органів самоврядування, наукових, проектних, пошукових робіт, обґрунтування одержання дотацій та субвенцій з державного, обласного, районного бюджетів та залучення інших джерел інвестування. Проте мешканці міст в Україні позбавлені можливості перевірити, наскільки діяльність міських чиновників відповідає пріоритетам затвердженого генплану, адже ці документи недоступні для громадськості, та й первісний зміст генпланів визначають не пересічні громадяни, а переважно вузьке коло осіб.

Згідно із законодавством **генеральні плани міст України є важливим джерелом публічної інформації, зокрема інформації про стан довкілля, та документами, що описують заходи щодо покращення екологічного стану.** Згідно зі ст. 12 ЗУ «Про планування та забудову територій» генеральним планом «визначається загальний стан довкілля населеного пункту, основні фактори його формування, містобудівні заходи щодо поліпшення екологічного і санітарно-гігієнічного стану» [16]. У відповідності до генеральних планів органи місцевого самоврядування організують роботу з проведення оцінки впливу діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності на стан довкілля та визначають шляхи та засоби зменшення цього впливу. Право на інформацію про стан довкілля гарантується ст. 50 Конституції України, згідно з якою доступ до такої інформації «ніким не може бути засекречено» [18].

Низку інших важливих функцій генпланів можна означити як технічні. Саме ці функції відповідно до традицій, що зберігаються із часів СРСР, виконують генеральні плани в Україні. Отже, генплан повинен зображати **повну картину поточного землекористування у місті, відображати існуючі тенденції в цій сфері.** Норми ЗУ «Про планування і забудову територій» встановлюють, що саме генеральним планом міст визначаються планувальна структура та просторова композиція забудови населеного пункту, межі функціональних зон, пріоритетні та допустимі види використання та забудови територій. Генеральним планом населеного пункту визначаються території, які мають будівельні, санітарно-гігієнічні, природоохоронні та інші обмеження їх використання. Згідно із Законом, відповідно до генеральних планів населених пунктів міські ради готують вихідні дані для розроблення планів земельно-господарського устрою території населеного пункту та іншої землевпорядної документації, обґрунтовані пропозиції щодо встановлення та зміни меж населених пунктів; організують проведення грошової оцінки земель; вирішують питання вибору, вилучення (викупу), надання у власність чи в користування земельних ділянок, надання дозволу на будівництво об'єктів містобудування; встановлюють на відповідних територіях режим використання земель, передбачених для містобудівних потреб тощо.

**Цей документ має слугувати обліку ресурсів громади і створювати умови для раціонального використання ресурсів міста,** адже генеральний план є комплексним планувальним документом, і його положення базуються на аналізі та прогнозуванні демографічних, соціально-економічних, природно-географічних, інженерно-технічних, екологічних, санітарно-гігієнічних, історико-культурних факторів. Генплан описує напрямки і межі територіального розвитку населеного пункту, функціональне призначення і

будівельне зонування території, містить принципові рішення щодо розміщення об'єктів загальноміського 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. Інформація, що міститься у генеральних планах, має використовуватися для оцінки потреб реалізації окремих проектів (наприклад, оновлення старого міського центру, збільшення площ місць громадського відпочинку; планування розподілу житлових та виробничих площ; визначення місць і можливостей для подальшого продовження транспортної мережі тощо). Планування дозволяє громаді чітко оцінювати власні ресурси та можливості щодо наявних ресурсів робочої сили, можливості освітньої мережі, потужності інфраструктури тощо, що у свою чергу дозволяє вибудовувати просторові стратегії місцевого економічного та соціального розвитку. Генплани створюють можливість тим, хто приймає рішення, краще розуміти їх вплив на майбутнє міста (зокрема і щодо розподілу різних видів ресурсів), а не керуватися лише «внутрішнім голосом».

Після схвалення плану він також стає своєрідною книгою письмової фіксації змін, що відбуваються у громаді.

**Генплани мають слугувати узагальненою оцінкою потреб громади та громадським дороговказом у сфері просторового планування як для мешканців громади,** так і для тих, хто готує та безпосередньо приймає рішення. Саме спираючись на відкритий та доступний для громадськості генплан, інформацію про вільні земельні ділянки та зональний розподіл міських територій, представники бізнесу повинні мати можливість здійснювати планування територіального розподілу власних інвестицій, проводити аналіз доцільності інвестування у створення тих чи інших об'єктів у певних частинах міста.

Інформація генерального плану має дозволяти не лише бізнесу, але й окремим громадянам планувати придбання та використання земельних ділянок, беручи до уваги офіційно проголошені потреби та плани громади. Адже вартість землі та доцільність інвестицій суттєво залежатиме від того, землі якого призначення оточують земельну ділянку, де планується будівництво, яка інфраструктура наявна тощо. Вартість житлових приміщень поруч лісопаркової зони скоріше за все буде суттєво вищою, аніж вартість таких же об'єктів поруч земельних ділянок, які планується віддати під будівництво промислових об'єктів. Зазначена інформація сконцентрована у генеральних планах міст і має бути доступною для всіх зацікавлених осіб, а не лише для обмеженого кола людей, які в законний чи протизаконний спосіб отримують доступ до генерального плану.

Будучи доступним джерелом узагальненої інформації про земельні ресурси громади та інфраструктуру міста, **генеральний план має стимулювати місцеве економічне зростання.** Прогнозування чи формальне зобов'язання<sup>35</sup> міського самоврядування забезпечити певний просторовий розвиток громади та розподіл ресурсів створює зону комфорту, знання того, яких проявів будівельної, виробничої та соціальної активності можна очікувати на земельних ділянках сусідніх землевласників та землекористувачів, місцевого самоврядування. Поінформованість стимулює бізнес та місцевих мешканців до інвестицій,

---

<sup>35</sup> Ступінь обов'язковості виконання генеральних планів є відмінною у різних країнах світу. Наприклад, законодавство Фінляндії передбачає два види генеральних планів: з юридичними зобов'язаннями місцевого самоврядування та без них. Генеральний план без юридичних зобов'язань є більшою мірою стратегічним документом. Генеральний план із юридичними зобов'язаннями передбачає обов'язок місцевого самоврядування здійснити заплановані просторові зміни, що може включати обов'язок викупу земельних ділянок або виплати компенсацій тим землевласникам, на чий права/інтереси реалізація генерального плану має вплинути.

тому що всі «гравці» мають однаковий доступ до відповідної інформації. Проте в Україні представники бізнесу та міські мешканці позбавлені відповідних можливостей, адже генеральні плани українських міст, які створюються за кошти вітчизняних платників податків, недоступні для переважної більшості із них.

Важливо відзначити, що проблема втаємничення генпланів **впливає не лише на мешканців того населеного пункту, генеральний план якого недоступний громадянам, але і на мешканців сусідніх адміністративних одиниць.** Зокрема, згідно із ЗУ «Про планування та забудову територій» генплани узгоджують питання забудови та іншого використання територій, у яких зацікавлені територіальні громади суміжних адміністративно-територіальних одиниць. Проте в умовах втаємничення генпланів цілий ряд важливих питань (розташування великих промислових об'єктів, передачі територій одних територіальних одиниць іншим, транспортного сполучення тощо) буде вирішуватися в кращому разі на рівні уповноважених чиновників сусідніх адміністративних одиниць. У той же час пересічні громадяни, на чие життя впливатимуть прийняті рішення, будуть позбавлені можливості сформувану обґрунтовану думку щодо відповідності запланованих рішень їх (громадян) потребам та не матимуть повноцінної можливості захистити свої законні інтереси.

Підбиваючи підсумки статті, зазначимо, що генеральні плани українських міст за своїм змістом є типовими планами міського розвитку. Вони створюються у відповідності до комплексного підходу та відображають у просторовій системі широкий спектр аспектів міського життя. Українські генеральні плани за змістом є найбільш близькими до того типу планувального документа, який в англійській літературі має назву «comprehensive plan» (загальний/ всеохоплюючий план) та включає елементи стратегічного планування.

Незважаючи на змістовну близькість українських генеральних планів до їх західних аналогів, зазначені документи виконують у суспільствах суттєво відмінні функції. В Україні функції генеральних планів де-факто обмежені технічною площиною, у той час як громадсько-політичні функції цих документів не реалізуються. Сучасна українська планувальна наука та практика досі залишається під впливом радянських технократичних традицій, за якими генеральні плани розглядалися як директивні документи радянських органів вищого рівня, були призначені для ознайомлення та роботи із ними вузького кола осіб. Українське законодавство у сфері планування та розвитку територій, що зазнало в останні роки позитивних змін, зокрема із внесенням доповнень до ЗУ «Про планування та розвиток територій», усе ще містить ряд суперечливих положень. З одного боку, законодавство закріплює за генеральними планами статус публічних комплексних програм міського розвитку, які мають проходити громадське обговорення, яке неможливе без ознайомлення із текстами самих документів. З іншого боку, ціла низка підзаконних актів визначає інформацію, що міститься у генеральних планах, та формат її збереження (великомасштабні карти) такими, що мають обмежений статус доступу.

Обмеження доступу громадськості до генеральних планів міст грифами «таємно» та «Для службового користування» призводить до втрати цими документами їх публічного характеру. Статус генерального плану міста як документа із обмеженим доступом є абсолютно абсурдним з погляду на ту роль, яку ці документи мають відігравати та відіграють у відкритих суспільствах. Втаємничення від громадськості генеральних планів є джерелом корупційних зловживань та стримує економічний розвиток міст. Накладання грифів «таємно» та «ДСК» на генеральні плани є джерелом порушення численних громадсько-політичних прав українських громадян, серед яких насамперед право на доступ

до офіційної інформації. Розроблені без повноцінної участі громадськості генеральні плани українських міст не відображають цінностей та бачень розвитку членами міських громад. Недоступність для громадськості генеральних планів суттєво обмежує право та можливість громадян України впливати на планування просторового, соціально-економічного та культурного розвитку власних громад, контролювати дії міських посадовців у відповідних сферах. Подальший розвиток України як демократичної правової держави вимагає зміни статусу генеральних планів міст, пошуку шляхів забезпечення вільного доступу громадян до цих важливих містобудівних документів.

### Література

1. UN Human Settlements Programme. Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements. – London, 2009. – 306p.

2. Мастер-план, проектирование парков // Компания Атракцион-инвест. – Режим доступу: [http://www.attractions.ru/vidy\\_dejatel\\_nosti/proektirovanie\\_parkov/master.html](http://www.attractions.ru/vidy_dejatel_nosti/proektirovanie_parkov/master.html) – 10.04.2010.

3. Стартував українсько-бельгійський проект з оптимізації руху в Одесі // УНІАН – Режим доступу: <http://unian.net/ukr/news/news-368036.html>. – 18.03.2010.

4. Мастерплан // Администрация города Перьми. Режим доступу: [http://www.gorodperm.ru/economic/building-up/genplan/master\\_plan](http://www.gorodperm.ru/economic/building-up/genplan/master_plan). —10.04.2010.  
Мастерпланирование // ОАО Масштаб - Режим доступу: <http://www.a101.ru/master-planing.xml> . –10.04.2010.

5. Kent T.J. The Urban General Plan / T.J. Kent. – San Francisco: Chandler Publishing Company, 1964. –213p.

6. Kaiser E. J. Twentieth Century Land Use Planning: A Stalwart Family Tree/ E. J. Kaiser, D. R. Godschalk // Journal of the American Planning Association. – 1995. – № 61(3). – P. 365-385.

7. Kelly E.D., Community Planning: An Introduction to the Comprehensive Plan / E.D. Kelly, B. Becker. – Washington, D.C.: Island Press, 2000. – 496 p. – Режим доступу: <http://site.ebrary.com.miman.bib.bth.se/lib/bthbib/docDetail.action?docID=10196540> — 10.04.2010.

8. Chapin F. Stuart Jr. Urban Land Use Planning / F. Stuart Jr. Chapin. New York: Harper and Brothers Publishers, 1957. – 397 p.

9. Innes J. E. Planning Through Consensus Building: A New View of the Comprehensive Planning Ideal/ J. E. Innes // Journal of the American Planning Association. 1996. –№ 62(4). – P. 460-472.

10. Farhoodi R., A Critique of the Prevailing Comprehensive Urban Planning Paradigm in Iran: the Need for Strategic Planning/ R.Farhoodi, M.Gharakhlou-N, M. Ghadami, P. Musa// Planning Theory. 2009. –№ 8. –P.335-361.

11. Kaufman J. L. A Public Planning Perspective on Strategic Planning/ J. L. Kaufman, H. M. Jacobs//Journal of the American Planning Association. –1987. –№ 53(1). – P.23-33.

12. ДБН Б.1-3-97. Система містобудівної документації. Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів. – Чинні від 1997-12-01. – К.: Держбуд України. – Режим доступу [www.minregionbud.gov.ua/dbn/b1397.doc](http://www.minregionbud.gov.ua/dbn/b1397.doc). – 21.04.2010.

13. Kranenborg H. Access to Information in the European Union a Comparative Analysis of EC and Member State Legislation/ H. Kranenborg, W. Voermans. – Groningen: Europa Law

Publishing, 2005. – 129p.

**14.** Hirt S. Revisiting Urban Planning in the Transitional Countries. Regional Study Prepared for the Global Report on Human Settlements 2009/ S. Hirt, K. Stanilov. – Режим доступу: <http://www.unhabitat.org/downloads/docs/GRHS2009RegionalTransitionalCountries.pdf>. – 21.04.2010.

**15.** ДП Державний інститут проектування міст «Містпроект». Лист-відповідь директора ДП ДІПМ «Містпроект» М.Кошла № 199/12-1 від 31.05.2010 на інформаційний запит Східноукраїнського центру громадських ініціатив. Львів. – 2с.

**16.** Закон України «Про планування та забудову територій» (за станом на 20 квітня 2010 р.) // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1699-14> . – 20.04.2010.

**17.** Alder J. Development control / J. Alder. – 2nd ed. – London: Sweet & Maxwell, 1989. – 225p.

**18.** Конституція України (за станом на 20 квітня 2010 р.) // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96%E2%F0>. – 20.04.2010.

Ці слова на завершення книги для тих, хто не байдужий до проблеми втаємничення генеральних планів. Лише разом ми, активні громадяни, можемо змінити ситуацію в наших громадах, зробити органи місцевого самоврядування справді відкритими і підзвітними громаді. Пройде не так багато часу і те, що раніше здавалося неймовірним, – стане аксіомою: **генеральні плани мають бути відкритими для громадськості.**

Для того, щоб це сталося, потрібні дії! Дії різного масштабу і на різних рівнях: листи і телефонні дзвінки до міської ради із запитом про доступність генплану, тематичні публікації в пресі, обговорення проблеми із громадськими активістами, журналістами та політиками, звернення експертів-науковців до профільного комітету Верховної ради та безліч інших. Якщо Ви не байдужі до проблеми втаємничення генпланів – знайдіть зручний і цікавий для Вас спосіб зробити внесок у те, аби життя наших громад стало менш корумпованим, більш чесним і заможним. Ми пропонуємо декілька варіантів наших можливих спільних дій щодо вирішення проблеми. Будемо вдячні за пропозиції щодо поповнення цього списку та інформацію про дії, до яких вдалися Ви.

### ***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 та висновків, нам цікаво дізнатися про них. Будь ласка, пишіть нам на електронну пошту [zahumanrights@gmail.com](mailto:zahumanrights@gmail.com) або на адресу: СЦГІ, 30-й квартал, буд. 2, кв. 14 м. Луганськ, 91005.

### ***Дослідіть проблему у 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 Вашого будинку хімічного чи радіаційного забруднення? Які плани щодо розвитку прилеглої території у майбутньому? Повірте, Вас можуть очікувати несподіванки. Для отримання доступу Ви можете особисто відвідати міську раду або написати інформаційний запит. Зразок цього документа можна отримати, надіславши нам запит на електронну адресу [zahumanrights@gmail.com](mailto:zahumanrights@gmail.com).

Відповіді на аналогічні інформаційні запити до органів місцевого самоврядування Вашого міста Ви зможете знайти на сайті СЦГІ за адресою <http://www.totalaction.org.ua/genplan>. Проте пам'ятайте, що відмова, отримана СЦГІ у доступі до Генерального плану Вашого міста чи селища, не означатиме автоматичну відмову Вам. Час змінюється і змінюється реакція представників органів місцевого самоврядування.

Нам цікаво дізнатися про Ваші спроби отримати доступ до Генерального плану. Ми готові надати Вам в цьому правову допомогу. Будь ласка, звертайтеся до нас на електронну пошту [zahumanrights@gmail.com](mailto:zahumanrights@gmail.com) або на адресу: СЦГІ, 30-й квартал, буд. 2, кв. 14 м. Луганськ, 91005.

***Надішліть звернення до Верховної Ради України, Президента України, Кабінету міністрів*** із вимогою закріпити в новому Містобудівному кодексі та Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» статус генеральних планів як документів, відкритих для громадськості! Зразок звернення Ви знайдете в цій книзі на подальших сторінках. Вже підготовлений текст звернення можна завантажити із сайту СЦГІ за адресою <http://www.totalaction.org.ua/taxonomy/term/853>. Ми будемо вдячні, якщо Ви поінформуєте нас про надіслане Вами звернення та отриману відповідь.



***Приєднуйтеся до коаліції! Поділіться ідеями!***

Східноукраїнський центр громадських ініціатив продовжує кампанію за забезпечення доступності генеральних планів населених пунктів для громадськості, і ми запрошуємо всіх зацікавлених приєднуватися до нас. СЦГІ пропонує як організаціям, так і фізичним особам приєднатися до громадської коаліції, що виступає за законодавче закріплення за генеральними планами статусу документів, відкритих для громадськості. Діяльність коаліції не обмежуватиметься лобіюванням законодавчих змін. Вона також включає проведення тематичних просвітницьких, навчальних та правозахисних заходів, покликаних забезпечити максимально швидке впровадження в життя запланованих законодавчих новел.

Якщо у Вас є запитання щодо приєднання до коаліції, пропозиції щодо спільної діяльності, будь ласка, звертайтеся до нас на електронну пошту [zahumanrights@gmail.com](mailto:zahumanrights@gmail.com) або за телефонами (067) 6409440; (0642) 491374.

***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 того, аби проводити просвітницькі заходи із громадськими активістами та державними службовцями; для того, аби вести судові процеси. Ми будемо вдячні за фінансову або іншу матеріальну підтримку нашої діяльності. Ваші пожертви допоможуть зменшити рівень корупції в містобудуванні, зроблять наше суспільство чеснішим!

Ви можете перерахувати кошти для нашої громадської організації у відділені будь-якого банку, зробивши переказ на гривневий рахунок № 26009009160410 Східноукраїнського центру громадських ініціатив (ЄДРПОУ 26402664) у ЛФ АБ «Брокбізнесбанк», МФО 304632, із позначкою «благодійна пожертва на реалізацію статутних завдань СЦГІ».

***З питань пожертв Ви можете звертатися до нас на електронну пошту [zahumanrights@gmail.com](mailto:zahumanrights@gmail.com) або за телефоном (067) 6409440; (0642) 491374.***

**ЗРАЗОК ЗВЕРНЕННЯ ДО ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ, ГОЛОВИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ  
УКРАЇНИ ТА ПРЕМ'ЄР-МІНІСТРА УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ  
ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ МІСЬКИХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ**

---

Президенту України  
Януковичу В.Ф.  
вул. Банкова, 11, м. Київ, 01220

Голові Верховної Ради України  
Литвину В.М.  
вул. Грушевського, 5, м. Київ, 01008

Голові Кабінету Міністрів України  
Азарову М.Я.  
вул. Грушевського, 12/2, м. Київ, 01008

**Шановний Вікторе Федоровичу!**  
**Шановний Володимире Михайловичу!**  
**Шановний Миколо Яновичу!**

Із схваленням закону України «Про доступ до публічної інформації» та внесенням змін до закону України «Про інформацію» наша держава зробила важливий крок щодо забезпечення гарантування прав громадян на доступ до публічної інформації. Впровадження цих законів у життя вимагає їх усебічного узгодження із іншими законодавчими актами та вироблення механізмів їх практичної імплементації. Зокрема, надзвичайно гострою є проблема забезпечення доступу громадськості до генеральних планів міст. Ці документи, що є основою містобудівної документації, впливають на життя мільйонів українських громадян. На жаль, до сьогодні більшість генеральних планів міст втаємничені від громадян та можуть залишитися такими і навіть після схвалення нових законів про доступ до публічної інформації. Описана ситуація є прямим порушенням низки конституційних прав громадян України, виглядає нонсенсом для нашої країни як держави-члена Ради Європи. Засекречення генпланів призводить до поширення корупції у містобудуванні, стримує інвестиційний розвиток українських міст.

З метою подолання негативних явищ та тенденцій, описаних вище, просимо забезпечити наступні заходи, покликані гарантувати реальний доступ громадян до містобудівної документації. Зокрема просимо:

1. Внести зміни до законів України «Про доступ до публічної інформації» (№2763) та «Про інформацію» (№ 7321) з метою узгодження суперечностей між цими законодавчими актами.

2. Забезпечити широке громадське обговорення Містобудівного кодексу України, зокрема його розділів, присвячених містобудівній документації, проблемі недоступності для громадян генеральних планів населених пунктів.

3. Закріпити за генеральними планами статус документів, відкритих для громадськості. Внести відповідні зміни до проекту Містобудівного кодексу, Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Визначити в тексті нового Містобудівного кодексу та в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» складові генерального плану й вичерпний перелік відомостей текстової та графічної складової

генерального плану, доступ до яких може бути обмежений у відповідності з європейськими стандартами доступу до публічної інформації та законами України.

4. Закріпити в Містобудівному кодексі та у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» принцип, відповідно до якого наявність у генеральному плані інформації з обмеженим доступом не є підставою для обмеження доступу до всього генерального плану, тим самим реалізувати принцип «обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ» (ч. 7 ст. 6 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»).

5. Законодавчо закріпити обов'язок органів місцевого самоврядування оприлюднювати генеральні плани та їх проекти, включаючи всі додатки у повному обсязі (за винятком відомостей, що становлять державну таємницю або є службовою інформацією), у формі, доступній для громадськості.

6. Віднести до обов'язків органів місцевого самоврядування замовлення електронних версій генеральних планів. Установити обов'язок такого замовлення в разі потреб оновлення генерального плану чи його відсутності, а також його розміщення у термін три місяці (за аналогією з оприлюдненням змін до ЗВДТ).

7. Віднести до обов'язків органів місцевого самоврядування, в яких відсутні власні веб-сайти, забезпечення розміщення електронних версій генеральних планів у Інтернет на зовнішніх веб-сайтах (наприклад, на сайтах регіональних органів державної влади) і встановити обов'язок його розміщення у термін три місяці (за аналогією з оприлюдненням змін до ЗВДТ).

8. Ввести законодавчу вимогу щодо виготовлення генеральних планів у формах, зручних для масового ознайомлення громадян і поширення.

9. Законодавчо закріпити за графічними складовими (картами, планами тощо) містобудівних документів, ухвалених у якості нормативно-правових документів органів державної влади або місцевого самоврядування, генеральних планів статус документів, відкритих для громадськості.

10. Посилити дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну й кримінальну відповідальність державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, працівників прокуратури за порушення принципів інформаційних відносин, установлених Законом України «Про інформацію», зокрема за необґрунтовану відмову від надання відповідної інформації; надання інформації, що не відповідає дійсності; несвочасне надання інформації; навмисне приховування інформації; примушення до поширення або перешкоджання поширенню певної інформації, а також цензуру; поширення відомостей, що не відповідають дійсності; безпідставну відмову від поширення певної інформації; необґрунтоване віднесення окремих видів інформації до категорії відомостей з обмеженим доступом. З цією метою внести відповідні зміни до Цивільного кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України.

11. Передбачити в разі невиконання місцевою радою вимог законодавства при прийнятті нормативно-правових та індивідуальних нормативних актів, а також законних вимог органу правового нагляду (в Україні – прокуратури) щодо усунення порушень законодавства застосування відповідних адміністративних санкцій (включно до відсторонення вищої посадової особи місцевого самоврядування від виконання повноважень, а також розпуску ради з призначенням позачергових виборів). З цією метою внести відповідні зміни до ЗУ «Про місцеве самоврядування», до інших законодавчих актів.

12. Привести Кабінету Міністрів України свої нормативно-правові акти у відповідність із прийнятими Законами України «Про інформацію» та «Про доступ до

публічної інформації» й забезпечити перегляд і скасування міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів, що суперечать цим законам.

13. Забезпечити суворий контроль Президентом України та Верховною Радою України виконання органами прокуратури їх функцій щодо забезпечення невідворотності настання відповідальності державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, працівників прокуратури за порушення принципів інформаційних відносин, установлених Законом України «Про інформацію».

Дата

Підпис

## **ІНФОРМАЦІЯ ПРО СХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ГРОМАДСЬКИХ ІНІЦІАТИВ «ТОТАЛЬНА АКЦІЯ НА ПІДТРИМКУ ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ДЕМОКРАТІЇ»**

---

**Місія СЦГІ:** розвивати та підтримувати відповідальну та свідому участь громадян у громадському житті шляхом проведення правозахисних і просвітницьких програм.

**Цінності СЦГІ:** Східноукраїнський центр громадських ініціатив 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:

- правозахист та громадянська освіта;
- підтримка та розвиток громадянського суспільства;
- планування та розвиток громад і територій.

### **Наші послуги:**

- Тренінгові заняття та навчальні семінари з наступних тем: стратегічне планування, лідерство, представлення та захист інтересів, антидискримінаційні практики, демократичні процедури в діяльності ОГС, ефективне управління, розвиток місцевих громад і територій, участь громадськості у прийнятті рішень, залучення фінансування тощо.

- Розробка та публікація навчальних і методичних матеріалів для ОГС, органів місцевого самоврядування та органів державної влади.

- Розробка планів розвитку територій, соціальних проектів для місцевих громад, органів місцевого самоврядування.

- Безкоштовні правові консультації юристів, представлення інтересів у суді для ОГС і громадських активістів.

- 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](mailto:zahyst@gmail.com) WEB: <http://totalaction.org.ua>





*Науково-публіцистичне видання*

*Колектив авторів*

ДОСТУП ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ МІСЬКИХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ УКРАЇНИ: ЗБІРНИК МАТЕРІАЛІВ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПРОЕКТУ «ЧЕРЕЗ ДОСТУП ДО ГЕНЕРАЛЬНИХ ПЛАНІВ – ДО МІСТОБУДУВАННЯ БЕЗ КОРУПЦІЇ»

*Українською мовою  
За редакцією В.В.Щербаченка*

Комп'ютерний макет: В.М. Ткач  
Коректура: Д.Г. Тимошевська, О.В.Переходченко

Підписано до друку 14.01.2011 Формат 60x84 1/16.  
Папір офсетний. Друк RISO. Гарнітура Times New Roman.  
Ум. др.-ар. 30,7. Зам. № 12.  
Наклад 400 прим.

Видавець: СПД Резніков В.С.  
91055, м. Луганськ, вул. Луначарського, 58.  
Тел.: (0642) 52-50-67, 71-76-93.  
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру  
суб'єктів видавничої справи  
ДК № 1692 від 17.02.2004.

Надруковано ФОП Котова О.В.  
91022, м. Луганськ, вул. Сент-Ет'єнівська, 40.  
Тел.: (0642) 33-88-63.