

СХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ГРОМАДСЬКИХ ІНІЦІАТИВ

ЕКСПЕРТНІ ПРОПОЗИЦІЇ

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

2012

ЗМІСТ

Зміст	1
Резюме	2
Список скорочень	7
Загальні відомості про громадську експертизу	8
Результати	16
Висновки	34
Рекомендації	37
Перелік документів та матеріалів, що були використані в ході проведення громадської експертизи	39

РЕЗЮМЕ

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

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

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

Зокрема

- 1.1. Встановлюючи обмеження доступу до службової інформації, ЦОВВ не дотримуються ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Зокрема, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України при віднесенні публічної інформації до службової не перевіряє, чи дозволяє закон про доступ до публічної інформації відносити такі категорії інформації до службової взагалі. Відповідно до закону до службової інформації може бути віднесена лише внутрішнє, службове кореспонденція, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; інформація, що зібрана у процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці. Закон також вимагає публічну інформацію, що підпадає під одну із названих категорій, відносити до службової лише при дотриманні сукупності таких вимог: 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.
- 1.2. У системі ЦОВВ України чітка методологія віднесення тих чи інших даних до категорії службової інформації не розроблена, а методологія оцінки потенційної шкоди, що може виникнути в разі витоку тієї чи іншої службової інформації, відсутня.
- 1.3. Внаслідок відсутності вказаної методології, ЦОВВ, формуючи переліки службової інформації, не проводять ані комплексний аналіз впливу включення/не включення тієї чи іншої категорії відомостей до службової інформації на інші сфери державної політики, ані аналіз вигід та витрат від включення/не включення тієї чи

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

- 1.4. Відсутній механізм дієвого контролю з боку органів державної влади та громадськості щодо включення тих чи інших відомостей до переліків службової інформації.
- 1.5. Наслідком такої ситуації є формування ЦОВВ переліків відомостей, що становлять службову інформацію, які суперечать вимогам чинних законів України та не узгоджуються один з одним (зокрема щодо режиму обмежень доступу до картографо-геодезичних матеріалів та даних).
- 1.6. ЦОВВ навіть в узагальненому вигляді не оприлюднюють підстав віднесення тих чи інших відомостей до категорії «службова інформація», що робить процедури формування переліків в очах громадськості малозрозумілими, а результати відповідних процедур – необґрунтованими.
- 1.7. Широке повноваження ЦОВВ у сфері формування переліків інформації із обмеженим доступом супроводжуються відсутністю дієвих механізмів відповідальності за надмірне обмеження доступу до інформації.

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

2. СЦГІ вважає, що основна відповідальність за відсутність повноцінного доступу громадян до генеральних планів України лежить на Мінрегіоні України, як на провідному органі у системі ЦОВВ України з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва, архітектури та містобудування.
- 2.1. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, є основним підзаконним НПА, яким керуються проектні інститути та органи місцевого самоврядування, протиправно обмежуючи доступ громадян до містобудівної документації.
- 2.2. Процедура формування переліку відомостей, що становить службову інформацію в Мінрегіоні України, має ті ж самі вади, які характерні для процедури формування переліку відомостей, що становить службову інформацію в системі інших ЦОВВ. Така процедура є методологічно слабкою, слабоконтрольованою, непрозорою, неузгодженою між окремими ЦОВВ. Недосконалі процедури формування переліку призводять до ухвалення ЦОВВ рішень, які суперечать вимогам чинних законів України, не узгоджуються один з одним і зумовлюють порушення прав та інтересів громадян.
- 2.3. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію в Мінрегіоні України, суперечить Переліку службової інформації Збройних Сил України (ПСІ-2011) та Переліку конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування» в Державній службі геодезії, картографії та кадастру, зокрема в частині обмеження доступу громадськості до картографо-геодезичних матеріалів та даних.
- 2.4. Включення певних категорій картографо-геодезичних матеріалів та даних до Переліку відомостей, що становлять службову інформацію в Мінрегіоні України, без

належного аналізу наслідків такого включення для інших сфер державної політики зумовлює цілий рід негативних суспільних явищ. Зокрема, це призводить до обмеження доступу громадян до генеральних планів міст. У свою чергу, це має наслідком порушення законних прав та інтересів громадян, поширення корупції, погіршує інвестиційний клімат міст, екологічну ситуацію в громадах, призводить до поширення бідності. Обмеження доступу громадян до генпланів негативно впливає на реалізацію завдань державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері економіки, екології, соціальної політики, охорони пам'яток історії та культури тощо.

- 2.5. Продовження політики обмеження доступу громадян до матеріалів генеральних планів є недоцільним, суперечить чинному законодавству та взятим на себе міжнародним зобов'язанням України й не відповідає сучасним реаліям суспільних відносин.
 - 2.6. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію в Мінрегіоні України, є не єдиним фактором, що зумовлює протиправне обмеження повноцінного доступу громадян до генеральних планів населених пунктів.
 - 2.7. Мінрегіон затверджує державні будівельні норми, в т.ч. й ті, що регулюють склад, зміст, порядок розробки містобудівної документації. Міністерство також має необхідні повноваження для пошуку шляхів забезпечення доступності містобудівної документації для громадян.
 - 2.8. Ухвалення нових ДБН, які б відповідали нормам Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», Закону України «Про доступ до публічної інформації», а також кращим світовим практикам та стандартам, могло б вирішити проблему недоступності містобудівної документації для громадян. Однак відмова Мінрегіону України від проведення консультацій із громадськістю у формі публічного громадського обговорення проекту ДБН Б.1.1-XX-201X «Склад і зміст генерального плану населеного пункту» перешкоджає пошуку шляхів практичного забезпечення повноцінного доступу громадськості до містобудівної документації, зокрема, до генеральних планів, і неминуче призводить до позбавлення конституційного права громадян на доступ до інформації та на участь в управлінні державними справами.
 - 2.9. Попри те, що новий проект ДБН Б.1.1-XX-201X «Склад і зміст генерального плану населеного пункту» на даний час перебуває в розробці та досі не вирішене питання зняття грифу «ДСК» з картографо-геодезичних матеріалів, це не має бути перешкодою для виконання зобов'язуючих норм ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності». Нові генеральні плани населених пунктів, які перебувають в розробці, мають затверджуватися у суворій відповідності до вимог містобудівельного Закону та Закону України «Про доступ до публічної інформації».
3. СЦГІ розцінює як позитивні, але не достатні для вирішення проблеми кроки, вжиті Мінрегіоном України для стимулювання дискусії в системі ЦОВВ щодо зміни режиму доступу громадськості до картографо-геодезичних матеріалів та даних.
 4. СЦГІ вітає залучення Мінрегіоном України представників громадськості до дискусії в системі ЦОВВ щодо зміни режиму доступу громадськості до картографо-геодезичних матеріалів та даних.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

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

Кабінету Міністрів України:

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

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

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

зняття грифу «ДСК» з картографічних матеріалів, забезпечення розміщення генеральних планів на веб-сайтах органів місцевого самоврядування.

Мінрегіону України:

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

Генеральній прокуратурі України:

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

Список скорочень

ВРУ – Верховна Рада України

ДБН – державно-будівельні норми

ДСК – для службового користування

ЗВДТ – Звід відомостей, що становлять державну таємницю

ЗСУ – Збройні Сили України

ЗУ – закон України

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

Міноборони – Міністерство оборони України

МНС – Міністерство надзвичайних ситуацій України

НПА – нормативно-правовий акт

ОГС – організації громадянського суспільства

ОМС – органи місцевого самоврядування

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

СЦГІ, Центр – Східноукраїнський центр громадських ініціатив

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

Загальні відомості про громадську експертизу

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

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

м. Луганськ, 91005,

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

електронна адреса: zahyst@gmail.com

Обґрунтування необхідності проведення громадської експертизи

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

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

Підставою для накладання на генплани обмежувального грифу «ДСК» є переліки службової інформації та переліки конфіденційної інформації, що є власністю держави, ухвалені в 2008–2011 роках центральними органами виконавчої влади. До інформації, що слугує підставою для обмеження доступу до генпланів, належать дані про мережі комунікацій у містах, лінії урядового зв'язку, схеми та джерела водозабезпечення, заходи з їх охорони в містах із населенням понад 100 тис. осіб тощо.¹ Крім того, в переліках такої інформації визначено, що низка видів великомасштабних карт і планів, створених із використанням геодезичної мережі, також належить до конфіденційної інформації, що є власністю держави². Видається логічним, що частина зазначеної інформації справді може

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

² Пункт 4 Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого Наказом Міністра Мінрегіону України від 06.06.2011р. №68; Підпункти 8.1.-8.7. Переліку службової інформації Збройних Сил України (ПСІ-2011), затверджений наказом Генерального штабу Збройних Сил України від 20.09.2011р. № 180; Пункти 3-7 Переліку конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування» в Державній службі геодезії, картографії та кадастру, затверджений Наказом Держслужби геодезії, картографії та кадастру 21.04.2008 р. №67; Пункти 4,5 Переліку відомостей, які містять службову інформацію і яким

бути визнана такою, доступ до якої має бути обмежений в інтересах національної безпеки і громадського порядку.

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

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

Предмет експертизи

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

Мета громадської експертизи

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

Правова основа проведення громадської експертизи

Громадська експертиза здійснювалась у відповідності до:

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

Терміни проведення громадської експертизи

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

Типи даних, що використовувалися для проведення громадської експертизи

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

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

Хід проведення громадської експертизи

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

У відповідь Мінрегіоном України 01 грудня 2011 року (дата поштового штемпеля на конверті) СЦГІ було надіслано лист № 7/29-15916, датований 23 листопада 2011 року. У листі містилися відповіді щодо запитуваної інформації та документів або їх копій лише по двох із дев'яти пунктів, що містилися у запиті на проведення громадської експертизи. Зокрема, Мінрегіон повідомив про процедуру формування Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві, та подав інформацію про первинні дані, на підставі яких було сформовано зазначений перелік. Про видання наказу про проведення громадської експертизи та заходи, пов'язані із підготовкою матеріалів, СЦГІ повідомлено не було.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Аналіз проекту ДБН Б.1.1-XX-201X «Склад і зміст генерального плану населеного пункту» у контексті доступу до генеральних планів міст засвідчив його повну невідповідність Конституції України та чинним міжнародним договорам (Орхуській Конвенції), ЗУ «Про доступ до публічної інформації», ЗУ «Про інформацію», ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» в контексті доступу до інформації. Зокрема, проект ДБН Б.1.1-XX-201X «Склад і зміст генерального плану населеного пункту» не передбачає розмежування змісту генеральних планів на частину, доступну для громадян, та частину із обмеженим доступом, зберігає застарілу систему обмежень доступу громадян до

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

⁵ Лист Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України А.М. Близнюка від 19.04.2012 р. 12/20-14-996 до Кабінету Міністрів України.

⁶ Лист-відповідь начальника Головного управління оперативного забезпечення ЗСУ, полковника М.І.Кравчука 343/1/2627 від 18.06.2012 р. на інформаційний запит СЦГІ.

генеральних планів населених пунктів та не створює механізм реалізації проголошеного законом принципу загальної доступності генеральних планів.

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

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

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

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

⁸ Лист заступника міністра Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ Д.В.Ісаєнка від 27.012012 р. №7/14-127 на звернення СЦГІ, Центру громадянських свобод та ГО «Бюро екологічних розслідувань».

⁹ Прес-служба Мінрегіону. Мінрегіон та громадськість ініціюють «розсекречення» Генпланів // Мінрегіон України. – Режим доступу:

http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=1424:%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%96%D0%BE%D0%BD-%D1%82%D0%B0-%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%81%D1%8C%D0%BA%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C-%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%86%D1%96%D1%8E%D1%8E%D1%82%D1%8C-%D1%80%D0%BE%D0%B7%D1%81%D0%B5%D0%BA%D1%80%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B2&lang=uk

Обмеження громадської експертизи

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

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

Але отримати доступ до документа виявилось неможливим, оскільки жодна із державних установ не захотіла визнати себе його розпорядником. Згідно з розпорядженням КМУ від 9.08. 1999 р. N 793-р¹⁰ наступником, в т.ч. спеціальної та іншої техніки і документації» нині розформованого Державного комітету України з питань державних секретів та технічного захисту інформації, є СБУ. Тому в травні 2012 року СЦГІ звернувся до Спецслужби з проханням надати копію відповідного документа. Служба безпеки України у відповідь на цей інформаційний запит повідомила, що зазначений документ у СБУ відсутній¹¹. З огляду на таку відповідь Центр звернувся за відповідним документом до Кабінету Міністрів України, який мав би вирішити, який саме орган має зберігати документи розформованого Державного комітету України з питань державних секретів та технічного захисту інформації. Проте із Секретаріату КМУ відповіли, що зазначена інформація також «не перебуває у володінні Секретаріату Кабінету Міністрів»¹², та переслали запит до Міністерства юстиції України. Мінюст у свою чергу повідомив, що «Міністерство юстиції не є розпорядником за запитами на інформацію стосовно інформації інших державних органів України...»¹³. В цьому ж листі заступник Міністра юстиції Д.М.Ворона зазначив, що спеціально уповноваженим державним органом у сфері охорони державної таємниці є СБУ, яка вказала, що відповідного документа не має.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України

У системі ЦОВВ України провідним органом з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва, архітектури та містобудування є Мінрегіон України¹⁸. Це Міністерство визначає пріоритетні напрями розвитку відповідних сфер¹⁹, здійснює управління у сфері містобудівної діяльності шляхом планування територій на державному, регіональному та місцевому рівнях, моніторингу стану розроблення містобудівної документації на всіх рівнях, здійснює контроль за дотриманням законодавства у сфері містобудівної діяльності, вимог будівельних норм, державних стандартів і правил,

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

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

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

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

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

¹⁹ Там же, п. 4.

положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, проектної документації²⁰. Мінрегіон затверджує державні будівельні норми²¹, в т.ч. й ті, що регулюють склад, зміст, порядок розробки містобудівної документації. Проектні інститути, виготовляючи генплани та накладаючи на ці документи грифи «ДСК» і «Гаємно», використовують насамперед Перелік відомостей, що становлять службу інформацію у Мінрегіоні України.

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

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

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

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

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

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

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

²¹ П.4.2. Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затверджене Указом Президента України від 31 травня 2011 року N 633/2011 // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/633/2011>

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

http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=2090:%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BB%D1%96%D0%BA-%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%B9-%D1%89%D0%BE-%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D1%8E%D1%82%D1%8C-%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%BE%D0%B2%D1%83-%D1%96%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8E-%D1%83-%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D1%96-%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BA%D1%83-%D0%B1%D1%83%D0%B4%D1%96%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%82%D0%B2%D0%B0-%D1%82%D0%B0-%D0%B6%D0%B8%D1%82%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BE-%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D0%B3%D0%BE%D1%81%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8&Itemid=20&lang=uk

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

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

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

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

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

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

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

²⁴ Лист Міністра Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ А.М. Близнюка 12/20-14-996 від 19.04.2012 р. до Кабінету Міністрів України.

²⁵ Кабінет Міністрів України. Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію: постанова від 27.11.1998 року N 1893//ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1893-98-%D0%BF>

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

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

²⁸ Так само.

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

2.2. Міністерство оборони України

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

У листі № 335/2/1942 від 16.06.2011 р. за підписом Начальника Головного управління виховної та соціально-психологічної роботи ЗСУ повідомляється, що «посилання на Протокол експертної комісії при державному експерті з питань таємниць – командувачі сил підтримки Збройних Сил України від 22.01.10 № 1 при наданні грифів обмеження доступу до генеральних планів населених пунктів їх власниками та розробниками є необґрунтованим».

Зокрема, військові зазначають: «В протоколі віднесення відомостей, які містять конфіденційну інформацію, чітко обмежено вказаними видами стандартизованих картографічних матеріалів, які створюються та застосовуються в Збройних Силах України (плани міст масштабів 1:10000 та 1:25000 топографічні, цифрові карти масштабів 1:10000, 1:25000, 1:50000, тощо). Їх змістовне навантаження, математична та геодезична основи, системи координат регламентовано відомчими керівними документами для забезпечення детального вивчення місцевості та оцінки її тактичних властивостей під час планування та здійснення бойових дій, організації взаємодії та управління частинами (підрозділами), орієнтування на місцевості та цілевказання, топогеодезичної прив'язки елементів бойових порядків військ, визначення координат об'єктів (цілей), визначення вихідних даних під час виконання завдань навігаційного забезпечення.

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

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

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

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

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

- відомості топогеодезичної прив'язки (контролю топогеодезичної прив'язки) позицій,

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

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

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

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

На думку представників Міноборони України, до списку ЦОВВ, чиї переліки конфіденційної інформації містять картографічні дані, що мають братися до уваги при виготовленні генпланів, окрім Мінрегіону України, слід віднести Міністерство охорони навколишнього природного середовища³⁰ і Державну службу геодезії, картографії та кадастру³¹.

2.3. Міністерство охорони навколишнього середовища України

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

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

- топографічні, цифрові карти (плани), фотокартки, і фотоплани, ортофотоплани (незалежно від форми та виду носія інформації) масштабів 1:200 000 з описом місцевості і 1:100 000 в державній системі координат та масштабу 1: 50 000 і крупніше в системі координат 1963 року чи іншій місцевій системі координат;

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

- формуляри топографічних карт, планів, фотокарток, фотопланів, ортофотопланів, які містять координати геодезичних пунктів у місцевих системах координат, в тому числі в системі координат 1963 року³².

2.4. Міністерство надзвичайних ситуацій України

Міністерство надзвичайних ситуацій використовує в своїй роботі картографічні матеріали з топографічною підосною, проте до переліку службової інформації МНС такі

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

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

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

дані не вносилися, оскільки створення топогеодезичних матеріалів не є компетенцією МНС. У своїй роботі МНС користується Переліком службової інформації Міністерства оборони України та ЗВДТ.

2.5. Державне агентство земельних ресурсів України

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

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

- топографічні, цифрові карти (плани), фотокарти і фотоплани, ортофотоплани, спеціальні тематичні карти та атласи (незалежно від форми та виду носія інформації) масштабів 1:200000 з описом місцевості і 1:100000 та крупніше в державних системах координат УСК-2000 та СК-42, в системі координат СК-63 за наявності відомостей про цифрову модель місцевості (рельєф) з деталізацією 1 метр та менше у Балтійській системі висот, характеристик інженерних комунікацій, а також геодезичних пунктів з можливістю визначення їх координат в державних системах координат УСК-2000 та СК-42, системі координат СК-63³³.

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

2.5. Державна служба геодезії, картографії та кадастру

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

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

- топографічні, цифрові карти (плани), фотокарти і фотоплани, ортофотоплани масштабів 1:100000, 1:200000 в державній системі координат та масштабу 1:50000 і крупніше в системі координат 1963 року чи іншій місцевій системі координат;

- плани міст та інших населених пунктів в масштабах 1:5000 та 1:2000 у місцевих системах координат;

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

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

2.6. Розбіжності у переліках службової інформації ЦОВВ

Аналіз наведених даних демонструє змістовні суперечності у переліках службової інформації різних ЦОВВ при визначенні рівня обмеження доступу до одних і тих самих картографічних даних. Наприклад, станом на 20 вересня 2011 року Міністерство оборони

³³ П.4,5 Переліку відомостей, які містять службову інформацію і яким надається гриф обмеження доступу «Для службового користування» в системі Держземагентства України: додаток до наказу Держземагентства України 15.08.2011 № 77 // Держземагентство України. - Режим доступу: http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=135538&cat_id=122826. 16.06.2012 р.

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

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

України вважало службовою інформацією «плани міст масштабу 1:10 000 та 1:25 000 (незалежно від форми та виду носія інформації) на територію України, створені в державній системі координат УСК-2000 або в системі координат СК-42, які містять повну інформацію для детального вивчення та оцінки місцевості, орієнтування на ній, цілевказання, виробництва вимірів і різних заходів господарського та оборонного значення»³⁶. В цей же час в Мінрегіоні до службової інформації відносили «плани міст масштабу 1:10 000-1:20 000»³⁷, а в Укрдержкартографії гриф «ДСК» продовжували ставити лише на «плани міст та інших населених пунктів в масштабах 1:5 000 та 1:2 000 у місцевих системах координат»³⁸.

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

3. Процедура віднесення інформації до категорії інформації з обмеженим доступом.

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

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

Основними документами, які регулюють процедуру створення переліків службової інформації є «Інструкція про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію», що затверджена Постановою Кабінету Міністрів України №1893 від 27 листопада 1998 р. (із змінами)³⁹ та «Типове положення про експертну комісію державного органу, органу місцевого самоврядування, державного та комунального підприємства, установи та організації», затверджене Наказом Державного комітету від 17.12.2007р. N183 та зареєстроване в Міністерстві юстиції України 11.01.2008 р. за N 13/14704⁴⁰.

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

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

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

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

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

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

законодавчих актів щодо доступу до інформації з обмеженим доступом та відповідальності за порушення таких актів»⁴¹.

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

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

Як стає зрозуміло із відповідей ЦОВВ, переліки відомостей, які становлять службову інформацію, формуються експертними комісіями, що включають спеціалістів структурних підрозділів цих же ЦОВВ. Хоча положення «Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів ...» передбачає те, що «у разі потреби для участі в роботі експертної комісії можуть залучатися фахівці заінтересованих підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) з метою розгляду питань, що належать до їх компетенції»⁴⁴, в постійному складі комісій такі фахівці відсутні. Наприклад, з 13 членів експертної комісії, створеної при Державному Агентстві земельних ресурсів України, 12 її членів є працівниками цього ж ЦОВВ, а один – представником Центрального державного архіву вищих органів влади та управління України (ЦДАВО)⁴⁵. 21 член експертної комісії з проведення експертизи цінності документів Мінприроди є працівниками відповідного Міністерства, а один – представником ЦДАВО⁴⁶. В Міністерстві оборони України для розробки Переліку службової інформації в червні 2011 року була створена робоча група, до складу якої ввійшли лише фахівці органів військового управління. Міноборони та СБУ не повідомили про кількісний та особистий склад робочих груп зі створення переліків службової інформації в цих ЦОВВ, але зазначили, що представники громадськості до їх

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

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

⁴³ Лист - відповідь помічника Голови СБУ (з режиму), начальника Управління режиму, документального забезпечення та контролю В.Федірка № 22/1-ко-268-п/63 від 21 грудня 2011 р. на інформаційний запит СЦГІ

⁴⁴ П.1 Інструкція про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію», що затверджена Постановою Кабінету Міністрів України №1893 від 27 листопада 1998 р. // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1893-98-%D0%BF>

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

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

роботи не залучаються⁴⁷, оскільки це не передбачено абзацом третім пункту 1 Постанови КМУ №1893⁴⁸. Як наслідок, ЦОВВ створюють переліки службової інформації, не узгоджені не лише із громадськістю, але іноді й з переліками інших ЦОВВ.

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

Вичерпних відповідей на ці питання СЦГІ отримати не вдалося. Уповноважені представники Мінрегіону тричі де-факто відмовились надавати роз'яснення СЦГІ, обмежуючись описом загальної процедури. В Міноборони дали відповідь, що при формуванні переліку службової інформації здійснюється аналіз впливу на безпеку та обороноздатність держави у разі витоку інформації з обмеженим доступом, що віднесена до Переліку⁴⁹. Здійснення аналогічного комплексного аналізу впливу обмежень на доступ до публічної інформації, які виникають внаслідок затвердження Переліку службової інформації, на розвиток інших сфер державного управління декларують і в СБУ⁵⁰. В Міністерстві надзвичайних ситуацій України стверджують, що здійснюють аналіз «того, який вплив може мати обмеження у доступі до певних видів інформації для безпеки громадян, дотримання їх прав і свобод»⁵¹. Щоправда методика, згідно з якою ЦОВВ здійснюють відповідний «комплексний аналіз», лишається недоступною.

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

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

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

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

⁵⁰ Лист-відповідь помічника Голови СБУ (з режиму), начальника Управління режиму, документального забезпечення та контролю В.Федірка № 22/1-ко-268-п/63 від 21 грудня 2011 р. на інформаційний запит СЦГІ.

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

⁵² Архипов О. Теоретико-методичні засади оцінювання шкоди, обумовленої розголошенням секретної інформації // Науково-технічний збірник «Правове, нормативне та метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні. Випуск 2(17).– Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України,

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

Обмеження доступу до «Порядку організації та забезпечення режиму секретності в державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях» підтверджують і в СБУ, пояснюючи це тим, що «в документі міститься інформація з обмеженим доступом». Відтак вказаний НПА «не є відкритим для загального ознайомлення». «Прийняття рішення щодо надання відомостей, що містяться в Порядку, належить до повноважень Кабінету Міністрів України як розпорядника цієї інформації»⁵⁴.

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

Аналіз відповідей на інформаційні запити, що надсилалися СЦГІ до ЦОВВ з метою з'ясування процедури створення переліків службової інформації, дозволяє стверджувати, що методичні матеріали, якими мають керуватися державні службовці при визначенні підстав для віднесення відомостей до службової інформації, відсутні. Враховуючи відповідь Міноборони України⁵⁶, вважаємо виправданим зробити припущення, що, приймаючи рішення про віднесення інформації до категорії службової, спеціалісти ЦОВВ керуються методологічними підходами, близькими до тих, що використовуються держекспертами з питань таємниць для визначення підстав для віднесення відомостей до державної таємниці. Водночас недосконалість вказаних методологічних підходів є очевидною, на що звертають увагу дослідники з питань захисту інформації. Таким чином, особи, що приймають рішення про надання інформації статусу службової, керуються не сукупністю вимог, установлених

Національний технічний університет України «КПІ», - 2008. - Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/sziu/2008_2/00003.pdf

⁵³ Кабінет Міністрів України. Постанови під грифом «Для службового користування»: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-%D0%BF/ed20110713>; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/15-2009-%D0%BF/ed20110713>; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/523-2009-%D0%BF/ed20110713>; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-%D0%BF/ed20110713>; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1099-2009-%D0%BF/ed20110713>; <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/17-2011-%D0%BF/ed20110713>.

⁵⁴ Лист заступника начальника Департаменту охорони державної таємниці та ліцензування О.Шуляка від 21.07.2012 р. № 26/1/5-5079 на інформаційний запит СЦГІ.

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

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

ЗУ «Про доступ до публічної інформації», а насамперед власними суб'єктивними міркуваннями про необхідність обмеження доступу до тих чи інших даних з огляду на потенційну шкоду для національної безпеки від оприлюднення оцінюваної інформації.

Хоча рішення окремих ЦОВВ щодо змісту переліків службової інформації можуть мати наслідки, вплив яких на інші сфери державної політики є суттєвим, система зовнішньої перевірки обґрунтованості та виправданості схвалюваних переліків є недостатньою. Про недостатній зовнішній, державний та громадський контроль над створенням переліків службової інформації свідчить аналіз доступних документів, що регламентують створення переліків службової інформації, відповіді ЦОВВ та Генеральної прокуратури.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.1. Вплив на економічну сферу

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

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

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

4.2. Вплив на функціонування системи органів місцевого самоврядування

Невиправдані обмеження доступу громадян до основного містобудівного документа деформують систему місцевого самоврядування, не дозволяють ОМС повноцінно виконувати свої функції у відповідності з законом. Такі законодавчо визначені принципи діяльності ОМС як народовладдя, законність, гласність, підзвітність і відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб не можуть бути повною мірою реалізовані в умовах втаємниченості генпланів.

У ситуації, коли доступ до генплану мають лише кілька посадових осіб місцевого самоврядування, територіальна громада позбавлена можливості як брати участь у створенні генпланів, так і контролювати дії посадовців щодо виконання положень цих документів. У

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

містах України типовою є ситуація, коли депутати затверджують генеральні плани, навіть не маючи доступу до цього стратегічного містобудівного документа. Члени громад позбавлені можливості повноцінно брати участь в обговоренні містобудівної документації, адже повноцінні тексти генеральних планів є недоступними для містян. Відтак, громадяни мають суттєво обмежені можливості впливати на формування власного життєвого простору та позбавлені можливості захищати свої права й законні інтереси (в тому числі майнові, екологічні та інші).

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

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

4.3. Вплив на стан забезпечення конституційних прав та свобод громадян

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

Існуючий порядок формування Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Мінрегіоні України, не враховує вимог триступеневого тесту, передбаченого ЗУ «Про доступ до публічної інформації». Хоча закон чітко зобов'язує для визначення правомірності обмеження доступу до такого роду інформації обов'язково дотримуватися даного тесту. Як наслідок, значній частині матеріалів генеральних планів незаконно присвоюється гриф «для службового користування».

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

Громадяни України, всупереч проголошеній на рівні закону загальній доступності генеральних планів, не мають можливості ознайомитися із «принциповими вирішеннями»,

⁶⁰ Пункт 34 «Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію», що затверджена Постановою Кабінету Міністрів України №1893 від 27 листопада 1998 р. // ВРУ. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1893-98-%D0%BF>.

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

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

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

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

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

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

4.4. Вплив на архітектуру та містобудування українських міст

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

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

4.5. Вплив на екологічну сферу

Під час прийняття та реалізації генпланів найбільш поширеними в екологічній сфері є конфлікти внаслідок зменшення площі та забудови зелених зон міст (парків, скверів, приміських лісів тощо), будівництва транспортної інфраструктури, розміщення екологічно небезпечних об'єктів поруч з житловою забудовою. Аналіз відповідних конфліктних

ситуації дозволяє стверджувати, що можливість реалізації прав та законних інтересів громадськості в цих випадках тісно пов'язана з наявністю доступу до матеріалів генплану.

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

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

4.6. Вплив на сферу збереження культурної та історичної спадщини

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

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

На сьогодні ми також фіксуємо відсутність обміну інформацією між різними структурами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, що мають відношення до відведення земель історико-культурного призначення. Разом усі ці фактори призводять до неконтрольованої руйнації або свідомого знищення об'єктів історико-культурної спадщини.

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

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

Важливим аспектом існуючої практики обмеження доступу до інформації виступає монетарна система мотивації посадовців до збереження режиму секретності. Громадяни, які працюють із матеріалами під грифами «Таємно», що були на більшості генпланів і зараз зберігаються на окремих із них, отримують з національного та місцевих бюджетів надбавки до заробітних плат. При цьому більша ступінь секретності зумовлює більший розмір надбавки. Особам, які працюють в умовах режимних обмежень, установлюється надбавка до посадових окладів в розмірі 10 % за роботу з відомостями, що мають ступінь секретності «Таємно». Особам, які працюють в умовах режимних обмежень і безпосередньо виконують

науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, що містять державну таємницю і передбачені державним замовленням (контрактом), установлюється надбавка до посадових окладів у розмірі 10-30 % за роботу із матеріалами під грифом «Таємно»⁶³. Отже, існуюча система стимулів для посадовців, що працюють із державною таємницею, не лише створює опозицію до потенційного зняття грифів із засекреченої інформації у колі відповідних посадовців, але й збільшує витрати державних та місцевих коштів.

Окрім того, передбачений українським законодавством рівень санкцій за незаконне оприлюднення інформації із обмеженим доступом значно перевищує санкції на незаконну відмову у наданні інформації. Порушення законодавства про державну таємницю регулюються статтями Кодексу України про адміністративні порушення (КУпАП) та Кримінального кодексу України (ККУ)⁶⁴. Офіційна статистика СБУ підтверджує реальність використання каральних норм обох кодексів. У період з початку 2010 року по травень 2012 року Центральним управлінням СБУ виявлено два порушення режиму доступу до генпланів населених пунктів чи інших картографічних даних, у зв'язку з чим складено два протоколи про вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого пунктами 5 та 6 частини 1 статті 212-2 КУпАП. Вказані статті Кодексу передбачають відповідальність за порушення встановленого законодавством порядку надання допуску та доступу до державної таємниці й за невжиття заходів щодо забезпечення охорони державної таємниці та незабезпечення контролю за охороною державної таємниці. За результатами розгляду цих протоколів винесено судові рішення про визнання осіб винними у вчиненні адміністративних правопорушень та притягненні їх до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу⁶⁵.

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

4.8. Національна та громадська безпека

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

Історичні події радянського періоду надають підстави вважати, що карти із топографічною основою є в розпорядженні урядів Російської Федерації, Німеччини та США. Окрім того, можливості сучасної супутникової зйомки (геопросторової розвідки) та наявності супутникових орбітальних груп як у країн НАТО (насамперед США, Великобританія та Франція), так і в ОДКБ (Російська Федерація) надають додаткові шанси для доступу представників іноземних держав до детальної інформації про територію України. Детальні карти території України та українських міст, в т.ч. створені з використанням сучасних геоінформаційних технологій, легально можна придбати у відкритому продажі. Наприклад, американська компанія LAND INFO Worldwide Mapping LLC пропонує російські військові топографічні карти на всю територію України в масштабі 1:50,000 та 1:100,000 за ціною \$52 за карту, або такі ж карти в масштабі 1:200,000 по \$29 за карту. Ця ж компанія пропонує російські військові топографічні карти близько 100

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

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

⁶⁵ Лист заступника начальника Департаменту охорони державної таємниці та ліцензування Голови СБУ (з режиму) О.Шуляка № 26/1-3557 від 04 травня 2012 р. на інформаційний запит СЦГ.

найбільших українських міст переважно в масштабі 1:10,000⁶⁶, які, як визнають працівники фірми, є дещо застарілими, але є «прекрасними базовими картами, що можуть бути доповнені новою інформацією». За словами першого заступника Голови Державної служби геодезії, картографії та кадастру України І.М.Зайця, із сучасним моніторингом Землі та розвитком загальноземної системи відліку і побудови на її основі національних референційних систем координат технологічно отримати встановлені параметри, які є визначальними при визначенні грифу «ДСК» (картографічних матеріалів та геодезичних даних), на сьогодні не складає проблем⁶⁷. Також високий рівень корупції серед посадових осіб, що мають інформацію із обмеженим доступом, не гарантує належного збереження інформації від осіб, які можуть її використати проти національних інтересів держави.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Висновки

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

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

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

Зокрема

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

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

1.3. Внаслідок відсутності вказаної методології, ЦОВВ, формуючи переліки службової інформації, не проводять ані комплексний аналіз впливу включення/не включення тієї чи іншої категорії відомостей до службової інформації на інші сфери державної політики, ані аналіз вигід та витрат від включення/не включення тієї чи іншої категорії відомостей до службової інформації. Включення до переліків

відомостей, що становлять службову інформацію, без належного аналізу наслідків такого включення для інших сфер державної політики зумовлює цілий рід негативних суспільних явищ. Наприклад, обмеження доступу громадян до картографо-геодезичних матеріалів та даних призводить до поширення корупції, порушення законних прав та інтересів громадян.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4. Включення певних категорій картографо-геодезичних матеріалів та даних до Переліку відомостей, що становлять службову інформацію в Мінрегіоні України, без належного аналізу наслідків такого включення для інших сфер державної політики

зумовлює цілий рід негативних суспільних явищ. Зокрема, це призводить до обмеження доступу громадян до генеральних планів міст. У свою чергу, це має наслідком порушення законних прав та інтересів громадян, поширення корупції, погіршує інвестиційний клімат міст, екологічну ситуацію в громадах, призводить до поширення бідності. Обмеження доступу громадян до генпланів негативно впливає на реалізацію завдань державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері економіки, екології, соціальної політики, охорони пам'яток історії та культури тощо.

- 2.5.** Продовження політики обмеження доступу громадян до матеріалів генеральних планів є недоцільним, суперечить Конституції та законам України, а також взятим на себе міжнародним зобов'язанням України й не відповідає сучасним реаліям суспільних відносин.
- 2.6.** Перелік відомостей, що становлять службову інформацію в Мінрегіоні України, є не єдиним фактором, що зумовлює протиправне обмеження повноцінного доступу громадян до генеральних планів населених пунктів.
- 2.7.** Мінрегіон затверджує державні будівельні норми, в т.ч. й ті, що регулюють склад, зміст, порядок розробки містобудівної документації. Міністерство також має необхідні повноваження для пошуку шляхів забезпечення доступності містобудівної документації для громадян.
- 2.8.** Ухвалення нових ДБН, які б відповідали нормам ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності», ЗУ «Про доступ до публічної інформації», а також кращим світовим практикам та стандартам, могло б вирішити проблему недоступності містобудівної документації для громадян. Однак відмова Мінрегіону України від проведення консультацій із громадськістю у формі публічного громадського обговорення проекту ДБН Б.1.1-XX-201X «Склад і зміст генерального плану населеного пункту» перешкоджає пошуку шляхів практичного забезпечення повноцінного доступу громадськості до містобудівної документації, зокрема, до генеральних планів, і неминуче призводить до позбавлення конституційного права громадян на доступ до інформації та на участь в управлінні державними справами.
- 2.9.** Попри те, що новий проект ДБН Б.1.1-XX-201X «Склад і зміст генерального плану населеного пункту» на даний час перебуває в розробці та досі не вирішене питання зняття грифу «ДСК» з картографо-геодезичних матеріалів, це не має бути перешкодою для виконання зобов'язуючих норм ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності». Нові генеральні плани населених пунктів, які перебувають в розробці, мають затверджуватися у суворій відповідності до вимог містобудівельного Закону та Закону України «Про доступ до публічної інформації».
- 3.** СЦГІ розцінює як позитивні, але не достатні для вирішення проблеми кроки, вжиті Мінрегіоном України для стимулювання дискусії в системі ЦОВВ щодо зміни режиму доступу громадськості до картографо-геодезичних матеріалів та даних.
- 4.** СЦГІ вітає залучення Мінрегіоном України представників громадськості до дискусії в системі ЦОВВ щодо зміни режиму доступу громадськості до картографо-геодезичних матеріалів та даних.

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

Кабінету Міністрів України:

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

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

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

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

Мінрегіону України:

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

Генеральній прокуратурі України:

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

Перелік документів та матеріалів, що були використані в ході проведення громадської експертизи

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

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

Міжнародно-правові договори:

2. Організація об'єднаних націй. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948р. // ВРУ. - Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
3. Організація об'єднаних націй. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР N 2148-VIII від 19.10.1973р. // ВРУ. - Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
4. Організація об'єднаних націй. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР N 2148-VIII від 19.10.1973р. // ВРУ. - Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_042.
5. Організація об'єднаних націй. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, ратифіковано Законом N 832-XIV від 06.07.1999р. // ВРУ. - Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_015.
6. Рада Європи. Європейська Конвенція про захист прав та свобод людини, ратифікована Законом N475/97-ВР від 17.07.1997р. // ВРУ. - Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
7. Рада Європи. Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 18.10.2009р. // Рада Європи. - Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377737&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>.
8. Рада Європи. Комітет Міністрів. Про доступ до інформації, що перебуває у розпорядженні державних органів: рекомендації Ради Європи № R(81)19 // ВРУ. - Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a33
9. Рада Європи. Комітет Міністрів. Про доступ до офіційних документів: рекомендації Ради Європи N R (2002)2 // ВРУ. - Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a33.

Закони України:

10. Верховна Рада України. Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page12>.
11. Верховна Рада України. Кримінальний кодекс України // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page9>.
12. Верховна Рада України. Про інформацію: закон України // ВРУ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
13. Верховна Рада України. Про доступ до публічної інформації: закон України // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

14. Верховна Рада України. Про регулювання містобудівної діяльності: закон України // Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> .
15. Верховна Рада України. Про державну таємницю: закон України // ВРУ . – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>

Акти Президента України:

16. Президент України. Щодо реорганізації Міністерства регіонального розвитку і будівництва України й Міністерства з питань житлово-комунального господарства України та утворення Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: указ від 09.12.2010 р. №1085/2010// ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>
17. Президент України. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації: указ від 05.05.2011 р. № 547 //ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/547/2011>
18. Президент України. Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: указ від 31.05.2011 р. N 633/2011 // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/633/2011> .

Акти Кабінету Міністрів України:

19. Кабінет Міністрів України. Розпорядження від 9.08.1999 р. N 793-р. // ТОВ «Інформаційно-аналітичний центр «ЛІГА». – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR990793.html.
20. Кабінет Міністрів України. Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію: постанова від 27.11.1998 р N 1893 (із змінами та доповненнями, внесеними згідно з Постановою КМУ від 20.10.2011 р. № 1109) // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1893-98-%D0%BF>.
21. Кабінет Міністрів України. Про види, розміри і порядок надання компенсації громадянам у зв'язку з роботою, яка передбачає доступ до державної таємниці: постанова від 15.06.1994р. № 414 // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/414-94-%D0%BF>.

Акти міністерств і відомств:

22. Державна служба геодезії, картографії та кадастру України. Перелік конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування» в Державній службі геодезії, картографії та кадастру: наказ від 21.04.2008 р. № 67.
23. Державне агентство земельних ресурсів України. Про склад експертної комісії Держземагентства України: наказ від 13.07.2011 р № 45.
24. Державне агентство земельних ресурсів України. Перелік відомостей, які містять службову інформацію і яким надається гриф обмеження доступу «Для службового користування» в системі Держземагентства України: наказ від 15.08.2011 р. № 77 // Держземагентство України. – Режим доступу: http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=135538&cat_id=122826 .
25. Державний комітет архівів України. Про затвердження типового положення про експертну комісію державного органу, органу місцевого самоврядування, державного та комунального підприємства, установи та організації: наказ від 17.12.2007 р. № 183 // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0013-08/ed20080122>.
26. Міністерство екології та природних ресурсів України. Про утворення експертної комісії і затвердження Положень з проведення експертизи цінності документів і про архів Міністерства екології та природних ресурсів України: наказ від 04.08.2011р. № 274.

27. Міністерство оборони України. Протокол засідання експертної комісії при державному експерті з питань таємниць – командувача сил підтримки Збройних Сил України від 22.01.2010 р. № 1.
28. Міністерство оборони України. Перелік службової інформації Збройних Сил України (ПСІ-2011), затверджений наказом Генерального штабу Збройних Сил України від 20.09.2011 р. № 180.
29. Міністерство надзвичайних ситуацій України. Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію та Інструкції з питань обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, які містять відомості, що становлять службову інформацію у Міністерстві надзвичайних ситуацій України: наказ від 26.07.2011 р. № 75 // МНС України. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/files/2011/8/11/755.pdf>.
30. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Про затвердження Переліку конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування»: наказ від 09.06.2008 р. № 289 // Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. – Режим доступу: http://www.menr.gov.ua/media/files/Articles/Normativna_baza/Minprirodi/Nakaz1_289_09_062008_241210.pdf.
31. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Про внесення змін до Переліку конфіденційної інформації, якій надається гриф «Для службового користування»: наказ від 27.10.2010 р. № 481// Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. – Режим доступу: http://www.menr.gov.ua/media/files/Articles/Normativna_baza/Minprirodi/Nakaz_481_271_02010_031110.pdf.
32. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затверджений наказом від 06.06.2011 р. № 68 // Мінрегіон України. – Режим доступу: http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=2090:%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BB%D1%96%D0%BA-%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%B9-%D1%89%D0%BE-%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D1%8F%D1%82%D1%8C-%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%BE%D0%B2%D1%83-%D1%96%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8E-%D1%83-%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D1%96-%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BA%D1%83-%D0%B1%D1%83%D0%B4%D1%96%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%82%D0%B2%D0%B0-%D1%82%D0%B0-%D0%B6%D0%B8%D1%82%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BE-%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D1%83%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D0%B3%D0%BE%D1%81%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8&Itemid=20&lang=uk.
33. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Про проведення громадської експертизи: наказ від 19.12.2011 р. № 356 //Мінрегіон України. – Режим доступу: http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=latest&layout=latest&Itemid=22&lang=uk.
34. Міністерство регіонального розвитку будівництва та житлово-комунального господарства України. Протокол розширеної наради від 22.02.2012 р з обговорення питання обмеженості доступу громадськості до графічної частини генеральних планів населених пунктів. м. Київ.
35. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Про затвердження Порядку надання містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки, їх склад та зміст: наказ від 07.07.2011 р. № 109. // ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0912-11>.

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

Листи:

37. Лист першого заступника міністра Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ О.М.Аліпова від 03.03.2012р. № 7/14-5263 до Екологічної групи «Печеніги».
38. Лист Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України А.М. Близнюка від 19.04.2012 р. 12/20-14-996 до Кабінету Міністрів України.
39. Лист-відповідь начальника Головного управління оперативного забезпечення ЗСУ, полковника М.І.Кравчука 343/1/2627 від 18.06.2012 р. на інформаційний запит СЦГІ.
40. Лист-відповідь № 222/2д/316 від 19.04.2010 р. командира військової частини А0653 О.В. Метелапа на інформаційний запит СЦГІ.
41. Лист Міністерства оборони України від 10.03. 2011 р. № 300/1/С/551 із інформацією щодо формування Переліку відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві.
42. Лист-відповідь № 335/2/1942 від 16.06.2011 р. начальника Головного управління виховної та соціально-психологічної роботи Збройних Сил України генерал-майора О.В. Копаниці на інформаційний запит СЦГІ.
43. Лист-відповідь Начальника Центрального управління захисту інформації та криптології Генерального Штабу Збройних Сил України при Міністерстві оборони України А.І. Дем'яненка від 19.12.2011 № 319/22/3014.
44. Лист-відповідь першого заступника начальника Департаменту охорони державної таємниці та ліцензування СБУ В.Атаманенко № 26/1/5-3947 від 21 травня 2012 р. на інформаційний запит СЦГІ.
45. Лист-відповідь помічника Голови СБУ (з режиму), начальника Управління режиму, документального забезпечення та контролю В.Федірка № 22/1-ко-268-п/63 від 21.12. 2011 р. на інформаційний запит СЦГІ.
46. Лист-відповідь заступника начальника Департаменту охорони державної таємниці та ліцензування О.Шуляка від 21.07.2012 р. № 26/1/5-5079 на інформаційний запит СЦГІ.
47. Лист-відповідь заступника начальника Департаменту охорони державної таємниці та ліцензування, Голови СБУ (з режиму) О.Шуляка № 26/1-3557 від 04 травня 2012 р. на інформаційний запит СЦГІ.
48. Лист-відповідь заступника директора Департаменту, начальника Управління забезпечення доступу до публічної інформації Секретаріату Кабінету Міністрів України Р. Стадник від 18.06.2012р. № 17-12/569 на інформаційний запит СЦГІ.
49. Лист-відповідь заступника Міністра юстиції України Д.М.Ворони від 21.06.2012 р. № 6339-0-4-12/11.
50. Лист-відповідь від 27.05.2011 року 7930/13/4-11 заступника голови Держземагентства України М.Н.Калюжного на інформаційний запит СЦГІ.
51. Лист-відповідь № 1046/29/2-12 від 16.08.2011 р. першого заступника голови Державної служби геодезії, картографії та кадастру І.М. Зайця на інформаційний запит СЦГІ.
52. Лист-відповідь заступника голови Державної архівної служби України О.В. Музичук від 25.08.2011 року № 491/061 на інформаційний запит СЦГІ.
53. Лист-відповідь Голови Державної архівної служби України О.П.Гінзбург від 03.07.2012р. № 01.1/2132 на інформаційний запит СЦГІ.
54. Лист-відповідь Першого заступника Мінприроди України М.І.Романова від 27.02.2012р. № 3969/05/10-12 на інформаційний запит СЦГІ.

55. Лист-відповідь заступника Міністра Міністерства надзвичайних ситуацій України В.Бута № 03-14795/114 від 15.12.2011р. на інформаційний запит СЦГІ.
56. Лист-відповідь начальника Відділу забезпечення доступу до публічної інформації генеральної прокуратури України Л. Мілевич від 03.07.2012 р. № 23-556 вих-12 на інформаційний запит СЦГІ.

Книги та статті:

57. Архипов О. Теоретико-методичні засади оцінювання шкоди, обумовленої розголошенням секретної інформації. // Науково-технічний збірник «Правове, нормативне та метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні. Випуск 2 (17).– Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національний технічний університет України «КПІ», - 2008. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/sziu/2008_2/00003.pdf
58. Доступ громадськості до генеральних планів міських населених пунктів України: моніторинговий звіт / Східноукраїнський центр громадських ініціатив. В.В. Щербаченко, О.В. Матвійчук, Ю.В. Ращупкіна, В.О. Сабінін, Б.В. Бондаренко; заг. ред. В.В. Щербаченко. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – Луганськ: Янтар, 2011. – Режим доступу: <http://totalaction.org.ua/sites/default/files/Comprehensive%20plan-report-2nd.pdf>
59. Прес-служба Мінрегіону. Мінрегіон та громадськість ініціюють «розсекречення» Генпланів // Мінрегіон України. – Режим доступу: http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=1424:%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%96%D0%BE%D0%BD-%D1%82%D0%B0-%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%81%D1%8C%D0%BA%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C-%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%86%D1%96%D1%8E%D1%8E%D1%82%D1%8C-%D1%80%D0%BE%D0%B7%D1%81%D0%B5%D0%BA%D1%80%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B2&lang=uk
60. U.S. Environmental Protection Agency. Water on Tap: What You Need to Know// U.S. EPA. – Режим доступу: http://water.epa.gov/drink/guide/upload/book_waterontap_full.pdf.