

Службова інформація: порядок віднесення та доступу

Практичний посібник



ISBN 978-617-7031-23-8

УДК 35.073.533:004.056.52]:342.716](477)(07)

ББК 67.9(4Укр)401.212я7+67.9(4Укр)400я7

С49

Службова інформація: порядок віднесення та доступу. Практичний посібник
/ За редакцією Д. М. Слизьконіс. Автори-укладачі: О.Л. Огданська, В.В. Таран, В.В. Щербаченко – К.: Центр політичних студій та аналітики, 2014. - 76 с.

У посібнику викладено основні положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» в частині обмеження доступу до інформації. Особлива увага приділяється службовій інформації, зокрема питанню створення переліків відомостей, що становлять службову інформацію, які часто затверджуються розпорядниками публічної інформації. Посібник має практичний характер, і тому буде корисний як для державних службовців, які відповідають за забезпечення доступу до публічної інформації в органах влади, так і для громадськості, яка прагне отримати безперешкодний доступ до суспільно-важливої інформації. Також в посібнику Ви знайдете рекомендації щодо віднесення інформації до службової місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Публікацію підготовлено в рамках проекту «Демократизація, права людини і розвиток громадянського суспільства», який виконується Програмою розвитку ООН в Україні та фінансується Міністерством закордонних справ Данії протягом 2013-2016рр.

Видання випускається українською мовою в друкованому та електронному варіантах. Електронну версію видання представлено на сайті Центру політичних студій та аналітики www.cpsa.org.ua. У друкованому вигляді видання розповсюджується безкоштовно. Дозволяється поширювати тексти з посібника з посиланням на джерело.

Погляди та висновки, висловлені у цій публікації, належать авторам та упорядникам цього видання і не обов'язково відображають погляди Міністерства закордонних справ Данії, Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй чи інших агенцій ООН.

ББК 67.9(4Укр)401.212я7+67.9(4Укр)400я7

© Автори-укладачі: Оксана Огданська, Дарія

Слизьконіс, Віктор Таран, Володимир

Щербаченко

©Центр Політичних Студій та Аналітики, 2014

ISBN 978-617-7031-23-8



ЗМІСТ

Вступне слово.....	6
Від Центру політичних студій та аналітики.....	7
Розділ I. Публічна інформація: режими доступу.....	8
1.1. Публічна інформація.....	8
1.2. Конфіденційна інформація.....	10
1.3. Таємна інформація.....	12
1.4. Службова інформація.....	13
Розділ II. Порівняння вимог старого та нового інформаційного законодавства в контексті обмеження доступу до інформації.....	15
2.1. Принцип або презумпція відкритості публічної інформації.....	15
2.2. Трискладовий тест.....	15
2.3. Співвідношення понять «конфіденційна інформація, що є власністю держави» та «службова інформація».....	18
2.4. Поширені помилки при складанні Переліків відомостей, що становлять службову інформацію.....	19
2.5. Підстави для відмови у задоволенні запиту на інформацію.....	21
2.6. Розширення переліку інформації, яка не може бути обмежена в доступі.....	22
2.7. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.....	24
Розділ III. Практика протиправного обмеження доступу до генеральних планів міст грифом «ДСК»: причини, форми, наслідки.....	25
3.1. Що таке генеральний план населеного пункту і хто відповідає за забезпечення доступу до цього документа?.....	25
3.2. Чому генеральні плани мають бути доступними для громадян?.....	26
3.3. Як генеральні плани стають документами із обмеженим доступом?.....	31
3.4. Як і чому генеральні плани потрапляють до переліків відомостей, що становлять службову інформацію.....	33
3.5. Складність застосування вимог нового інформаційного законодавства до генпланів.....	35
3.6. Приховані причини невиконання інноваційних норм інформаційного законодавства.....	37
3.7. Наслідки протиправного обмеження доступу до генеральних планів.....	40
Розділ IV. Історія скасування некоректно складеного Переліку відомостей, що становить службову інформацію.....	42
4.1. Що в Переліку відомостей, було не так?.....	42
4.2. Оскарження порушення інформаційного законодавства до Омбудсмена.....	45
4.3. Приклад правомірного обмеження доступу до службової інформації.....	46

Розділ V. Результати моніторингу обмеження доступу до інформації органами влади, на підставі віднесення її до службової.....	47
5.1. Стан обмеження доступу до інформації органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.....	47
5.2. Аналіз дотримання норм закону при обмеженні доступу до інформації на підставі віднесення її до службової.....	49
5.3. Поширені порушення в існуючих переліках відомостей, що становлять службову інформацію.....	52
5.4. Рекомендації щодо віднесення інформації до службової місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.....	54
Додатки.....	57

Вступне слово

Валерія Лутковська
Уповноважений Верховної Ради України
з прав людини



Десятиліття радянських часів пройшли під знаком закритості інформації, приховування фактів та переписування історії. Зі здобуттям незалежності Україна взяла курс на дотримання прав людини та відкритість. Розсекречування важливих даних грає вагомую роль не тільки на національному, а й на міжнародному рівні.

Разом з тим, доступ до інформації може сприяти вирішенню регіональних та локальних проблем.

Однією з головних причин негараздів в Україні є корупція. Корупція, серед іншого, є передумовою порушень прав людини. У населення є два основні способи боротьби із корупцією. Пасивний – не давати хабарі, і активний – контролювати владу. Доступ до публічної інформації є одним із ключових механізмів, який допомагає здійснювати ефективний контроль.

Гарантування права на доступ до публічної інформації є новелою в українському законодавстві, яку впровадили три роки тому. Джерела порушень цього права зараз лежать як у законодавчій площині, так і у площині практики правозастосування. Часто перешкодою є застаріле розуміння поняття «службова інформація» та існування різних, ще радянських грифів обмеження в доступі. Зазвичай, документи, на яких гриф «Для службового користування» (ДСК) був поставлений ще до набуття чинності Законом України «Про доступ до публічної інформації», не містять службової інформації. Це породжує фактичну закритість значного масиву інформації для суспільства.

Подолати ці перешкоди допомагає просвітницька та аналітична робота, яку зокрема виконують інститути громадянського суспільства. І хоч контроль за дотриманням права на доступ до публічної інформації покладено на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, без допомоги і співпраці громадськості інституту Омбудсмана було б важко впоратися із загрозами закритості інформації.

В українського суспільства та влади попереду довгий шлях до насправді відкритого і підзвітного управління державою. Маю надію, що це видання стане одним з маленьких кроків до цього.

Від Центру політичних студій та аналітики

Віктор Таран

Директор Центру політичних
студій та аналітики



У демократичній державі має існувати механізм для ефективного громадського контролю за діяльністю органів влади. Для цього необхідно мати інструмент, доступу до інформації, якою володіють розпорядники бюджетних коштів. В Україні таким інструментом є Закон «Про доступ до публічної інформації», відповідно до якого влада зобов'язана забезпечити прозорість та відкритість своєї діяльності.

Усвідомлюючи, що Закон «Про доступ до публічної інформації» привніс значні зміни в діяльність органів влади, ми поставили собі за мету налагодити діалог з державними службовцями. В першу чергу це пов'язано з необхідністю краще розуміти ті проблеми, з якими вони стикаються при виконанні норм Закону про доступ, адже лише за таких умов ми можемо надавати необхідні консультації та розробляти методичні рекомендації. Саме таку функцію і покликаний нести цей практичний посібник, який Ви тримате в руках.

Центр політичних студій та аналітики спільно з партнерами підготували посібник «Службова інформація: порядок віднесення та доступу», щоб допомогти органам влади належним чином налагодити механізми надання та обмеження доступу до інформації відповідно до вимог чинного інформаційного законодавства. Посібник має практичний характер, тому стане в нагоді як державним службовцям, так і громадськості.

Як свідчить світова практика, для того, щоб Закон «Про доступ до публічної інформації» запрацював повною мірою, необхідно щонайменше 5-7 років спільної роботи представників владних структур та громадянського суспільства. Тому зараз головним завданням для представників неурядових організацій та громадських лідерів є активізація їхньої діяльності шляхом спільного пошуку шляхів розв'язання тих проблем, які стають на заваді для прозорості та відкритості органів влади, а з цим і демократизації української держави в цілому.

Сподіваємося, що запропоноване видання стане в нагоді державним службовцям, які відповідальні за забезпечення доступу до публічної інформації. Висловлюємо особливу вдячність за підтримку та сприяння Програмі розвитку ООН в Україні, в рамках проекту «Демократизація, права людини і розвиток громадянського суспільства».

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'V. Taran'.

1

Публічна інформація: режими доступу

1.1. Публічна інформація

Прозорість та підзвітність органів влади можна забезпечити лише за умов наявності доступу до інформації про їхню діяльність. Закон України «Про доступ до публічної інформації» (далі Закон) є тим інструментом, який дає можливість забезпечити прозорість та відкритість суб'єктів владних повноважень, оскільки на законодавчому рівні закріплює право громадян на доступ до публічної інформації.

Для того, щоб суспільство могло ефективно використовувати механізм доступу до публічної інформації, необхідно зрозуміти, яка інформація в розумінні закону є публічною. Отже, у відповідності до Закону, публічною інформацією є лише та інформація, що відповідає специфічним ознакам.

Публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

Таким чином, будь-яка інформація за змістом, на паперових чи електронних носіях (у вигляді тексту, зображення, карти, схеми чи фото, запису звуку або відео), отримана або створена суб'єктами владних повноважень, а також така, яка знаходиться у володінні інших розпорядників, визначених законом, має статус публічної інформації.

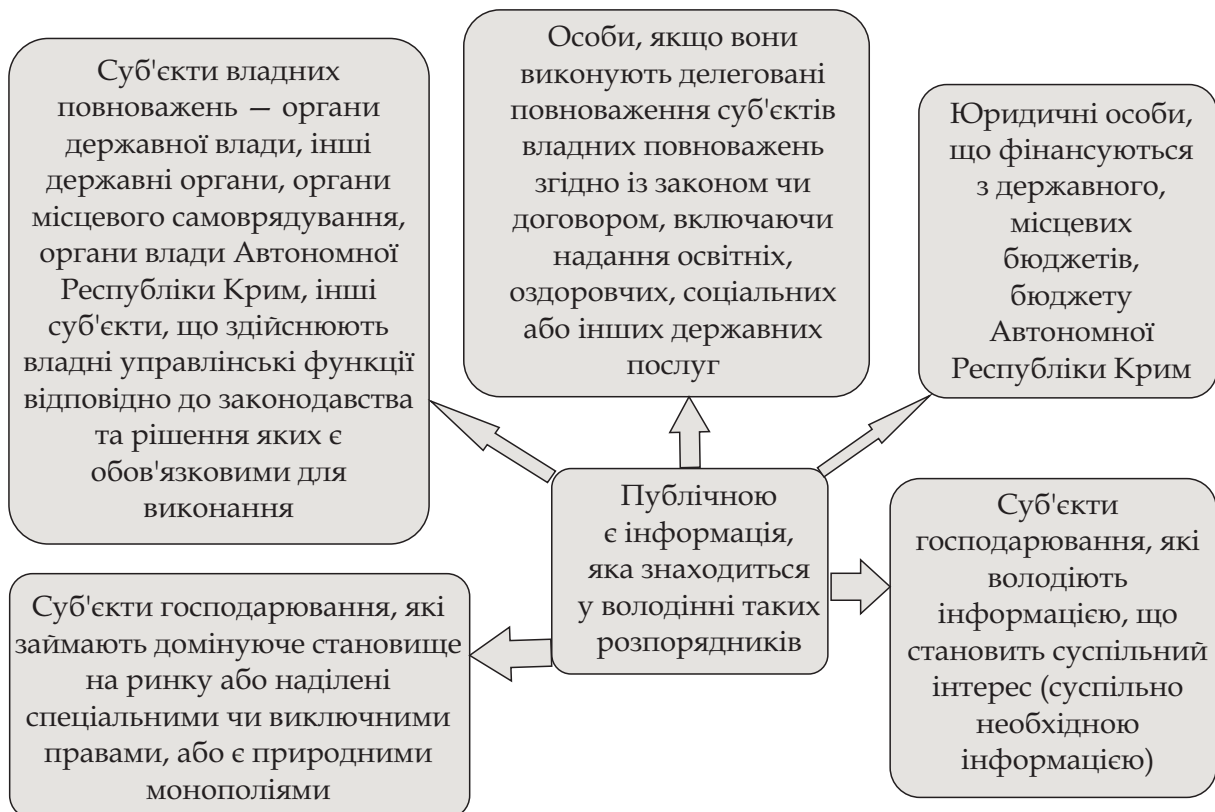


Схема 1. Розпорядники публічної інформації

Інформація вважається публічною тому, що вона створюється, збирається, обробляється та зберігається за рахунок бюджетних коштів, які витрачаються на забезпечення діяльності органів влади. Крім того, розпорядниками публічної інформації є ті суб'єкти та особи, які фінансуються або розпоряджаються бюджетними коштами.

У певних випадках, положення закону щодо забезпечення доступу до публічної інформації покладається не лише на суб'єктів, тим чи іншим чином пов'язаних із державою, а й на суб'єктів приватного права. Це зумовлено тим, що певні види інформації користуються особливим суспільним інтересом, тому на таку інформацію поширюється режим публічної, навіть якщо вона знаходиться у володінні суб'єктів господарювання. Суб'єкти господарювання здійснюють господарську діяльність у сфері суспільного виробництва, спрямовану на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг.



Схема 2. Суб'єкти господарювання

Незважаючи на те, що інформацією про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища, володіють суб'єкти господарювання, вони, будучи розпорядниками інформації, зобов'язані надавати доступ до цієї інформації.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» спирається на міжнародні стандарти при визначенні випадків обмеження доступу до інформації, зокрема на:

- ✓ практику Європейського суду з прав людини;
- ✓ Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля;
- ✓ Рекомендацію Ради Європи № R(81)19 про доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні державних органів;
- ✓ Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів;
- ✓ «Йоганнесбурзькі принципи: національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації»;
- ✓ «Принципи законодавства про свободу інформації», розроблених міжнародною організацією «Артикль 19».



Важливо! Уся інформація, якою володіють суб'єкти владних повноважень, є відкритою, окрім чітко встановлених випадків, коли доступ до інформації може бути обмежений.

Таким чином, публічною інформацією з обмеженим доступом згідно з Законом є:

- ✓ конфіденційна інформація;
- ✓ таємна інформація;
- ✓ службова інформація.



Важливо! Слід пам'ятати, що обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений.

Українське інформаційне законодавство містить таке поняття, як суспільно необхідна інформація. У статті 29 Закону України «Про інформацію» суспільно необхідна інформація визначається як – інформація, що є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає над потенційною шкодою від її поширення.

Предметом суспільного інтересу може бути інформація, яка :

- ✓ становить загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України;
- ✓ забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків;
- ✓ свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо.

Однак у законі відсутній вичерпний перелік того, що становить суспільний інтерес, а сама інформація, яка становить суспільний інтерес, за режимом доступу може бути як відкритою так і обмеженою в доступі.

1.2. Конфіденційна інформація

Конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень.

Конфіденційна інформація:

- ✓ може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи
- ✓ у визначеному нею порядку
- ✓ відповідно до передбачених нею умов,
- ✓ а також в інших випадках, визначених Законом (частина 2 статті 21 Закону України «Про інформацію» та частина 1 статті 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).



Важливо! До конфіденційної не може бути віднесена інформація, що була отримана або створена розпорядниками інформації. Згідно останніх законодавчих змін, персональні дані можуть бути віднесені до конфіденційної інформації про особу законом або відповідною особою.

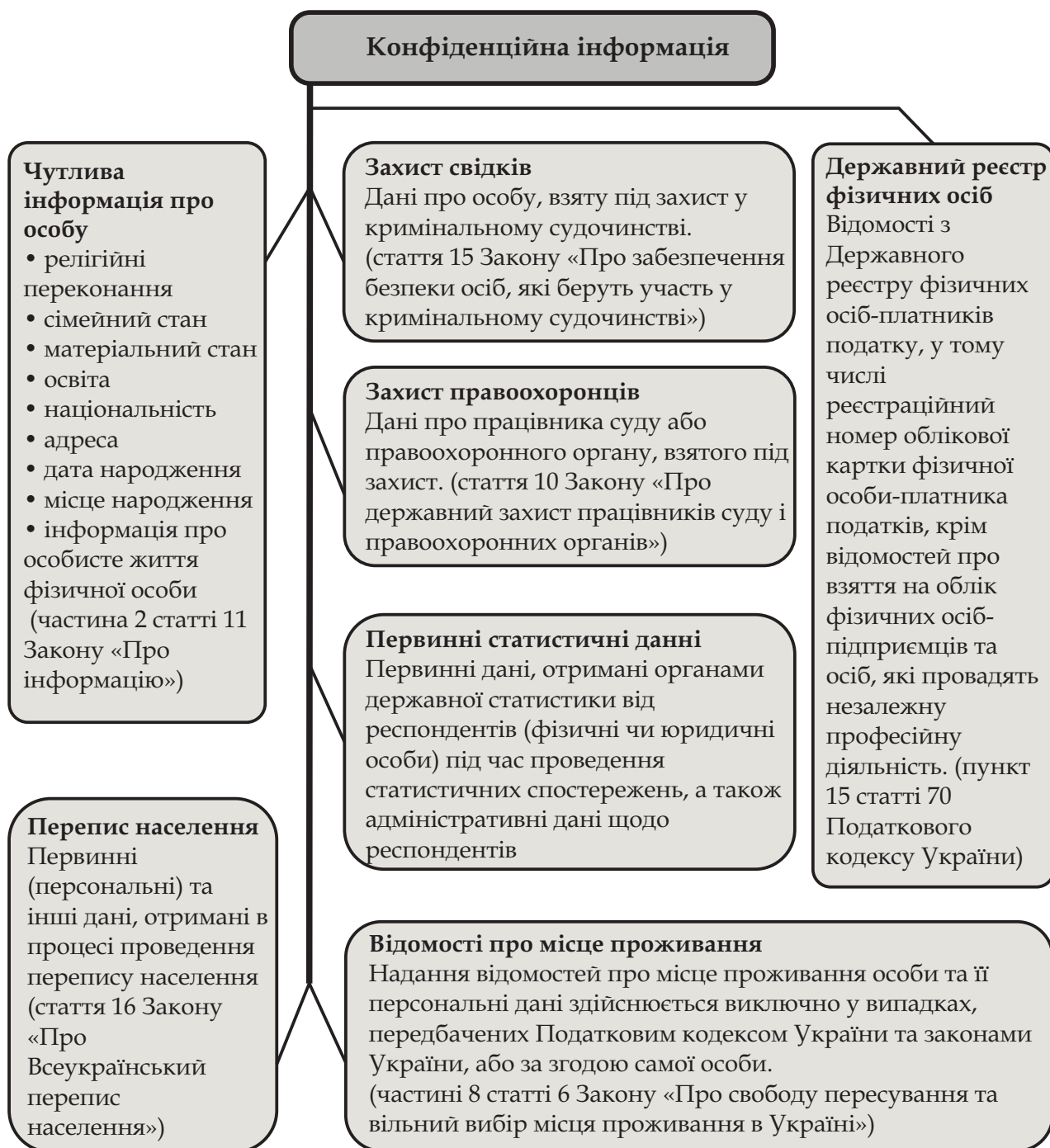


Схема 3. Види конфіденційної інформації

Особливої уваги заслуговують положення Закону, що визначають права громадян. Кожна особа має право:

✓ знати у період збирання інформації, але до початку її використання, які відомості про неї та з якою метою збираються;

✓ знати як, ким і з якою метою вони використовуються, передаються чи поширюються, крім випадків, встановлених законом;

✓ вимагати виправлення неточної, неповної, застарілої інформації про себе, знищення інформації про себе, збирання, використання чи зберігання якої здійснюється з порушенням вимог закону; на ознайомлення за рішенням суду з інформацією про інших осіб, якщо це необхідно для реалізації та захисту прав та законних інтересів; на відшкодування шкоди у разі розкриття інформації про цю особу з порушенням вимог, визначених законом.

Слід звернути увагу на те, що відмова особі в доступі до інформації про неї, приховування, незаконне збирання, використання, зберігання чи поширення інформації можуть бути оскаржені у встановлені законом способами.

1.3. Таємна інформація

Таємна інформація – інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу, передбачену Законом таємницю, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі (ст. 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Види таємної інформації:

Державна таємниця – це відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому Законом України «Про державну таємницю», державною таємницею і підлягають охороні державою (ст. 1 Закону України «Про державну таємницю»).

Банківська таємниця – це інформація щодо діяльності та фінансового стану клієнта, яка стала відомою банку в процесі обслуговування клієнта та взаємовідносин із ним чи третім особам при наданні послуг банку і розголошення якої може завдати матеріальної чи моральної шкоди клієнту, зокрема:

✓ відомості про банківські рахунки клієнта, у тому числі кореспондентські рахунки банків у Національному банку України, про операції, які були проведені на користь чи за дорученням клієнта, здійснені ним угоди;

✓ про фінансово-економічний стан клієнта;

✓ про системи охорони банку та клієнтів;

✓ інформація про організаційно-правову структуру юридичної особи – клієнта, її керівників, напрями діяльності;

✓ відомості стосовно комерційної діяльності клієнта чи комерційної таємниці, будь-якого проекту, винаходів, зразків продукції та інша комерційна інформація;

✓ інформація щодо звітності по окремому банку, за винятком тієї, що підлягає опублікуванню;

✓ коди, що використовуються банками для захисту інформації, а також інформація про банки чи клієнтів, що збирається під час проведення банківського нагляду (стаття 60 Закону України «Про банки і банківську діяльність»).

Таємниця слідства – це дані досудового слідства (стаття 121 Кримінально-процесуального кодексу України).

Адвокатська таємниця – це сукупність відомостей, із яких громадянин або

юридична особа зверталися до адвоката, суть консультацій, порад, роз'яснень та інших відомостей, одержаних адвокатом при здійсненні своїх професійних обов'язків. (стаття 9 Закону України «Про адвокатуру»).

Нотаріальна таємниця – це сукупність відомостей, отриманих під час вчинення нотаріальної дії або звернення до нотаріуса заінтересованої особи, в тому числі про особу, її майно, особисті майнові та немайнові права і обов'язки тощо (стаття 8 Закону України «Про нотаріат»).



Важливо! Комерційна таємниця, незважаючи на свою назву і формальні ознаки, відповідно до ст. 505 Цивільного кодексу України, не відноситься до таємної інформації, адже режим доступу до інформації технічного, організаційного, комерційного, виробничого та іншого характеру визначається самим суб'єктом. Така інформація є конфіденційною.

1.4. Службова інформація

Службовою інформацією є інформація, що міститься в:

- ✓ документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію;
- ✓ доповідних записках;
- ✓ рекомендаціях 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 в процесі оперативно-розшукової, контрольно-розвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Якщо публічна інформація підпадає під одну із названих категорій, то ця публічна інформація може бути віднесена до службової інформації після застосування трискладового тесту, визначеного в статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Однак, якщо внутрівідомча, службова кореспонденція, доповідні записки, рекомендації, які 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, були віднесені до службової інформації, то вони стають відкритими з дня прийняття відповідного рішення. Також службова інформація не може обмежуватись в доступі, якщо вона була правомірно оприлюднена раніше.

Крім того, у кожному конкретному випадку при вирішенні питання щодо віднесення публічної інформації до службової, має бути обґрунтовано:

- 1) якому саме з інтересів загрожує надання розголошення інформації (наприклад, інтересам національної безпеки, територіальної цілісності);
- 2) в чому саме буде полягати шкода в разі розголошення цієї інформації;
- 3) чому шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.



Важливо! Ця норма необхідності обґрунтування при обмеженні доступу до інформації поширюється і на документи, створені органами влади до набрання чинності Законом.

У випадку, якщо порушено порядок обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, зібрану в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, що призвело до розголошення такої інформації, - тягне за собою накладення штрафу на громадян від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від шістдесяти до ста шістдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Після прийняття змін до законодавства в рамках законопроекту 0947 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації», були внесені зміни до 19 статті Закону України «Про рахункову палату».



Важливо! Матеріали, що надаються для аналізу, перевірки або ревізії органами виконавчої влади, Національним банком України або іншою банківською установою, підприємствами, установами та організаціями, а також відомості та документи про фінансовий, майновий, податковий стан юридичних і фізичних осіб, що надходять до Рахункової палати, **можуть бути віднесені до службової інформації відповідно до закону, використані лише для здійснення контролю та не підлягають розголошенню до прийняття рішення Рахункової палати, крім випадків, передбачених законом.**

У діяльності Рахункової палати забезпечується захист конфіденційної інформації фізичних та юридичних осіб відповідно до закону.

Не менш важливим є те, що після прийняття законопроекту 0947 на документах органів влади, які містять гриф «Для службового користування» чи інші грифи, що передбачають обмеження доступу до документа або інформації в ньому, які були надані до набрання чинності Законом України «Про доступ до публічної інформації», крім грифів секретності, втрачають чинність.



Важливо! «Гриф «Для службового користування» чи інші грифи, що передбачають обмеження доступу до документа або інформації в ньому, які були надані до набрання чинності Законом України «Про доступ до публічної інформації», крім грифів секретності, втрачають чинність, а відповідні документи підлягають розкриттю та наданню на запит, через один рік після набрання чинності цим Законом, якщо зазначені грифи не були переглянуті та підтверджені відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

2

Порівняння вимог старого та нового інформаційного законодавства в контексті обмеження доступу до інформації

Прийняття на початку 2011 року Закону України «Про доступ до публічної інформації», нової редакції Закону України «Про інформацію», всі подальші зміни до Закону України «Про доступ до публічної інформації» (17.05.2012, 14.05.2013), а також Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» (нова редакція) та Закону України «Про доступ до публічної інформації», прийнятий Верховною Радою України 27.03.2014, кардинально реформували підходи та процедури обмеження доступу до інформації, якою володіють суб'єкти владних повноважень.

2.1. Принцип або презумпція відкритості публічної інформації



Основною і ключовою новелою, яка закладає основу для всього механізму доступу до публічної інформації, є запровадження принципу або *презумпції відкритості публічної інформації*. Він закріплений у частині другій статті 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації», і полягає в тому, що «публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом» та у частині другій статті 20 Закону України «Про інформацію», де вказано, що будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом.

Цей принцип повністю змінює відносини між розпорядниками та запитувачами інформації. По-перше, розпорядник не може на власний розсуд приймати рішення, яку інформацію він бажає оприлюднювати, а яку — ні (він не є її власником). Зі свого боку запитувач не повинен доводити, що інформація, яку він запитує є відкритою (обов'язок довести протилежне, якщо для цього є підстави, покладається якраз на розпорядника). По-друге, розпорядник не уповноважений встановлювати порядок віднесення відомостей до інформації з обмеженим доступом чи порядок доступу до такої інформації; він визначається тільки законом.

Іншими словами, принцип презумпції відкритості інформації означає, що розпорядник оприлюднює або надає на запити будь-яку інформацію, якою він володіє (або повинен володіти), якщо не доведе, що (1) на підставі конкретного закону і (2) відповідно до «трискладового тесту» вона може бути обмежена в доступі. Незважаючи на простоту цієї вимоги, на практиці виникають численні суперечки, конфлікти та судові спори з цього приводу. Аналіз обмеження доступу до публічної інформації в Україні дозволяє звернути увагу на типові помилки, яких припускаються розпорядники інформації.



2.2. Трискладовий тест

Основною нормою, яка повинна застосовуватись в усіх без винятку випадках, коли обмежується доступ до публічної інформації, є частина друга статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації». Вона встановлює вимоги, при дотриманні яких

здійснюється обмеження доступу до публічної інформації, так званий «трискладовий тест».

Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону при дотриманні сукупності таких вимог:

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

Частина друга статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»

Добре відомий для європейського законодавства та світової практики механізм «трискладового тесту», після запровадження його в Україні, не набув популярності: у більшості випадків службовці ним не користуються. Це грубо порушує чинне законодавство і призводить до неправомірного (часто безпідставного) звуження доступу до публічної інформації. Спробуємо розглянути це питання детальніше.

«Трискладовий тест» обов'язково застосовується у таких випадках:

1. При «первинному» віднесенні певних відомостей до таємної інформації. Коли розпорядник створює або отримує певну інформацію (документ, в якому вона міститься), він, якщо є для цього законні підстави, уповноважений прийняти рішення про визнання такої інформації (а не документу) таємною. Використовувати при цьому «трискладовий тест» зобов'язує його частина перша статті 8 Закону України «Про доступ до публічної інформації»: «Таємна інформація - інформація, доступ до якої обмежується відповідно до частини другої статті 6 цього Закону, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі». Такий документ, згідно зі статтею 18 цього ж закону, повинен бути зареєстрований у системі обліку, що серед іншого має містити: передбачену законом підставу віднесення інформації до категорії з обмеженим доступом; строк обмеження доступу до інформації, у разі якщо вона віднесена до інформації з обмеженим доступом (пункти 5-6 статті 18).

2. При «первинному» віднесенні певних відомостей до службової інформації. Цього вимагає частина перша статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації»: «Відповідно до вимог частини другої статті 6 цього Закону до службової може належати така інформація [...]» Документи, що містять службову інформацію також мають бути зареєстровані в системі обліку, відповідно до зазначених вище вимог.

3. При вирішенні питання надання чи відмови в доступі стосовно конкретної інформації (документу). Рішення щодо обмеження доступу до інформації переглядається кожного разу, коли запитується дана інформація (документ). Більше того, воно повинне переглядатися самим розпорядником, коли спливає строк, на який обмежили доступ. Зокрема, цього вимагає частина 4 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»: «Інформація з обмеженим доступом має надаватися розпорядником інформації, якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до

такої інформації, які існували раніше». Таким чином, «трискладовий тест» застосовується повторно (або стільки разів, скільки запитується інформація) у кожному конкретному випадку для визначення та обґрунтування законності підстав. Вимогу про обґрунтування відмови у задоволенні запиту на підставі «трискладового тесту», зокрема містить також частина перша статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації».



Важливо! Розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту у випадку, якщо запитувана інформація, відповідно до частини другої статті 6 Закону «Про доступ до публічної інформації», належить до категорії з обмеженим доступом.

Про «повторне» застосування «трискладового тесту» також говориться й **при наданні доступу до службової інформації**. Частина друга статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» говорить: «Документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф «для службового користування». Доступ до таких документів надається відповідно до частини другої статті 6 цього Закону». З цієї вимоги та системного тлумачення інших статей закону випливає два важливі висновки. По-перше, за умови, коли інтерес громадськості знати інформацію, розміщену в конкретному документі з грифом «ДСК», переважає потенційну шкоду від її оприлюднення (третя складова тесту), інформація оприлюднюється. По-друге, обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений (вимога частини сьомої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

Схожі правила застосовуються і до **поширення конфіденційної інформації**. Відповідно до частини другої статті 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації»: «Розпорядники інформації, визначені частиною першою статті 13 цього Закону, які володіють конфіденційною інформацією, можуть поширювати її лише за згодою осіб, які обмежили доступ до інформації, а за відсутності такої згоди - лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини». Прийняти рішення чий інтерес переважає (громадськості - знати суспільно-важливу інформацію, чи право особи зберегти приватність) можна тільки застосовуючи «трискладовий тест».

4. При реєстрації в системі обліку публічної інформації з обмеженим доступом, якою розпорядник володів на момент набуття чинності Закону України «Про доступ до публічної інформації». До прийняття цього Закону, не існувало вимоги створювати систему обліку публічної інформації і при цьому застосовувати «трискладовий тест». Втім це не означає, що створені чи отримані раніше документи не треба реєструвати. При цьому, переглядаються усі обмежувальні грифи.

5. У всіх інших випадках, коли вирішується питання обмеження доступу до публічної інформації.

«Трискладовий тест» НЕ застосовується у наступних випадках:

1) При віднесенні фізичними чи юридичними особами (не розпорядниками інформації) відомостей до конфіденційної інформації. Приватні особи не зобов'язані

пояснювати чому вони обмежують доступ до інформації, якою володіють чи контролюють, або відомостей про своє життя. Презюмується, що таким чином вони захищають свої інтереси. Таке право надає їм Конституція України, Закон України «Про доступ до публічної інформації» та Закон України «Про інформацію».

2) При наданні доступу до безумовно відкритої інформації (за невеликими винятками). Детальніше її зміст розкривається у відповідному підрозділі нижче.

Конфіденційна інформація - інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов.

Частина перша статті 7 Закону України «Про доступ до публічної інформації»

2.3. Співвідношення понять «конфіденційна інформація, що є власністю держави» та «службова інформація»



Стара редакція Закону України «Про інформацію» містила тільки два види інформації з обмеженим доступом: конфіденційна і таємна. Для обмеження доступу до інформації, якою володіють суб'єкти владних повноважень застосовувалось поняття «конфіденційна інформація, що є власністю держави».

У новій редакції зазначеного закону, а також в Законі України «Про доступ до публічної інформації» розпорядникам інформації прямо заборонено відносити інформацію до конфіденційної, відповідно зазначений термін відсутній, і запроваджується новий вид інформації з обмеженим доступом - службова інформація. На практиці це призвело до двох типових помилок: розпорядники продовжують вживати неіснуючий термін «конфіденційна інформація, що є власністю держави» та неправомірно обмежують до такої інформації доступ або помилково ототожнюють його зі службовою інформацією.

Дійсно, ці два поняття схожі між собою. По-перше, в обох випадках рішення про віднесення відомостей до тієї чи іншої категорії уповноважені приймати суб'єкти владних повноважень. По-друге, вони володіють меншим ступенем захисту, ніж таємна інформація. Однак поняття «службова інформація» є значно вужчим, ніж «конфіденційна інформація, що є власністю держави». Стара редакція Закону України «Про інформацію» взагалі не містила жодних обмежень чи критеріїв для віднесення відомостей до «конфіденційної інформації, що є власністю держави». Тоді як Закон України «Про доступ до публічної інформації» дав вичерпне визначення поняттю «службова інформація» і зобов'язав застосовувати «трискладовий тест» як при віднесенні відомостей до службової інформації, так і при наданні доступу до неї.

Узагальнюючи, можна сказати, що частина закритої раніше інформації, яка тепер не підпадає під визначення службової, з набуттям чинності цього закону стала відкритою. Це вимагає перегляду усіх документів, які до набуття чинності згадуваним законом отримали гриф «ДСК», на предмет відповідності новим вимогам. Зокрема така вимога міститься в Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» (нова редакція) та Закону України «Про доступ до публічної інформації».

2.4. Поширені помилки при складанні Переліків відомостей, що становлять службову інформацію



Закон України «Про доступ до публічної інформації» в частині 3 статті 9 згадує, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти владних повноважень, у тому числі на виконання делегованих повноважень, складають перелік відомостей, що становлять службову інформацію (далі - Перелік), і він не може бути обмежений у доступі.

З одного боку, Закон України «Про доступ до публічної інформації» чітко не визначив, чи є складання Переліку обов'язковим для суб'єкта владних повноважень, чи тільки його правом. В той же час, Указом Президента України від 5 травня 2011 року №547/2011 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» закріплено обов'язок органів виконавчої влади затвердити переліки відомостей, що становлять службову інформацію, та оприлюднити їх в установленому порядку.

На практиці, переважна більшість органів державної влади та органів місцевого самоврядування закріпили такі Переліки¹. Більше того, органи прокуратури, проводячи перевірки, відсутність переліку трактували як порушення закону. І на жаль, виконуючи цю законодавчу вимогу розпорядники припускалися численних помилок та некоректного застосування вимог нового законодавства про доступ до публічної інформації. Це, в свою чергу, призводило і призводить до неправомірних обмежень. Розглянемо окремі з них.

Надання іншої назви

Розпорядники інформації уповноважені затверджувати переліки відомостей, що становлять службову інформацію. Але з проаналізованих 17 актів, прийнятих міськими радами обласних центрів, лише три - Чернігівська, Черкаська та Хмельницька, вживають поняття переліку відомостей, що становить службову інформацію.

Щодо інших органів місцевого самоврядування, то в Ужгороді прийняли Перелік інформації, якій надається гриф обмеження доступу «Для службового користування». В цей же час, Кіровоградська міська рада закріпила Перелік відомостей, які містять конфіденційну інформацію виконавчих органів Кіровоградської міської ради, що є власністю держави.

Як вже зазначалося, Законом України «Про доступ до публічної інформації» скасовано інститут власності на інформацію і повноваження держави та її органів відносити інформацію до конфіденційної. Приймаючи такі документи, міські ради перевищили свої повноваження.



Важливо! Конституція України закріпила, що органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тому, якщо Закон України «Про доступ до публічної інформації» надав право органам місцевого самоврядування складати лише перелік відомостей, що становлять службову інформацію, вони не можуть складати інші переліки.

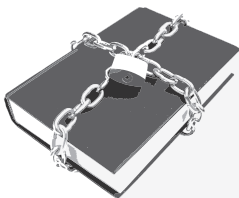
¹ Дані дослідження, проведеного ГО ІПЦ "Наше право" у березні-липні 2013 року

Застосування власних критеріїв при віднесенні інформації до службової

Ще однією особливістю проаналізованих Переліків, є непередбачене законодавством право, яке залишають за собою керівники виконавчих органів міських рад. Так, у переліку відомостей Херсонської міської ради вказано, що керівники виконавчих органів міської ради, виходячи зі змісту питання і конкретної ситуації, мають право присвоювати документам гриф «Для службового користування» і поза межами цього Переліку та робити винятки з нього.

Проте віднесення інформації до службової і відповідно присвоєння документу, що містить таку інформацію, грифу «для службового користування», має відбуватись відповідно до вимог статей 6 і 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації», а не за бажанням керівників виконавчих органів міської ради. Основною метою прийняття нового законодавства було якомога більше розширення доступу до інформації та зменшення дискреційних повноважень органів влади для її обмеження. Така ситуація суперечить і букві, і духу нового законодавства.

Більше того, окремі міські ради дають власні визначення службової інформації, які суперечать Закону України «Про доступ до публічної інформації». Наприклад, Київська міська рада вважає: «службова інформація – це інформація, що міститься у документах, яким присвоєно гриф «для службового користування». Визначення службової інформації в Законі звучить якраз навпаки, - інформацію можна віднести до службової, і відповідно застосувати гриф «для службового користування» тільки за умови дотримання сукупності вимог частини другої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» («трискладового тесту») та її належності до категорії інформації, передбаченої в частині першій статті 9 цього Закону.

Подвійний захист конфіденційної і таємної інформації

Тернопільська міська рада вважає, що службова інформація є службовою таємницею та належить до конфіденційної інформації. Таке твердження є безпідставним та суперечить Закону України «Про доступ до публічної інформації». По-перше, до переліку може відноситись *тільки* службова інформація. По-друге, у частині першій статті 6 цього закону передбачено три види інформації з обмеженим доступом: конфіденційна, таємна і службова. Кожен з них має свої особливі ознаки, умови віднесення та надання доступу, і свій ступінь захисту. Така плутанина може призводити до неправомірного обмеження або розголошення інформації з обмеженим доступом.

На жаль, таке явище є непоодиноким. Багато міських рад закріпили в Переліках відомостей, що становлять службову інформацію, також конфіденційну та таємну інформацію.

Наприклад, Івано-Франківська міська рада затвердила Примірний Перелік відомостей, що становлять службову інформацію, до якого віднесла документи та інформацію, що не підлягають наданню для ознайомлення за запитами та включила до цих документів таємну, державну і конфіденційну інформацію, а також інформацію про особисте життя особи, інформацію про оперативну і слідчу роботу органів прокуратури, МВС, СБУ, відомості про заходи мобілізаційної підготовки, мобілізаційного плану міста.



Прийняття декількох переліків

Розпорядженням Рівненського міського голови «Про затвердження Переліків відомостей, які містять інформацію з обмеженим доступом та конфіденційну інформацію у виконавчому комітеті Рівненської міської ради» затверджено не один, а цілих три Переліки. А саме:

- ✓ Перелік інформації з обмеженим доступом, якій надається гриф обмеження доступу «Для службового користування»;
- ✓ Перелік службової інформації, яка не підлягає опублікуванню;
- ✓ Перелік конфіденційної інформації, яка не підлягає опублікуванню.

При цьому, дані Переліки відомостей закріплені відповідно до Переліку відомостей, що становлять службову інформацію, якій надається гриф обмеження доступу «Для службового користування», Переліку відомостей, що становлять державну таємницю, яким наданий гриф секретності «таємно» та Переліку відомостей з питань мобілізаційної підготовки національної економіки та господарства міста, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, і яким надається гриф «Для службового користування, літер «М».

Таким чином Рівненська міська рада затвердила цілих шість Переліків відомостей, останні три з яких не оприлюднені, що суперечить вимогам статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Визначення інформації, яка не є публічною



Тернопільська та Київська міські ради визначили у переліках відомостей, яка інформація не є публічною. При тому, що Закон України «Про доступ до публічної інформації» містить широке визначення публічної інформації, яке не може бути звужене підзаконними актами. Орган місцевого самоврядування не може ухвалити акт про перелік інформації, яка є або не є публічною, або доступ до якої регулюється чи не регулюється Законом.

2.5. Підстави для відмови у задоволенні запиту на інформацію

У частині першій статті 22 Закон України «Про доступ до публічної інформації» вперше закріпив *вичерпний* перелік випадків, коли розпорядник має право відмовити у задоволенні запиту.

Розпорядник інформації має право відмовити у задоволенні запиту в таких випадках:

- 1) розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит;
- 2) інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої статті 6 цього Закону;
- 3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені статтею 21 цього Закону фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком;
- 4) не дотримано вимог до запиту на інформацію, передбачених частиною п'ятою статті 19 цього Закону.

Частина першу статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації»

Іншими словами посилення на інші причини, умови чи аргументи, вважатиметься безпідставним обмеженням доступу до публічної інформації.

Отож, якщо запитується інформація з обмеженим доступом цілком правомірно буде послатися на пункт другий цитованої статті. Втім просто зазначити: «запитувані документи містять інформацію з обмеженим доступом» або «запитувана інформація є конфіденційною і не підлягає розголошенню» є вкрай недостатнім. Така відмова також буде безпідставною та необґрунтованою.

Відмова у задоволенні запиту повинна обов'язково містити:

1. *Обґрунтування належності запитуваної інформації до конкретного виду інформації з обмеженим доступом.* Наприклад, запитувана інформація, відповідно до пункту першого частини першої статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації» є службовою, оскільки міститься у внутрішній службовій кореспонденції, пов'язана зі здійсненням контрольних функцій таким-то органом, і рішення по даному питанню ще не прийнято.

2. *Відповідність «трискладовому тесту».* Наприклад, відповідно до частини другої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»:

- ✓ обмеження доступу до запитуваної інформації здійснюється... (тут треба зазначити один або більше інтересів, із зазначених у пункті першому цієї статті);
- ✓ розголошення даної інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам, а саме... (пояснити в чому полягатиме шкода і чи буде вона істотною);
- ✓ шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні, оскільки...(обґрунтувати, чому).

2.6. Розширення переліку інформації, яка не може бути обмежена в доступі



Як уже зазначалося прийняття нової редакції Закону України «Про інформацію», Закону України «Про доступ до публічної інформації» та внесення до нього змін, у першу чергу, мало на меті розширення доступу до публічної інформації. Тому не випадково вони містять чимало вимог безумовної відкритості інформації. Фактично законами встановлюється презумпція, що суспільний інтерес у розкритті конкретної інформації переважає можливу шкоду будь-яким інтересам, яку може завдати її розголошення.

Не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. При дотриманні вимог, передбачених частиною другою цієї статті, зазначене положення не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину.

Не належать до інформації з обмеженим доступом відомості, зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленої за формою і в порядку, що встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», крім відомостей, зазначених в абзаці другому частини другої статті 12 цього Закону.

Частини п'ята-шоста статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації»

До інформації з обмеженим доступом не можуть бути віднесені такі відомості:

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

Частина 4 статті 21 Закону України «Про інформацію»

Варто також зазначити, що норми, які забороняють обмежувати в доступі певну інформацію, містяться і в інших спеціальних законах, наприклад стаття 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», стаття 5 Закону України «Про захист персональних даних», та інші.

З огляду на це, цілком неадекватно виглядають дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень, які прямо порушуючи ці та інші вимоги законів, вперто не оприлюднюють або відмовляють у наданні за запитом безумовно відкриту інформацію. До прикладу, приводом до численних суперечок та судових спорів між органами місцевого самоврядування і громадськими організаціями є неоприлюднення генеральних планів населених пунктів. Очевидно з метою усунення будь-яких сумнівів з цього питання нещодавно були внесені зміни до відповідного спеціального закону «Про регулювання містобудівної діяльності», зокрема:

Матеріали генерального плану населеного пункту не можуть містити інформацію з обмеженим доступом та бути обмеженими в доступі. Загальна доступність матеріалів генерального плану населеного пункту забезпечується шляхом його розміщення на веб-сайті органу місцевого самоврядування та у місцевих періодичних друкованих засобах масової інформації, а також у загальнодоступному місці у приміщенні такого органу. Матеріали генплану населеного пункту надаються за інформаційним запитом.

Частина 11 статті 17 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»

Матеріали детального плану території не можуть містити інформацію з обмеженим доступом та бути обмеженими в доступі. Загальна доступність матеріалів детального плану території забезпечується шляхом його розміщення на веб-сайті органу місцевого самоврядування, у місцевих друкованих засобах масової інформації, а також у загальнодоступному місці у приміщенні такого органу. Матеріали детального плану території надаються за інформаційним запитом.

Абзац 1 частина 7 статті 19 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»

2.7. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації



Дії чи бездіяльність розпорядників публічної інформації є правопорушеннями і тягнуть за собою дисциплінарну, адміністративну, а у випадку завдання моральної чи матеріальної шкоди, ще й цивільну відповідальність. Не вдаючись до детального аналізу порядку накладення такої відповідальності, оскільки це не є предметом даного розділу, звертаємо увагу тільки на останні зміни в законодавстві, внесені до Кодексу України про адміністративні правопорушення:

Порушення Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме: необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, /надання недостовірної інформації/ – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Обмеження доступу до інформації або віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, якщо це прямо заборонено законом, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від шістдесяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Повторне протягом року вчинення будь-якого з порушень, передбачених частинами першою - шостою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від шістдесяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від двадцяти до тридцяти годин».

Стаття 212³ Кодексу України про адміністративні правопорушення

Порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, зібрану у процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, що призвело до розголошення такої інформації, – тягне за собою накладення штрафу на громадян від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від шістдесяти до ста шістдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Стаття 212⁵ Кодексу України про адміністративні правопорушення

3

Практика протиправного обмеження доступу до генеральних планів міст грифом «ДСК»: причини, форми, наслідки

За кілька місяців мине третій рік як вступив в силу Закон України «Про доступ до публічної інформації», проте до сих пір масовими лишаються випадки протиправного обмеження доступу громадян до генеральних планів населених пунктів грифом «Для службового користування». Зокрема типовою є ситуація, коли генеральні плани міст віднесені обласними та районними державними адміністраціями, міськими радами до переліків відомостей, що становлять службову інформацію у вказаних органах.

Включення цілого містобудівного документа до переліку відомостей, що становлять службову інформацію, як і накладення в інший спосіб грифу «ДСК» на всі матеріали містобудівного документа прямо суперечить положенням Закон України «Про доступ до публічної інформації». Генеральний план населеного пункту містить значний обсяг суспільно-значимої інформації. А отже, вказана практика є протиправною.

У цьому розділі посібника описується відповідна незаконна практика, здійснюється аналіз причин, які її зумовлюють, та даються рекомендації щодо вирішення вказаної проблеми.

3.1. Що таке генеральний план населеного пункту і хто відповідає за забезпечення доступу до цього документа?

Генеральний план є найважливішим документом у сфері містобудування на місцевому рівні. Цей документ призначений для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту. Генплан визначає розвиток міської території на найближчі 15-20 років. Він описує сучасний стан розвитку міста та окреслює основні напрямки міської політики щодо бажаного подальшого розвитку населеного пункту.

Генеральний план складається із текстової та графічної частин (планів, схем, креслень). У великих містах генплан може являти собою об'ємний документ, що включає сотні сторінок та десятки креслень.

Генеральний план є нормативним актом органу місцевого самоврядування, тобто документом, який містить норми права (обов'язкові правила поведінки) у сфері містобудування та просторового розвитку території. Генплан затверджується органом місцевого самоврядування. Відповідно до статті 12 Закону «Про основи містобудування», статті 17 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» та статті 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», затвердження генпланів та внесення змін до них належить до виключної компетенції місцевих рад. Як і інші акти органів місцевого самоврядування генеральні плани мають бути доступними для громадян. Особлива роль генеральних планів як документів, що окреслюють майбутній розвиток цілих населених пунктів, зумовлює спеціальні гарантії щодо обговорення громадськістю проекту цього документа та забезпечення доступу громадян до нього після його ухвалення (ст.21 та частина 11 ст.17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»). Проте загалом доступ до генпланів, як і до інших публічних документів, регулюється Законом «Про доступ до публічної

Важливим у забезпеченні доступу до публічних документів є поняття «розпорядника інформації». Розпорядником генплану є та організація, яка фізично володіє цим документом. Оригінальна копія генплану має бути у володінні міської ради, яка замовляє, оплачує виготовлення та затверджує цей документ. Інша оригінальна копія документа зберігається в проектному інституті, який розробляє генплан та накладає на нього гриф обмеження доступу. Крім того, примірник генплану може зберігатися і в обласній державній адміністрації (ОДА). Генплани невеликих міст, які не мають управлінь архітектури і містобудування або режимно-секретних відділів, зберігаються у відповідних відділах районних державних адміністрацій (РДА). Як правило, жодний із названих розпорядників не бажає брати на себе відповідальність за забезпечення доступності генплану і перекладає відповідальність за це на інші організації.

У нашій державі поширена практика, коли міські ради та РДА стверджують, що оскільки гриф обмеження доступу до містобудівної документації надається не ними, а проектними інститутами, то і надавати доступ мають проектні установи. Свою позицію міські ради та РДА обґрунтовують підпунктами 4 та 44 «Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію», що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 р. № 1893, згідно якої процедуру перегляду грифу обмеження доступу мають здійснювати лише організації-автори документів (тобто проектні інститути) або їх правонаступники. У свою чергу, проектні інститути вважають, що розпорядником генплану є міські ради². Положення Закону у будь-якому разі мають вищу силу і вони повинні застосовуватися на пряму.

3.2. Чому генеральні плани мають бути доступними для громадян?

Генеральні плани містять значний обсяг інформації, що становить суспільний інтерес. Згідно Закону «Про інформацію» (ст. 13): «предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка [...] забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб». Цей перелік суспільних інтересів не є вичерпним.

Суспільний інтерес до містобудівної документації зумовлений тим, що просторове планування зачіпає відразу кілька найважливіших аспектів життя і розвитку територіальних громад. Відтак генеральні плани мають бути доступними для громадян. Розглянемо детальніше як інформація, що міститься у генпланах, впливає на життя громадян.



Інформація про довкілля: безпека та комфорт проживання.

Генплани містять значний обсяг інформації про стан довкілля. Екологічна інформація цікавить як громадян так і бізнес, оскільки дозволяє скласти уявлення як про рівень екологічної та техногенної безпеки території, так і про рівень комфортності проживання у громаді.

Доступ до екологічної інформації дозволяє фізичним та юридичним особам отримати критично важливі дані про наявні на території громади небезпечні природні явища, аварії, катастрофи техногенного та природного характеру, що

² Лист Д-493 від 11 березня 2014 р. УДНДПМ «Діпромiсто» ім. Ю.М.Білоконя на інформаційний запит Чернігівського громадського комітету захисту прав людини за підписом директора Інституту І.І.Шпилевського // Сайт СГЦІ «Генплан – ключ до твого міста». – Режим доступу: <http://goo.gl/vTcUuj>. – 24 березня 2014 р.

можуть статися і загрожувати здоров'ю та безпеці громадян, тощо. Інформація про стан довкілля (наявність зелених зон; рівень шумового, хімічного, радіаційного забруднення, якість води та її доступність) суттєво впливає на вартість житла у громаді в цілому та в окремих районах міста.

Екологічна інформація міститься як у текстовій, так і в графічній складовій генплану. Так, відповідно до ДБН Б.1.1-15:2012 «Склад та зміст генерального плану населеного пункту», в текстовій аналітичній частині генплану має наводитися аналіз відомостей про стан навколишнього природного середовища, зокрема розміри площ зелених насаджень, перелік об'єктів захисту території від небезпечних природних і техногенних процесів тощо. У розділі генпланів «Обґрунтування та пропозиції» має міститися опис функціонального зонування території; характеристика територій та визначення заходів щодо їх освоєння, у тому числі: проблемні території та умови їх реабілітації. У цьому ж розділі повинні наводитися заходи із захисту територій від небезпечних геологічних та гідрогеологічних процесів, організації відведення поверхневих вод; пропозиції щодо охорони навколишнього природного середовища, подолання та запобігання впливу проявів негативних природно-техногенних факторів для поліпшення життєвого середовища.

Вказана інформація відображається і у графічних матеріалах генпланів. Так на «Плані існуючого використання території» відображаються території існуючої забудови різного функціонального призначення в т.ч. ландшафтно-рекреаційні території (ліси, лісопарки, луки, пляжі, дачні забудови); зелені насадження загального користування (парки, сквери, бульвари, набережні); території спеціального призначення (санітарно-захисні зони, захисні смуги тощо) та виробничі території (промислові підприємства, в т.ч. підприємства енергетики, транспорту, будівельної індустрії тощо). На основному кресленні Генплану відображають перспективне функціональне зонування території населеного пункту, в т.ч. перераховані вище типи територій за функціональним призначенням.

На «Схемі існуючих планувальних обмежень» відображають території зі складними інженерними умовами (підвищеної сейсмічності, підтоплення, затоплення, зсувів, просідань внаслідок гірських виробок тощо); зони з перевищенням нормативного рівня впливу електричних і магнітних полів, випромінювань і опромінювань, шумового впливу, забруднення хімічними, біологічними шкідливими речовинами, радіаційного забруднення; ділянки та санітарно-захисні зони виробничих і комунально-складських підприємств, кладовищ, охоронні зони інженерних комунікацій; ділянки території, що використовувались під скотомогильники, звалища, склади токсичних речовин, вибухівки, зони відвалів, териконів тощо; зони санітарної охорони об'єктів водопостачання та охоронні зони об'єктів інженерної інфраструктури. На «Схемі проектних планувальних обмежень» відповідні планувальні обмеження відображаються з перспективою на майбутнє. Важлива інформація, що стосується питань безпеки, стану довкілля міститься і на інших графічних матеріалах генпланів.

Вартість нерухомості та можливість усвідомлено приймати рішення щодо розпорядження нею. Одними із основних факторів, що впливають на вибір місця проживання є розвиненість соціальної та транспортної інфраструктури, стан довкілля в районі, який планується обрати для проживання. Наявність лікарень, дитячих садків, шкіл, магазинів та зелених зон відіграють істотну роль при формуванні ціни на житло. Не меншу роль при виборі місця проживання відіграє



інформація про цільове призначення сусідніх земельних ділянок та розташовані на них об'єкти. Адже вартість квартири, вікна якої виходять на природний ландшафт (лісосмугу, степ тощо) суттєво відрізнятиметься від вартості квартири з видом на склад або завод.

Плануючи придбання нерухомості громадяни зважають на рівень хімічного, шумового та радіаційного забруднення. Навряд чи хтось захоче будувати власний будинок на місці колишнього сміттєзвалища, скотомогильника або полів аерації, куди роками скидалися відходи цілого міста. Відповідна інформація як про сучасний стан певної території, так і про майбутній, міститься в генеральному плані.

Оскільки генеральні плани описують не лише сучасний стан певної території, але також розкривають плани міської влади щодо її майбутнього, то доступність такої інформації мала б створювати для громадян можливість робити обґрунтовані прогнози щодо змін у вартості нерухомості та усвідомлено приймати рішення щодо розпорядження нею. Незважаючи на те, що рівень реалізації генеральних планів в Україні є незначним, навряд чи хтось із громадян відмовиться від права знати якими є плани міської влади щодо сусідньої земельної ділянки, вулиці чи мікрорайону. З метою посилити прогнозованість генпланів у складі цих документів додатково може виділятися розрахунковий етап від 3 до 7 років, який містить першочергові заходи щодо реалізації генплану.

Згідно попереднього ДБН Б.1-3-97 «Система містобудівної документації. Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів» існував навіть окремий вид планувальної документації «Проект розміщення першої черги будівництва», який виконувався або у складі генплану, або як окремий документ. У матеріалах генплану також позначають райони нового будівництва та реконструкції у старій частині міста, описуються обсяги відповідних змін у житловому фонді. Завдяки цим даним генплану громадяни можуть дізнатися про зміни, які можуть статися поруч або безпосередньо з їх нерухомістю та спрогнозувати вплив цих змін на власний фінансовий стан.

Найбільш очевидно та безпосередньо на фінансове становище як громадян, так і юридичних осіб може впливати примусове відчуження нерухомості для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності. Для розвитку міста необхідно прокладати нові та реконструювати старі лінійні об'єкти та об'єкти транспортної і енергетичної інфраструктури (дороги, мости, естакади, газо- та водопроводи, лінії електропередачі, зв'язку тощо), створювати міські парки, будувати дошкільні навчальні заклади, майданчики відпочинку тощо. Для реалізації відповідних планів може виникнути потреба у земельних ділянках, що перебувають у приватній власності. У таких випадках влада має право застосувати механізм примусового відчуження земельних ділянок та інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені. При цьому власникам конфіскованого майна має сплачуватися справедлива компенсація. Сума компенсації вирішується шляхом переговорів. У разі якщо сторонам не вдається досягти згоди, то відповідне рішення ухвалює суд. Відчуження нерухомості для суспільних потреб може супроводжуватися відселенням жителів районів реконструкції. Нажаль, в Україні вже існує практика, коли органи місцевого самоврядування конфіскуючи у громадян земельні ділянки намагалися у примусовому порядку сплатити за них ціну у кілька раз нижчу за ринкову.

Проте вплинути на матеріальне становище фізичної чи юридичної особи може не лише безпосередня конфіскація нерухомості, але і зміна цільового призначення

сусідньої території. Будівництво великих транспортних та промислових об'єктів у безпосередній близькості до житла як правило призводитиме до зменшення його вартості. З іншого боку, незабудовані земельні ділянки чи приміщення, що можуть бути переобладнані під комерційні, як правило, зростатимуть в ціні, якщо опиняться безпосередньо на межі великої транспортної артерії.

Відкритість інформації генерального плану дає можливість громадянам робити усвідомлений вибір щодо того, як розпоряджатися своєю власністю.



майбутньому.

Усвідомлений вибір майбутнього. Не варто розглядати генплан лише як технічну документацію, яка описує фізичний стан певної території. Генеральний план - це документ, що визначає цілі та завдання громади у просторовій перспективі та є відображенням цінностей громади. Він визначає стратегічні напрямки та умови, відповідно до яких має розвиватися територіальна громада у

Генплан може закріплювати подальший розвиток населеного пункту як промислового, торговельного, науково-дослідницького або ж туристично-розважального центру. Це принципово різні напрямки розвитку, які передбачатимуть суттєво відмінні умови проживання жителів міста. Члени громади мають право прагнути подальшого чисельного та просторового зростання свого населеного пункту або, навпаки, бажати збереження існуючого розміру громади та притаманного йому стилю життя. В залежності від обраних пріоритетів розвитку, містобудівний документ має передбачати конкретні заходи щодо їх реалізації.

Обираючи місце майбутнього проживання, нові члени громади можуть знайомитися з генпланом міста та аналізувати, наскільки план розвитку певного населеного пункту відповідає їх власному баченню місця, в якому вони хотіли б жити. Генплан містить інформацію про показники соціально-економічного розвитку, рівень прибутків місцевих жителів, житлові умови, інформацію про об'єкти соціальної сфери (лікарні, школи, бібліотеки, дитячі садки) та промисловості, про якість води та повітря, рівень озеленення та багато іншої важливої для громадянина інформації.

Очевидно, що такий усвідомлений підхід до вибору місця свого проживання зараз не є типовим для більшості українських громадян в силу недостатнього розвитку вітчизняної економіки, обмеженої мобільності та традицій. Проте із розвитком глобалізації та нових економічних тенденцій, українці ставатимуть все більш мобільними, частіше змінюватимуть місце свого проживання і не виключено, що стануть більш усвідомлено ставитися до вибору місця свого проживання. Зробити громадянам правильний крок у виборі місця свого проживання і мають допомогти генеральні плани.



Збереження автентичного характеру міста та його ландшафтних, архітектурних, історико-культурних особливостей. Для багатьох громадян це є цінністю, адже саме оригінальні характеристики архітектури, ландшафту, місцевої культури є відправними точками для формування привабливого образу населеного пункту, маркетингової стратегії міста, зокрема і у сфері туризму. Інформація про архітектурні та ландшафтні особливості міста, заходи по їх збереженню розміщується в історико-архітектурному опорному плані міста, який є частиною генплану.



Можливості для розвитку бізнесу та інвестиційні ризики. Для бізнесу, зокрема для потенційних інвесторів, актуальні генеральні плани є важливим офіційним джерелом інформації. Відкритий доступ до генеральних планів має допомагати інвесторам краще зрозуміти плани органів місцевого самоврядування щодо розвитку громади, бізнес-можливості міста, перспективність вкладання коштів у ті чи інші напрямки економіки населеного пункту. Про який би бізнес не йшла мова, як правило, для нього потрібна якщо не земля, то принаймні місце під офіс, склад, магазин. Купівля чи оренда земельної ділянки, ремонт приміщення – це довготермінові інвестиції. Знайти вигідне місце з точки зору логістики і купівельної спроможності клієнтів, враховуючи перспективи розвитку населеного пункту, має допомогти генплан. Інформація основного містобудівного документа громади також дозволяє більш точно прогнозувати вартість землі та нерухомості на найближче десятиліття.

Проте, до тих пір поки генплани не є відкритою інформацією, не кожен інвестор має однакові можливості для проведення таких обрахунків. У той час як інвестор, позбавлений доступу до містобудівної документації, може зробити помилкову інвестицію, що призведе до її втрати або навіть загрожуватиме банкрутством. Однаково доступна всім інформація з генеральних планів усуває або зменшує інвестиційні ризики, сприяє чесній конкуренції та створює однакові стартові умови для розвитку бізнес-проектів.



Контроль над діяльністю депутатів місцевих рад та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Для більшості українців знайомою є ситуація, коли вони роками, а часом і десятиліттями, чекають аби в районі їх проживання відремонтували дорогу чи водогін, запустили більш зручну лінію комунального транспорту чи збудували нову школу або дитячий садок. При цьому, у міської ради можуть досить часто виникати нові PR-проекти, пов'язані з капітальним будівництвом нових об'єктів, важливість та фінансова доцільність яких для громади є сумнівною.

Інша типова ситуація – незадоволеність мешканців політикою органів місцевого самоврядування в сфері землекористування та будівництва, яка призводить до зменшення площ зелених насаджень, розміщення екологічно небезпечних об'єктів поруч з житловою забудовою. Такі конфліктні питання регулярно виникають при ухваленні та реалізації генеральних планів, і є найбільш типовими причинами для непорозумінь між населенням та забудовниками. Відсутність вільного доступу до містобудівної документації не дозволяє громадянам отримати інформацію про те, чи відповідають заплановані в генеральному плані міста зміни державним санітарним, екологічним, будівельним нормам.

Для того, щоб розвиток міста не відбувався спонтанно, якраз існує генплан. Цей документ обговорюється всією громадою та репрезентує бачення майбутнього цілої громади. Маючи доступ до генплану, громадяни можуть контролювати, чи здійснює міська рада розвиток міста відповідно до публічно обговорених та схвалених планів. У свою чергу – це збільшує можливості для контролю та уникнення свавільного витрачання публічних коштів на непередбачені генпланом капітальні об'єкти.

Генплан має бути доступний для громадян ще й тому, щоб вони могли оцінити, наскільки реальний стан розвитку населеного пункту відповідає умовам, зазначеним у генплані. Відтак, мешканці міста зможуть скласти обґрунтоване уявлення про те,

наскільки місцева рада та її виконавчі органи якісно реалізують схвалені плани містобудівного розвитку та на практиці втілюють у життя інтереси міської громади.

Нажаль, існують випадки, коли користуючись недоступністю основного містобудівного документа, влада намагається вводити громадськість в оману. Користуючись грифом «ДСК» влада може приховувати зміну цільового призначення земельних ділянок (наприклад передачу земель колишніх оборонних об'єктів, рекреаційних, сільськогосподарських територій для будівництва приватного житла, комерційних об'єктів тощо). Від громадськості, як правило, приховується проектування тих об'єктів, будівництво яких може викликати незадоволення серед населення. Традиційно неоднозначно громадянами сприймаються проекти знищення зелених зон, побудови поруч житлових районів великих транспортних чи промислових об'єктів.

Доступ до матеріалів генплану важливий як при обговоренні проекту документа, так і після його затвердження, вже у процесі реалізації. Наявність повної та достовірної інформації у вільному доступі дає громадськості дані для об'єктивного аналізу ситуації та дозволяє вчасно й результативно реагувати на порушення законодавства. У свою чергу, це може зменшити кількість необгрунтованих звернень і конфліктних ситуацій, переважна більшість із яких виникає саме внаслідок браку інформації.



Реалізація та захист інтересів. Генплан є нормативним документом, без доступу до нього фізичні та юридичні особи не мають повноцінної можливості реалізувати свої права та захищені законом інтереси. Відповідно до статті 5 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», вимоги містобудівної документації є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами містобудування, тобто державними органами, органами влади АРК, органами місцевого самоврядування та фізичними і юридичними особами. Програми розвитку регіонів та населених пунктів, програми господарського, соціального та культурного розвитку повинні узгоджуватися з містобудівною документацією відповідного рівня. Обов'язковість виконання і те, що його дія не обмежується одноразовим застосуванням, робить генплан нормативно-правовим актом. Відтак, нормативний документ, який впливає на можливість реалізації прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, має бути доступним для них.

Як бачимо, зміст генерального плану поза сумнівом становить суспільно-значиму інформацію. Якщо це так, то чому обмежується доступ до генеральних планів?

3.3. Як генеральні плани стають документами із обмеженим доступом?

В ході моніторингу доступності генеральних планів для громадян Східноукраїнський центр громадських ініціатив (СЦГІ) виявив шістнадцять типових відмов, якими послуговуються органи місцевого самоврядування, обмежуючи доступ до документів. Найбільш типові³ з них такі:

- ✓ Приналежність матеріалів генплану до інформації із обмеженим доступом.
- ✓ Неготовність або небажання органів місцевого самоврядування виконувати вимоги нового інформаційного законодавства, зокрема провести розмежування матеріалів генпланів на відкрити частину та частину із обмеженим доступом.
- ✓ Невизнання міськими радами та РДА себе належними розпорядниками генплану.

³Більш детально див. Генеральний план міста для громадянина (посібник) / Східноукраїнський центр громадських ініціатив. В.В.Щербаченко, О.С.Ніжельська, В.О.Сабінін; За заг. ред. В.В. Щербаченка. – Луганськ: Янтар, 2013. – С.53-59.

✓ Технічні причини (відсутність у міської ради копіювальної техніки або коштів на копіювання, значний обсяг матеріалів генплану, відсутність у міській раді особи, відповідальної за забезпечення доступу тощо).

✓ Фактичне ненадання інформації (ненадання відповіді на інформаційний запит; посилення на доступність інформації у відкритих держалах; відмова у доступі з тієї причини, що розробляється новий генеральний план тощо).

В силу обмеженості обсягу цього розділу ми не будемо аналізувати всі названі типи відмов, а зупинимося лише на тих, у яких згадується приналежність матеріалів генпланів до інформації з обмеженим доступом.

Обмеження доступу до генпланів як до службової інформації на практиці відбувається двома способами. Перший і найбільш типовий з них – це коли гриф «ДСК» накладається на генплан проектним інститутом у процесі виготовлення документа. Накладаючи гриф проєктанти керуються положеннями «Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію», що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 р. № 1893.

Отримавши документ під грифом «ДСК», працівники більшості міських рад можуть лише здогадуватися про те, на якій підставі проектним інститутом на генплан був накладений гриф обмеження доступу. Тому, відповідаючи на запити про доступ до генерального плану, міські ради обґрунтовують відмову в наданні документа для ознайомлення саме наявністю на ньому грифу «ДСК» (рідше – грифу «Таємно»).

Так, відповідаючи на інформаційний запит СЦГІ міський голови Бібрки Львівської області Т.Є. Чабан повідомив: «Матеріали Генерального плану м. Бібрка [...] містять інформацію з обмеженим доступом, яким надано гриф обмеження доступу «Для службового користування» згідно протоколу № 227 ДСК від 16.04.2007 року»⁴. Разом з інформацією про те, що місто розробляє новий генплан, вказані дані слугують єдиним обґрунтуванням того, що містобудівний документ не надається для ознайомленням.

Відмова наведена вище як приклад є протиправною, оскільки обмежуючи доступ до генплану, розпорядник інформації має вказувати мотивовану підставу відмови в доступі до інформації (частина 4 статті 22 Закону «Про доступ до публічної інформації») та здійснювати перевірку можливості обмеження доступу до інформації шляхом проведення трискладового тесту (частина 2 статті 6 того ж Закону).

Подібні відмови у доступі до генплану є типовими. Як показав аналіз відповідей на запити про доступ до генеральних планів, які були надіслані до 450 міських рад України, у жодній із них не застосувався трискладовий тест або не було доведено до запитувачів результати його застосування при відмові в доступі.

Другий спосіб накладення грифу «ДСК» на генплан – це коли частково або повністю відкриті матеріали генплану цілком обмежуються у доступі, оскільки документ повністю включається до переліку відомостей, що становлять службову інформацію в органах місцевого самоврядування або органах державної влади.

Так, наприклад, Сімферополь довгий час був одним із небагатьох міст України, де гриф «ДСК» був знятий з більшості матеріалів Генплану. Рішення про зняття грифів було ухвалено проектним інститутом-розробником Генплану. Проте, за вказівкою Головного управління СБУ в Криму на початку 2013 року Сімферопольська міська рада повернула до «Переліку інформації для службового користування у

⁴Відповідь Бібрської міської ради Львівської області від 17 травня 2013 року № 02-13/248 за підписом міського голови Т.Є. Чабан на інформаційний запит Східноукраїнського центру громадських ініціатив // Сайт СЦГІ «Генплан – ключ до твого міста». – Режим доступу: <http://goo.gl/Nc0xJn>. – 24 березня 2014 р.

Сімферопольській міській раді та її виконавчих органах» основне креслення Генплану міста, схему магістралей, опорний план, схему електропостачання, схему тепло- і газопостачання та інші матеріали Генплану⁵, тим самим позбавивши громадян доступу до документа. Необхідність повернення грифу «ДСК» на Генплан Сімферополя працівники СБУ обґрунтували тим, що великомасштабні картографічні матеріали, на яких розроблено документ, визнала службовою інформацією Рада Міністрів АРК.

Практика обґрунтування обмеження доступу до генпланів міст тим, що вони перебувають у переліках відомостей, що становлять службову інформацію, є широко поширеною по всій Україні. При цьому міські ради посилаються як на власні переліки, так і на документи затверджені органами державної влади різного рівня. Так у містах Чоп і Ужгород Закарпатської області, Ямпіль Вінницької області, Стаханов Луганської області, Ромни Сумської області та Зміїв Харківської області, міські ради обґрунтовують обмеження доступу до генпланів власними переліками. У Жашкові Черкаської області та Дунаївцях Хмельницької області міськради вказують на переліки затверджені РДА. У Добропіллі і Шахтарську Донецької області, Краснодоні та Ровеньках Луганської області, Берегове і Виноградів на Закарпатті – посилаються на переліки затверджені обласними державними адміністраціями, а в Судаку – на перелік ухвалений Радою Міністрів АРК для органів місцевого самоврядування півострова. У Полтаві і Узині, що на Київщині, в якості обґрунтування згадують переліки відомостей Мінрегіону України та його попередника - Мінбуду⁶.

Іноді з листів міських рад неможливо встановити, на які саме переліки відомостей посилаються міські ради в якості правової основи для відмови у доступі. Наприклад, з Первомайської міської ради Луганської області, на інформаційний запит СЦГІ відповіли, що інформація: «[...] стосовно графічної складової генерального плану м. Первомайська, яка, відповідно до затверджених переліків відомостей, є конфіденційною і має гриф обмеження доступу «Для службового користування»⁷.

Обґрунтування міськими радами обмеження доступу до генеральних планів, тим що ці документи перебувають у переліках відомостей, що становлять службову інформацію в інших органах влади, з правової точки зору є дуже сумнівним. Адже такі переліки відомостей мають складатися відповідно до потреб конкретних органів влади та враховуючи частину 2 статті 6 Закону «Про доступ до публічної інформації». У тих випадках, коли генеральний план внесено до переліку відомостей, що становлять службову інформацію, у міській раді, РДА, ОДА чи іншому органі влади, відкритим лишається питання, як до такого переліку міг бути віднесений цілий генеральний план, якщо доступ до певної його частини (наприклад до екологічної інформації) не може бути обмеженим практично за жодних умов.

3.4. Як і чому генеральні плани потрапляють до переліків відомостей, що становлять службову інформацію

З метою отримання відповідей на вказані питання СЦГІ звернувся до кількох міських рад з проханням надати відповідні роз'яснення. Ось як описують процедуру створення «Переліку відомостей, що становлять службову інформацію» у виконавчому органі Стахановської міської ради Луганської області. Своїм

⁵ АРК. Сімферопольський городской голова. Распоряжение № 48р от 22.02.2013 «О внесении дополнений в распоряжение городского головы от 06.06.2011 г. №187-Р «Об утверждении перечня информации для служебного пользования» // Сайт СЦГІ «Генплан – ключ до твого міста». – Режим доступу: <http://goo.gl/jP6H9c>. – 24 березня 2014 р.

⁶ Скановані варіанти відповідей вказаних міських рад можна знайти на інтерактивній базі стану доступу до генпланів міст України на сайті Східноукраїнського центру громадських ініціатив <http://cityplan.in.ua/cities>.

⁷ Відповідь Первомайської міської ради Луганської області від 13 серпня 2012 року № 1851 за підписом міського голови Б.В. Бабій на інформаційний запит Східноукраїнського центру громадських ініціатив // Сайт СЦГІ «Генплан – ключ до твого міста». – Режим доступу: <http://goo.gl/j5y9wC>. – 24 березня 2014 р.

розпорядженням міський голова створив експертну комісію з питань визначення «Переліку...». До складу комісії увійшли заступники міського голови, керівники управлінь та відділів виконавчого комітету, головний спеціаліст з мобілізаційної роботи, депутати міської ради. Виконавчі органи Стахановської міськради підготували пропозиції до «Переліку...» за напрямками їх роботи, щодо видів інформації, які на їхню думку необхідно віднести до категорії службової. Експертна комісія розглянула і обговорила ці пропозиції на своєму засіданні, після чого ухвалила відповідне рішення про склад «Переліку...». Рішення комісії затвердив Стахановський міськвиконком.

Пояснюючи на якій підставі до Переліку були внесені картографічні матеріали, відомості в сфері містобудування, в т.ч. «відомості з генерального плану міста (графічна частина та пояснювальна записка)», керуючий справами виконкому В.С. Бахмат вказав, що такими підставами були «Закон України «Про державну таємницю»; розділ 7 Порядку організації та забезпечення режиму секретності в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 02.10.2003 № 1561-12; Наказ Служби безпеки України від 25.11.2009 № 755; Протокол засідання експертної комісії при державному експерті з питань таємниць – командувачі сил підтримки Збройних Сил України від 22.01.2010 № 1 відомості, що були визначені в статтях 1.11.3, 1.11.5, 1.11.7, віднесено до відомостей, що містять конфіденційну інформацію і яким надається гриф обмеження доступу «Для службового користування»; Перелік відомостей, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, і яким надається гриф обмеження доступу «Для службового користування» у Міністерстві будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства, затверджений Наказом Мінбуду від 03.08.2006 № 273»⁸.

Аналогічною виглядає процедура віднесення матеріалів генплану до службової інформації і в Краснодонській міській раді Луганської області. Як повідомляє міський голова Краснодону Ю.Б. Баклагова, у міській раді провели «системний аналіз правових норм», на основі якого «Генеральний план міста віднесено до службової інформації»⁹. Такий висновок вони зробили на основі Закону «Про доступ до публічної інформації»: «[...] Статтею 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» чітко визначено, яка саме інформація є інформацією з обмеженим доступом, до якої законодавцем віднесено і службову інформацію. Згідно до статті 9 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» до службової може належати наступна інформація: що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень», – пояснює правові підстави для ухваленого рішення міський голова¹⁰. Щоправда, із наданих пояснень неможливо зрозуміти, до якої саме категорії службової інформації із вказаних у ст. 9 Закону посадові особи Краснодонської міськради віднесли матеріали Генплану.

⁸Відповідь Стахановської міської ради Луганської області від 24 жовтня 2012 року № 01-28/4252 за підписом керуючого справами виконкому В.С. Бахмат на інформаційний запит Східноукраїнського центру громадських ініціатив//Сайт СГЦ «Генплан – ключ до твого міста» . – Режим доступу: <http://goo.gl/DMEZ3R>. – 24 березня 2014 р.

⁹Відповідь Краснодонської міської ради Луганської області від 03 жовтня 2012 року № 33/4184-114 за підписом міського голови Ю.Б. Баклагова на інформаційний запит Східноукраїнського центру громадських ініціатив//Сайт СГЦ «Генплан – ключ до твого міста» . – Режим доступу: <http://goo.gl/1xKGzg>. – 24 березня 2014 р.

¹⁰Відповідь Краснодонської міської ради Луганської області від 03 жовтня 2012 року № 33/4184-114 за підписом міського голови Ю.Б. Баклагова на інформаційний запит Східноукраїнського центру громадських ініціатив//Сайт СГЦ «Генплан – ключ до твого міста» . – Режим доступу: <http://goo.gl/1xKGzg>. – 24 березня 2014 р.

Висновки:

1. При складанні переліків відомостей, що становлять службову інформацію, частина органів місцевого самоврядування проводить аналіз тематичних переліків центральних органів виконавчої влади та обласних державних адміністрацій. Відповідно до напрямків роботи спеціалісти виконавчих органів міських рад відбирають фрагменти переліків, що видаються їм релевантними для виконання поставленого завдання, та включають ці фрагменти до переліків відомостей, що становлять службову інформацію у міських радах.
2. При складанні переліків відомостей, що становлять службову інформацію, не застосовується трискладовий тест, метою якого є запобігання необґрунтованому обмеженню доступу до інформації про діяльність влади. Послугуючись цим механізмом розпорядники інформації генпланів (проектні інститути, органи державної влади та органи місцевого самоврядування) мають встановлювати необхідність обмеження доступу до містобудівних документів. Якби трискладовий тест проводився, то проектні інститути не накладали б гриф «ДСК» на весь генеральний план, а органи влади – не вносили б повні тексти генпланів до власних переліків відомостей, що становлять службову інформацію.

3.5. Складність застосування вимог нового інформаційного законодавства до генпланів

Генеральні плани містять значний обсяг інформації до якої не може бути виправдано обмежений доступ, тому існує необхідність її оприлюднення. Частина 7 ст. 6 Закону «Про доступ до публічної інформації» описує процедуру, яка дозволяє розмежувати матеріали генерального плану на інформацію, що належить до службової або становить державну таємницю, та інформацію відкриту в доступі. Вказане положення закону говорить, що *обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ*. Відтак, після застосування трискладового тесту, обмеження доступу має поширюватися лише на окремі частини генпланів (абзаци, розділи, параграфи і т.п.).

До середини 2013 року існували певні складнощі у застосування цитованої вище норми Закону до графічної складової генеральних планів. Ці складнощі полягали у тому, що значна кількість креслень генпланів виконувалась на топографічній підоснові з використанням геодезичних систем координат (УСК-2000, СК-42, СК-63 тощо). Всі великомасштабні картографічні матеріали виконані з використанням вказаних систем координат за радянською традицією, були віднеси до службової інформації рядом органів центральної виконавчої влади (Міноборони, Мінрегіон, Держземагенство та інші). Від так, всі графічні матеріали генеральних планів, що виготовлялися на топогеодезичній основі, автоматично ставали службовою інформацією, оскільки містили в собі ту чи іншу геодезичну інформацію, віднесену до переліків відомостей, що становлять службову інформацію у центральних органах виконавчої влади.

Оскільки більшість генеральних планів українських міст були розроблені до 2011 року, коли вступили в силу Закони «Про доступ до публічної інформації» та «Про регулювання містобудівної діяльності», то при розробці генпланів ані замовники генпланів (міські ради), ані проектні інститути, що їх виготовляли, особливо не дбали

про те, як забезпечити доступність містобудівної документації для громадян. Графічна частина генпланів виготовлялася на топографічній підоснові і генплани перетворювалися у документи недоступні для громадян. Крім того, значна кількість графічних складових генпланів до сих пір існує лише на папері або тканині, адже створювалися вони ще в часи, коли комп'ютерні технології для просторового планування територій не використовувалися.

Для того аби проводити громадські обговорення та демонструвати графічну складову генпланів в окремих випадках міські ради замовляли виготовлення так званих демонстраційних матеріалів, тобто креслень генпланів, що не містили в собі службової інформації. Проте виготовлення таких матеріалів потребувало додаткових витрат, на які міські ради йшли та ідуть вкрай неохоче через брак коштів та відсутність розуміння необхідності забезпечити доступність містобудівної документації для громадян.

Саме через вказані причини ані міські ради, ані проектні інститути не поспішали на практиці створювати умови для реалізації положень законів «Про доступ до публічної інформації» та «Про регулювання містобудівної діяльності» щодо забезпечення доступу до містобудівної документації. Адже для реалізації нових положень інформаційного та містобудівного законодавств, необхідно було переглядати грифи обмеження доступу на генеральних планах або створювати графічні складові генпланів де-факто заново, оскільки відділити на паперових картах та планах топографічну підоснову (службову інформацію) від іншої інформації було неможливо. Офіційною причиною відсутності проведення таких робіт завжди називався брак коштів та значна вартість таких робіт.

Проте, починаючи із середини 2013 року, перепони у виконанні положень Закону «Про доступ до публічної інформації» (*«обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ»*) щодо картографічної складової зникли. 17 липня 2013 року Протоколом №12 засідання експертної комісії при державному експерті з питань таємниць – начальникові Головного управління оперативного забезпечення Збройних Сил України було скасовано Протокол експертної комісії при державному експерті з питань таємниць – командувачі сил підтримки Збройних Сил України №1 від 22 січня 2010 року. Власне цей скасований документ був підставою того, що всі великомасштабні карти зараховувалися Міністерством оборони до службової інформації. Відповідно до положень вказаного Протоколу №12 з 2013 року до службової інформації в системі Міноборони тепер належать лише відомості топогеодезичної прив'язки та відомості із спеціальних карт, які створюються в інтересах військового управління.

Слідом за Міноборони, Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України видав наказ №452 від 16.09.2013 року, яким із Переліку відомостей, що становлять службову інформацію в Мінрегіоні України були виключені великомасштабні карти та плани, на основі яких розроблялись генплани (п. 4. Відомості у сфері містобудування).

Здавалося б, оскільки на законодавчому рівні зникли причини віднесення топогеодезичної інформації до службової, проектні інститути, які розробляють генплани та накладають на них грифи обмеження доступу, можуть обґрунтовано скасувати грифи «ДСК» та вирішити проблему недоступності містобудівної документації для громадян. Частина проектних інститутів («Містопроект», м.Львів; «Укрміськбудпроект», м. Харків) поступово проводять відповідну роботу. Проте

провідний «Український державний науково-дослідний інститут проектування міст «Діпромiсто» ім. Ю.М. Білоконя, якому Мінрегіон надало статус базової організації з питань науково-технічного, дослідного, нормативно-методичного та інформаційного забезпечення, відмовляється виконувати відповідні роботи. При цьому ДП УДНДПМ «Діпромiсто» є незвичайним проектним інститутом. Цій установі Мінрегіоном надано статус базової організації з питань науково-технічного, дослідного, нормативно-методичного та інформаційного забезпечення з питань планування та забудови територій і населених пунктів.

«Зняти грифи обмеження доступу «для службового користування» з матеріалів генерального плану м. Щорс [...] ДП УДНДПМ «Діпромiсто» ім. Ю.М. Білоконя не має права, оскільки матеріали вказаної роботи виконані із використанням топографічної основи, яка має гриф обмеження доступу «для службового користування». Топооснова надана інституту для проектування автором-розробником – ДП «Укргеоінформ», – інформує Чернігівський громадський комітет захисту прав людини, директор Інституту І.І. Шпилевський листом Д-493 від 11 березня 2014 року. При цьому, як і раніше, держпідприємство «Діпромiсто» готове за додаткову оплату розробити демонстраційні матеріали, а розпорядником генплану себе не визнає. Ідентичні відповіді проектний інститут надає і щодо доступу до генеральних планів інших міст.

Відмовляючись переглянути грифи «ДСК» на генпланах ДП УДНДПМ «Діпромiсто» ігнорує вказані вище зміни у переліках відомостей, що становлять службову інформацію, як у Мінрегіоні України, який є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва, архітектури та містобудування, так і рішення уповноважених військових Генштабу. Не йдеться у відповіді проєктантів і про застосування трискладового тесту відповідно до частини другої статті 6 Закону «Про доступ до публічної інформації». Так само замовчує проектний інститут причини того, що гриф «ДСК» досі лишається на текстовій складовій генпланів, зважаючи на законодавчу норму, що обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ.

3.6. Приховані причини невиконання інноваційних норм інформаційного законодавства



Втаємничені генплани – джерело корупційного збагачення обмеженого кола посадових осіб, що мають доступ до документів. Спектр зловживань ексклюзивним доступом до матеріалів генпланів, що становлять надзвичайно широкий суспільний інтерес.

Насамперед йдеться про внесення незаконних корегувань у цільове призначення земельних ділянок на генплані з метою подальшої комерційної забудови цих земель. Як впливає із матеріалів судового репортажу у справі про отримання хабара, тепер вже колишнім, начальником департаменту архітектури та містобудування міської ради Івано-Франківська, частка хабара у \$100 000, яка мала йти на «вирішення питань» із «корегуванням генплану» становить \$30 000¹¹ або 30% від загальної суми хабара. Загалом хабар платився за комплексне вирішення питань пов'язаних із наданням дозволів та оформленням документів на будівництво багатопверхового будинку. Очевидним є факт, що суми хабарів у більш привабливих з інвестиційної точки зору містах, з більш дорогою землею, є суттєво більшими.

Оскільки матеріали генплану мають бути ідентичними на всіх примірниках містобудівного документа, можна припустити, що у схему корегування документів

залучені не лише посадовці міських рад, але і відповідні працівники проектних інститутів.

З технічної точки зору змінити цільове призначення земельної ділянки на генеральному плані не становить складнощів. Таке корегування полягає у зміні кольору, яким позначена певна земельна ділянка у документі, на інший. Фрагмент генплану, який корегується, як правило є невеликим за розміром (кілька квадратних сантиметрів). Завдяки цьому відповідні зміни у кресленнях генплану є малопомітними, якщо лише певні зацікавлені особи спеціально не відслідковують зміни цільового призначення конкретної земельної ділянки. Проте найважливішим є те, що громадськість просто не має можливості відслідковувати подібні зміни, адже документ доступний лише проектантам та посадовим особам органів місцевого самоврядування, які мають дозвіл на роботу із службовою інформацією.

Іншою корупційною схемою пов'язаною із отриманням незаконного зиску із обмеженого доступу до генерального плану є отриманням хабарів за викопіювання із генплану. Відповідно до усних свідчень луганських підприємців ще кілька років тому їм доводилося платити хабарі навіть за отримання викопіювання із «таємного» документа. Необхідність сплати хабара чиновники пояснювали тим, що викопіювання робиться саме із документа, доступ до якого був обмежений грифом «Таємно».

Для отримання викопіювань із матеріалів Генплану до міської ради доводиться звертатися і архітекторам при проектуванні нових об'єктів. В умовах конкуренції на відповідні замовлення, чиновники можуть створювати «недружнім» до них компаніям та конструкторським бюро додаткові перешкоди в отриманні необхідної інформації з генерального плану та вимагати незаконні виплати.

Обмежений доступ до генпланів створює нерівні умови для конкуренції також і серед великих інвесторів, які обмежені в можливостях проведення попередньої оцінки перспективності інвестування у розвиток певної громади в цілому. Так само без доступу до генплану інвестору може бути складно вибрати оптимальне місце для будівництва нового об'єкта у територіально великих громадах. Натомість компанії, що мають «дружні» зв'язки із розпорядниками генплану, автоматично отримують і доступ до комплексної інформації про сучасний розвиток громади та документально затверджені плани розвитку населеного пункту на майбутнє.



Страх притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності за зняття грифів «ДСК». Українське законодавство передбачає суттєво жорсткіше покарання за незаконне оприлюднення інформації з обмеженим доступом, аніж за незаконну відмову у наданні інформації, що має бути відкритою. Порухення законодавства про державну таємницю регулюються Кодексом України про адміністративні порушення та Кримінальним кодексом України. За забезпечення охорони інформації із обмеженим доступом відповідає СБУ, і офіційна статистика підтверджує використання нею каральних норм обох кодексів для притягнення до відповідальності осіб звинувачених у недотриманні обмеженого режиму доступу до картографічної інформації. Уповноважені працівники органів державної влади та місцевого самоврядування не одноразово повідомляли СЦПІ як в усних розмовах, так і письмово, про значну увагу, яку працівники СБУ приділяють збереженню обмеженого режиму доступу до містобудівної документації¹².

Практичним прикладом негативної ролі, яку відіграє СБУ у втаємниченні

¹²Соболик Тетяна. Віктор Ломей: замовник резонансного хабара – «Свобода»//Сайт Івано-франківського тижневику «Репортер». – 30 травня 2013р. – Режим доступу: <http://goo.gl/14xV6x>. – 24 березня 2014р.

містобудівної документації, є описана у цьому розділі ситуація із поверненням грифу «ДСК» на матеріали Генплану Сімферополя. Служба безпеки спонукала Сімферопольську міську раду повторно обмежити доступ до документів. Як стає зрозуміло з пояснень наданих міською радою, відповідні зміни були зроблені без дотримання вимог Закону «Про доступ до публічної інформації» (не проведено трискладовий тест), а також всупереч положенням «Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію», що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 р. № 1893. Вказана Інструкція вимагає, аби гриф обмеження доступу накладався та знімався лише автором відповідного документа, тобто проектним інститутом.

Отже, наслідком цілеспрямованої діяльності СБУ є небажання посадовців органів місцевого самоврядування приймати ризиковані для себе рішення та впроваджувати у практику інновації Закону «Про доступ до публічної інформації».



Радянські традиції втаємничення інформації. 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 з 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 у питаннях забезпечення доступу до генеральних планів.

До цих психологічних аспектів додається традиційне сприйняття генеральних планів як виключно технічних документів призначених для користування обмеженим колом осіб. Навіть в тих окремих випадках, коли грифи обмеження на генпланах принаймні часткового переглянуті та зняті, лишаяються міста у яких ці документи продовжують зберігатися у режимно-секретних відділах, а їх отримання потребує додаткових дозволів та зусиль.



Монетарна система мотивації посадовців до збереження режиму секретності є важливим аспектом існуючої практики обмеження доступу до інформації. Особи, які працюють з матеріалами під грифами «Таємно» (що були на більшості генпланів і зараз зберігаються на окремих з них), отримують за відповідні роботи 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), встановлюється надбавка до посадових окладів у розмірі 10-30% за роботу із матеріалами під грифом «Таємно»¹³. Отже, існуюча система стимулів для посадовців, що працюють із державною таємницею створює серед уповноважених осіб супротив до потенційного зняття грифів із засекреченої інформації.

Описані вище фактори разом створюють відсутність позитивної мотивації у уповноважених осіб на вирішення проблеми недоступності генпланів для громадян.

¹³Лист-відповідь Коростенської міської ради № 02-16.01/3085 від 15.11.2013 р. на інформаційний запит Східноукраїнського центру громадських ініціатив за підписом міського голови Коростеня В.В.Москаленка//Сайт СГЦІ «Генплан – ключ до твого міста». – Режим доступу: <http://goo.gl/5CH48G>. – 24 березня 2014 р.; Лист № 20-09/04 від 25.03.2013 р. за підписом першого заступника Черкаської ОДА С. Рябцева до РДА Черкаської області «Про деякі питання у сфері охорони державної таємниці та службової інформації» //Сайт СГЦІ «Генплан – ключ до твого міста». – Режим доступу: <http://goo.gl/NWi7cb>. – 24 березня 2014 р.

Часто ці посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування навіть не вважають за проблему недоступність містобудівної документації для громадян.

Як вже згадувалося, уповноважені особи організацій-розпорядників генпланів не бажають брати на себе відповідальність за зняття грифів та забезпечення доступу до документів. Ухвалення рішення про зняття грифу часто означає для відповідальних осіб позбавлення себе та пов'язаних осіб джерела незаконних прибутків. Рішення про перегляд грифу «ДСК» на генплані міста є нетиповим рішенням для посадовців міської ради, результатом якого може стати адміністративна або кримінальна відповідальність. Як наслідок – бажаючі ухвалювати такі нестандартні рішення відсутні.

Впровадженню нових підходів у роботі міських архітекторів, використанню нового інформаційного та містобудівного законодавства, мало б сприяти профільне Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України. Але у Міністерстві до останнього часу теж старанно уникали вирішення цієї проблеми. За дотриманням норм нового інформаційного та містобудівного законодавства мала б також слідувати і прокуратура. Проте, як показує досвід, органи прокуратури не звертають належної уваги на порушення права громадян на доступ до публічної інформації, що міститься у генпланах. У судах практика захисту права на доступ до публічної інформації, що міститься в генпланах, лише формується. Однак, ті рішення, які вже були ухвалені судами, демонструють, що судді при винесенні рішень керуються більшою мірою нормами підзаконних актів, а не законами та Конституцією України та підтримують обмеження доступу до генеральних планів міст.

Як свідчить досвід проведення кампанії за забезпечення доступності містобудівної документації, найбільш зацікавленими у вирішенні вказаної проблеми виявилися державні структури не причетні до проблем містобудування: Управління з питань дотримання прав у галузі інформаційного права Уповноваженого ВРУ з прав людини, Управління забезпечення доступу до публічної інформації Адміністрації Президента України.

3.7. Наслідки протиправного обмеження доступу до генеральних планів

Наслідком описаної вище ситуації є вкрай повільне вирішення проблеми, масового порушення прав громадян на доступ до публічної інформації, яка міститься у генпланах міст. У свою чергу це призводить до порушення таких прав, як: право на мирне володіння своїм майном, право на участь в управлінні державними справами, право на належний життєвий рівень тощо. Проблема обмеженого доступу до генпланів впливає на життя понад 30 мільйонів українців, які проживають у містах.

Таким чином, в Україні масово триває практика протиправного обмеження грифами «ДСК» доступу громадян до генеральних планів міст, що у свою чергу породжує порушення законних прав та інтересів громадян, призводить до поширення корупції в сфері містобудування та дозвільній системі.

Практика віднесення матеріалів генеральних планів населених пунктів до службової інформації, в т.ч. шляхом включення повних текстів генеральних планів до переліків відомостей, що становлять службову інформацію в органах державної влади та місцевого самоврядування є протиправною, зокрема суперечить чисельним положенням Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Розпорядники генеральних планів (міські ради, проектні інститути, РДА) не застосовують при вирішенні питання обмеження доступу до містобудівної

¹³ 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 // Офіційний веб-портал ВРУ. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/414-94-%D0%BF>.

документації трискладовий тест та не дотримуються норми: «обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ».

Для вирішення проблем, які існують з неправомірним обмеженням доступу до генеральних планів міст необхідно, щоб:

1. Кабінет Міністрів України привів «Інструкцію про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію», що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 27 листопада 1998 р. № 1893 у відповідність із нормами Закону «Про доступ до публічної інформації».

2. Прем'єр-міністр України забезпечив контроль за виконанням попередніх доручень наданих Мінрегіону та Держземагенству України щодо забезпечення доступності містобудівної документації.

3. Міністерство юстиції України, Генеральна прокуратура та Пленум Вищого Адміністративного Суду України розробили та масово поширили серед уповноважених органів державної влади (в т.ч. СБУ) та органів місцевого самоврядування, судів та органів прокуратури методичні рекомендації щодо практичного застосування Закону «Про доступ до публічної інформації», зокрема тих його положень, що стосуються ухвалення рішень про обмеження доступу до публічної інформації. Включити до вказаних методичних рекомендацій практичні приклади по забезпеченню доступу до генеральних планів міст, зокрема перегляду грифів «ДСК» на містобудівній документації.

4. Генеральна прокуратура України, та суди забезпечили неухильне дотримання норм містобудівного та інформаційного законодавства щодо забезпечення доступу громадян до містобудівної документації.

4

Історія скасування некоректно складеного Переліку відомостей, що становить службову інформацію

24 травня 2011 року розпорядженням Чернівецького міського голови №136-р «Про забезпечення виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» був затверджений «Перелік відомостей з обмеженим доступом» (далі в цьому розділі - Перелік) (Додаток 1). Втім він містив чимало положень, що на думку експертів суперечили вимогам Закону України «Про доступ до публічної інформації», і на жаль, використовувався для обґрунтування відмов в отриманні інформації за запитами. Перелік був предметом чисельних оскаржень до суду, прокуратури та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, звернень до самої міської ради, що врешті призвело до його скасування.

В цілому дана історія є одночасно і негативним, і позитивним прикладом застосування законодавства про обмеження доступу до публічної інформації. З одного боку, перелік неправомірно обмежував доступ. З іншого – процес його скасування показує можливість адекватного діалогу між розпорядником інформації та громадськими експертами, що в результаті призводить до розширення доступу до публічної інформації та відновлення законності.

Пропонуємо детальніше розглянути положення, які не мають бути віднесені до нормативно-правового акту «Перелік відомостей, що містять службову інформацію».

4.1. Що в Переліку відомостей, було не так?

Закон України «Про доступ до публічної інформації» не передбачає такого поняття, як перелік відомостей з обмеженим доступом. У статті 9 він надає право розпоряднику інформації затверджувати *перелік відомостей, що становлять службову інформацію*. Приймаючи «Перелік відомостей з обмеженим доступом» розпорядник виходить за межі своїх повноважень, адже, як вже неодноразово зазначалось, є три види інформації з обмеженим доступом, і віднесення відомостей до двох з них (таємної і конфіденційної) не належить до компетенції службовців міської ради чи то міського голови. По-перше, це напряму встановлюється законом, по-друге, це може здійснювати спеціально уповноважена особа (наприклад, до конфіденційної - тільки фізична або юридична особа (тобто особи приватного права, не службовці органу владних повноважень).

Крім цього, до Переліку віднесено ряд інформації, яка відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», є публічною, і навіть ту, яку прямо заборонено обмежувати в доступі.

У першу чергу йдеться про відомості з генерального плану міста (графічна частина та пояснювальна записка) на паперових та магнітних носіях.

Пункт одинадцятий статті 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», закріпив відкритість матеріалів генеральних планів населених пунктів – «Матеріали генерального плану населеного пункту не можуть містити інформацію з обмеженим доступом та бути обмеженими в доступі. Загальна доступність матеріалів генерального плану населеного пункту забезпечується шляхом його розміщення на

веб-сайті органу місцевого самоврядування та у місцевих періодичних друкованих засобах масової інформації, а також у загальнодоступному місці у приміщенні такого органу. Матеріали генерального плану населеного пункту надаються за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Більше того всі зміни, що вносяться до генерального плану, можуть вплинути на рівень життя громадян, тому громада має бути про них поінформована. Детальніше ця тема розкрита у Розділі III. Практика протиправного обмеження доступу до генеральних планів міст грифом «ДСК»: причини, форми, наслідки.

У пункті 49 Переліку також неправомірно віднесено до службової інформації відомості щодо ревізій та перевірок фінансової діяльності Чернівецької міської ради, відомості щодо штатно-кошторисної дисципліни та інвентаризації. Це прямо суперечить одразу двом законам: статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та статті 41 Закону України «Про інформацію» та опосередковано іншим.

Результати проведених ревізій і перевірок виконання місцевого бюджету, фінансової діяльності установ і організацій, що фінансуються з міського бюджету, перевірок правильності платежів у бюджет і розрахунків на одержання коштів з бюджету тощо, інформацією, що міститься у відомостях щодо дотримання штатно-кошторисної дисципліни та інвентаризації, є інформацією про розпорядження бюджетними коштами.

Дана інформація є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу. Територіальна громада міста Чернівці делегувала право розпоряджатися комунальним майном Чернівецькій міській раді, що однак не позбавляє її права контролювати діяльність міської ради у цьому напрямку. Для того, щоб вона як власник майна, могла зробити висновок, наскільки орган місцевого самоврядування діє в її інтересах. Адже, відповідно до частини першої статті 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи місцевого самоврядування обираються для того, щоб здійснювати управління комунальною власністю від імені і в інтересах територіальної громади.

Більше того, частина п'ята статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» говорить: «не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно».

Окрім цього, бмеження в доступі інформації про розпорядження бюджетними коштами, може сприяти вчиненню корупційних правопорушень працівниками міської ради. Відомості щодо ревізій та перевірок фінансової діяльності, відомості щодо штатно-кошторисної дисципліни та інвентаризації, можуть містити інформацію про неналежне використання бюджетних коштів. Згідно з пунктом п'ятим частини четвертої статті 21 Закону України «Про інформацію» - «до інформації з обмеженим доступом не можуть бути віднесені такі відомості: про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб».

У Переліку віднесено до службової інформації також зведені відомості про кількість населення, яке проживає в зонах можливих заражень та можливої евакуації, можливі втрати, площу можливого зараження.

Частина четверта статті 21 Закону України «Про інформацію» закріпила: «до інформації з обмеженим доступом не можуть бути віднесені відомості про:

- ✓ аварії,
- ✓ катастрофи,
- ✓ небезпечні природні явища,
- ✓ інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей».

Більше того, стаття 238 Кримінального кодексу України передбачає кримінальну відповідальність за приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення, що полягає у приховуванні або умисному перекрученні службовою особою відомостей про екологічний, у тому числі радіаційний, стан, який пов'язаний із забрудненням земель, водних ресурсів, атмосферного повітря, харчових продуктів і продовольчої сировини і такий, що негативно впливає на здоров'я людей, рослинний та тваринний світ, а також про стан захворюваності населення в районах з підвищеною екологічною небезпекою.

Якщо говорити про закріплення у Переліку відомостей інформації із документів (рішень, подань, клопотань, характеристик), то нагородження відзнаками та присвоєння почесних звань - складно уявити як інформацію з обмеженим доступом. Так само складно уявити, яким чином шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні. Більше того, як правило така інформація навпаки широко оприлюднюється міською радою.

Перелік також містить велику кількість відомостей, які є конфіденційною інформацією. Наприклад:

- ✓ відомості з Державного реєстру фізичних осіб-платників податків, в тому числі ідентифікаційні номери фізичних осіб-платників податків,
- ✓ відомості про реєстрацію подань з відомостями про виборців (осіб), на підставі яких здійснюється періодичне поновлення персональних даних Державного реєстру виборців,
- ✓ відомості про виборців, які протягом попереднього місяця зареєстрували своє місце проживання в місті Чернівці,
- ✓ відомості про виборців, які протягом попереднього місяця зняті з реєстрації за місцем проживання в місті Чернівці,
- ✓ відомості про осіб, громадянство України яких припинено протягом попереднього місяця тощо.

Як уже зазначалось у попередніх розділах, конфіденційну інформацію не можна вносити до Переліку відомостей, що становлять службову інформацію. По-перше, до переліку може відноситись *тільки* службова інформація. По-друге, у частині першій статті 6 цього закону передбачено три види інформації з обмеженим доступом: конфіденційна, таємна і службова. Кожен з них має свої особливі ознаки, умови віднесення та надання доступу, і свій ступінь захисту. Така плутанина може призводити до неправомірного обмеження або розголошення інформації з обмеженим доступом. І на завершення, перелік всіх інших видів інформації з обмеженим доступом визначені у декількох законах. Потреби у їх складанні суб'єктами владних повноважень немає. Так само, як і потреби присвоювати їм гриф «Для службового користування». Більше того, не можна такій інформації присвоювати цей

гриф, оскільки він присвоюється тільки службовій інформації.

Найбільш суперечливим з точки зору законності є пункт 4 Переліку, в якому передбачено право керівників виконавчих органів міської ради, виходячи із змісту питання і конкретної ситуації, присвоювати документам гриф «Для службового користування» і поза межами цього Переліку та робити винятки із нього.

Віднесення інформації до службової і, відповідно, присвоєння документу, що її містить грифу «Для службового користування» має відбуватись відповідно до вимог частини другої статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», а не за бажанням керівників виконавчих органів міської ради. Це одна з ключових вимог інформаційного законодавства і будь-який відступ від неї є неправомірним обмеженням доступу до публічної інформації.

4.2. Оскарження порушення інформаційного законодавства до Омбудсмена

Як вже зазначалося, Перелік був предметом суперечок між службовцями Чернівецької міської ради і представниками громадських організацій, які оскаржували дії перших до суду та прокуратури. Ключову роль у припиненні цих спорів відіграв Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Омбудсмен, розглядаючи скаргу на відмову Чернівецької міської ради у наданні публічної інформації громадському експерту (через віднесення її до Переліку), скерував це звернення до прокуратури Чернівецької області для перевірки і прийняття рішення у порядку та спосіб, передбачені законодавством України.

З офіційної відповіді Уповноваженого:

«За результатами проведеної перевірки прокуратурою міста Чернівці було встановлено, що відповідь на Ваш запит до Чернівецької міської ради не відповідає вимогам Закону України «Про доступ до публічної інформації».

На усунення порушення Закону України «Про доступ до публічної інформації», виявлених під час перевірки, прокуратурою міста Чернівці 20.05.2013 року внесено подання секретарю Чернівецької міської ради, в якому за неналежний розгляд Вашого інформаційного запиту поставлено питання про притягнення винних посадових осіб до відповідальності, а також зобов'язано Чернівецьку міську раду привести у відповідність до вимог закону розпорядження міського голови №136-р «Про забезпечення виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 24.05.2011 року».

Одночасно з цим громадська організація Інформаційно-правовий центр «Наше право» подала Чернівецькій міській раді звернення, в якому детально проаналізувавши кожен пункт Переліку на предмет його відповідності чинному законодавству, запропонувала внести до вище згадуваного розпорядження зміни та скасувати існуючий Перелік.

У результаті 29 травня 2013 розпорядженням Чернівецького міського голови №147-р «Про внесення змін до розпорядження від 24.05.2011 №136-р «Про забезпечення виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» скасовано перелік відомостей, які становлять інформацію з обмеженим доступом. А також викладено в новій редакції порядок забезпечення доступу до публічної інформації, якою володіє Чернівецька міська рада.

4.3. Приклад правомірного обмеження доступу до службової інформації

Витяг з розпорядження Чернівецького міського голови №147-р від 29.05.2013, яке було видано після оскарження затвердженого «Перелік відомостей з обмеженим доступом»:

Витяг

1. Розпорядникам інформації обмеження доступу до інформації та віднесення її до службової здійснювати відповідно до законодавства при дотриманні сукупності таких вимог (“трискладовий тест” відповідно до частини 2 статті 6 Закону “Про доступ до публічної інформації”):

2.6.1. 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.

2.6.2. Розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам.

2.6.3. Шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

2. Публічна інформація не може мати статусу службової, якщо завершився процес прийняття рішення з відповідного питання (що підтверджується правовим актом чи фактичними діями) або проект рішення винесено на обговорення.

3. Відповідно до Законів України “Про доступ до публічної інформації”, “Про інформацію”, “Про засади запобігання і протидії корупції” визначити окремі категорії інформації, які не можуть бути обмежені в доступі, в тому числі шляхом віднесення до службової, зокрема:

2.8.1. Яка була правомірно оприлюднена раніше розпорядником.

2.8.2. Про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно.

2.8.3. Відомості, зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленої за формою і в порядку, що встановлені Законом “Про засади запобігання і протидії корупції”.

2.9. У кожному конкретному випадку при вирішенні питання щодо віднесення публічної інформації до службової, а також у кожному наступному випадку запитання інформації, яка була віднесена до службової, розпорядник обов'язково повинен обґрунтувати таке:

2.9.1. Якому саме з інтересів загрожує розголошення інформації (наприклад, національній безпеки, територіальної цілісності).

2.9.2. У чому саме буде полягати шкода в разі розголошення цієї інформації.

2.9.3. Яким чином істотна шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

5

Результати моніторингу обмеження доступу до інформації органами влади, на підставі віднесення її до службової

5.1. Стан обмеження доступу до інформації органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування

У кінці 2013 року Центр Політичних Студій та Аналітики розпочав роботу в напрямку аналізу ситуації з обмеженням доступу громадян до публічної інформації, шляхом віднесення її органами місцевої влади до службової. Документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф «для службового користування». Перелік документів всіх інших типів інформації з обмеженим доступом (конфіденційна, таємна) визначені у ряді законодавчих актів, і їм не може присвоюватись гриф «ДСК». Лише документам зі службовою інформацією може надаватися гриф «Для службового користування». Доступ до таких документів надається лише після проходження трискладового тесту. Важливим є те, що віднесення інформації до службової завжди має тимчасовий характер.

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти владних повноважень можуть складати Переліки відомостей, що містять службову інформацію своїх установ, згідно Закону України «Про доступ до публічної інформації». Для проведення дослідження, експерти Центру політичних студій та аналітики здійснили вибірку 100 органів влади, з урахуванням таких критеріїв:

- ✓ Однакова кількість органів влади в кожній області України та в Автономній Республіці Крим;
- ✓ Однакова кількість РДА в кожній області України та в Автономній Республіці Крим;
- ✓ Однакова кількість міських рад в кожній області України та в Автономній Республіці Крим;
- ✓ Охоплення всіх обласних державних адміністрацій та Ради Міністрів АРК;
- ✓ Охоплення всіх міських рад обласних центрів, а також Київську міську державну адміністрацію.

Таким чином, під вибірку потрапило по 4 органи влади в кожній області (Додаток 2).

Аналіз Переліків відомостей, що містять службову інформацію місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування здійснювався, базуючись на наступних основоположних принципах:

1. Принцип об'єктивності дослідження: аналіз відображає поточну оцінку відповідності Переліків відомостей, що містять службову інформацію нормам Закону України «Про доступ до публічної інформації» місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування і не залежить від суб'єктивної думки і волі осіб, що проводили дослідження.

2. Принцип базування дослідження на законодавстві: аналіз заснований на вимогах, що пред'являються чинним законодавством до переліків відомостей, що містять службову інформацію, затверджених розпорядниками публічної інформації.

3. Принцип комплексності: аналіз передбачає всебічну оцінку всіх параметрів

функціонально-структурної будови переліків відомостей, що містять службову інформацію, затверджених розпорядниками публічної інформації.

4. Принцип орієнтованості на існуючу практику: аналіз спирається на приклади застосування трискладового тесту при формуванні переліків відомостей, що містять службову інформацію, затверджених розпорядниками публічної інформації.

В основу розробленої сукупності параметрів було покладено вимоги, що пред'являються чинним інформаційним законодавством України до переліків відомостей, що містять службову інформацію розпорядників публічної інформації.

Аналіз формальних показників отриманої первинної інформації (відповідей на інформаційні запити щодо отримання інформації про затвердження переліків відомостей, що становлять службову інформацію та копій цих переліків). Аналіз здійснювався відповідно до параметрів:

1. Назва органу влади
2. Чи затверджений перелік?
3. Коли був затверджений перелік?
4. Чи застосовувався трискладовий тест при віднесенні інформації до службової? (протокол)
5. Хто застосовував трискладовий тест (посади)? (протокол)
6. Чи є обґрунтування віднесення інформації до службової? (протокол)
7. Чи визначено в посадовій інструкції відповідальної особи (осіб) за забезпечення доступу до публічної інформації право застосовувати трискладовий тест до інформації, яка вже віднесена до службової, з метою надання її на запит?

Контент аналіз переліків відомостей, що містять службову інформацію здійснювався відповідно до параметрів:

1. Структура переліку:
 - ✓ Загальний список.
 - ✓ Розбитий на тематичні блоки.
 - ✓ Відповідає статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації».
2. Аналіз переліку на предмет наявності в ньому категорій відомостей, які становлять конфіденційну інформацію:
 - ✓ Наявні.
 - ✓ Відсутні.
3. Аналіз переліку на предмет наявності в ньому категорій відомостей, які становлять таємну інформацію:
 - ✓ Наявні.
 - ✓ Відсутні.
4. Аналіз переліку на предмет наявності в ньому категорій відомостей, що є безумовно відкритими.
5. Аналіз переліку на предмет наявності в ньому категорій відомостей, які можуть бути віднесені до «ДСК»

Первинний аналіз отриманих документів показав, що на місцевому рівні така ситуація з переліками відомостей, що становлять службову інформацію:

✓ Затверджені в: 18 обласних державних адміністраціях, 15 міських радах обласних центрів, 19 районних державних адміністраціях, а також 14 міських радах невеликих міст. Затверджені, але не зведені в один документ у: 5 обласних державних адміністраціях (Вінницька, Житомирська, Закарпатська, Харківська та Херсонська), 2 міських радах обласних центрів (Сімферопольська і Вінницька).

✓ Відсутні у: 8 міських радах обласних центрів (Луцька, Житомирська, Запорізька, Івано-Франківська, Львівська, Одеська, Полтавська, Чернівецька) та 3 міських радах невеликих міст (Ківерцівська, Василівська, Семенівська).

✓ Дослівно цитують без доповнень ст. 9 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» у: 2 обласних державних адміністраціях (Миколаївська та Чернігівська), 4 міських рад менших міст (Олевська, Долинська, Первомайська, Новодністровська), 3 районних державних адміністраціях (Доманівська, Шишацька, Вижицька).

✓ Керуються переліками вищого органу (обласної державної адміністрації або Ради Міністрів АРК) у: 2 міських радах менших міст (Сакська і Южненська) та 2 районних державних адміністраціях (Джанкойська та Волноваска).

✓ Затверджено «Перелік публічної інформації» у Маневицькій районній державній адміністрації.

✓ Так і не вдалось отримати переліки відомостей, що становлять службову інформацію від Борщівської та Цюрупинської міських рад ні у відповідь на запити, ні після клопотання, ні навіть після пошуку на їхніх офіційних сайтах. Детальніше можна ознайомитись в Додатку 3.

5.2. Аналіз дотримання норм закону при обмеженні доступу до інформації на підставі віднесення її до службової

Службова інформація – це інформація з обмеженим доступом, тому документи та інші матеріальні носії, які містять відомості, що становлять службову інформацію підлягають окремому обліку, зберіганню і використанню.

Документам, що містять службову інформацію, присвоюється гриф «для службового користування». Перелік відомостей службової інформації, згідно ЗУ «Про доступ до публічної інформації», складається органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень. Перелік документів всіх інших типів інформації з обмеженим доступом (конфіденційна, таємна) визначені у ряді законодавчих актів, і їм не може присвоюватись гриф «ДСК». Лише документам з службовою інформацією можна надавати гриф «Для службового користування». Доступ до таких документів надається лише після проходження трискладового тесту. Віднесення інформації до службової завжди має тимчасовий характер.

Законом України «Про доступ до публічної інформації» встановлено загальне правило обмеження доступу до публічної інформації, яке полягає в обов'язковому застосуванні «трискладового тесту» (частина 2 статті 6) при вирішенні питання доцільності обмеження доступу до публічної інформації на підставі віднесення її, згідно з законом, до таємної або службової.

«Трискладовий тест» повинен застосовуватись під час встановлення наявності законних підстав для обмеження доступу до публічної інформації у першому, і кожному наступному випадку обмеження доступу до інформації, навіть якщо раніше

відповідну інформацію вже було обмежено в доступі.

Закон передбачає три обов'язкові вимоги, при сукупності яких доступ до інформації може бути обмеженим. Так, згідно частиною 2 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» обмеження доступу до інформації здійснюється при дотриманні сукупності таких умов:

- ✓ 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.

- ✓ Розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам.

- ✓ Шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Обмеження доступу до інформації на підставі віднесення її до службової на рівні обласних державних адміністрацій:

Кількість документів, які містять службову інформацію, варіюється від 42 (Запорізька ОДА) до 11 261 (Харківська ОДА), а в Чернігівській ОДА – відсутні статистичні дані, що може свідчити про те, що інформація з обмеженим доступом не обліковується і не зберігається належним чином. Цікавим є те, що лише 2 обласні державні адміністрації (Закарпатська і Київська) вказали, що застосовували трискладовий тест при присвоєнні всім документам грифу «ДСК». В Житомирській і Запорізькій ОДА трискладовий тест жодного разу не застосовувався, а в Сумській ОДА застосовувався 151 раз, хоча документів з грифом «ДСК» - 384. Частина ОДА запевнили, що трискладовий тест застосовувався, але підтверджень цьому ніяких немає, оскільки ніде це не зафіксовано (Додаток 4).

З огляду на вищезазначене, цікавим є те, що майже половина ОДА не надали відповідь на питання: «Які посади обіймали особи, які застосовували трискладовий тест до інформації, яка була визначена як службова?». У Тернопільській ОДА не визначено осіб, які вповноважені проводити процедуру віднесення інформації до службової, а в Черкаській ОДА цю інформацію засекретили і обмежили до неї доступ. У Вінницькій, Запорізькій та Тернопільській ОДА трискладовий тест не застосовувався, тому і уповноважених осіб для проведення тесту не було визначено (Додаток 5).

Обмеження доступу до інформації на підставі віднесення її до службової на рівні міських рад обласних центрів

У міських рад обласних центрів набагато важче дізнатись про кількість документів, до яких обмежено доступ через те, що вони містять службову інформацію. Половина міських рад обласних центрів просто проігнорували це питання, а Луцька, Донецька та Житомирська міськради зазначили, що в них або відсутня інформація про кількість документів з грифом «ДСК», або не встановлювалась.

В Харківській міській раді віднесли інформацію про кількість документів з грифом «ДСК» до інформації з обмеженим доступом. Дніпропетровська міська рада не обмежує доступ до інформації, шляхом присвоєння документам грифу «ДСК», в той час як в Київській міській державній адміністрації та Вінницькій міській раді їхня кількість сягає аж 26 172 та 18 406 документів.

Щодо дотримання процедури присвоєння грифу «ДСК» на документи після проходження трискладового тесту, то лише Ужгородська міська рада вказала, що ця процедура зафіксована у 7 протоколах. В інших міськрадах обласних центрів трискладовий тест або не застосовувався, або не фіксувалося його застосування (Додаток 6).

Інформацію про уповноважених осіб, які визначають обмеження доступу до інформації через її службовий характер, можна дізнатись лише у 7 міських радах обласних центрів (Ужгородській, Миколаївській, Харківській, Хмельницькій, Черкаській, Чернівецькій та Київській міській державній адміністрації). Решта міських рад або не надали відповідь на це питання, або зазначили, що такі особи не визначались (Додаток 7).

Обмеження доступу до інформації на підставі віднесення її до службової на рівні міських рад менших міст

Серед 25 міських рад менших міст, лише 6 надали відповідь про кількість документів з грифом «ДСК», які знаходяться у їхньому розпорядженні (Хмельницька, Болехівська, Білоцерківська, Алчевська, Лохвицька та Дунаєвицька). При цьому, Дунаєвицька міська рада надала дані лише за 2013 рік, а не про загальну кількість документів, а Білоцерківська та Лохвицька міські ради, зазначили, що в них немає документів з грифом «ДСК». В Макіївській і Южненській міських радах не ведеться облік документів, де міститься службова інформація. Жодна з міських рад не вказала, що трискладовий тест застосовувався при віднесенні інформації до службової, натомість 17 (або 68%) міських рад залишили це питання без відповідей, решта його або не застосовували, або не фіксували застосування (Додаток 8).

Більше ніж половина опитаних міських рад лишили без відповіді питання про осіб, які уповноважені проводити трискладовий тест в їхній установі перед обмеженням доступу до інформації через її службовий характер. В Макіївській та Ватутінській міських радах такі особи не визначались, а отже трискладовий тест не міг бути застосований (Додаток 9).

Обмеження доступу до інформації на підставі віднесення її до службової на рівні районних державних адміністрацій

У порівнянні з органами місцевого самоврядування, районні державні адміністрації в переважній більшості ведуть облік документів з грифом «ДСК», і не приховують цю інформацію. Таким чином, лише 6 з 25 РДА не надали запитувану інформацію. Лише в одній з опитаних РДА (Бериславській) не ведеться облік документів, де міститься службова інформація. Найбільша кількість документів з грифом «ДСК» знаходиться в Доманівській РДА – 1 496, але процедура застосування трискладового тесту жодного разу не була зафіксована. У Білопільській РДА кількість документів, які містять службову інформацію сягає 39, а трискладовий тест застосовувався 31 раз. В Рогатинській РДА запевнили, що питання обмеження доступу до службової інформації та застосування трискладового тесту при такому обмеженні буде розглянуто на засіданні експертної комісії (Додаток 10).

Лише 40% з опитаних районних державних адміністрацій вказали осіб, які уповноважені обмежувати доступ до службової інформації застосовуючи трискладовий тест. Решта 60% РДА, або не відповіли нічого на це питання, або зазначили, що трискладовий тест ніколи не застосовували, тому й уповноважених осіб немає (Додаток 11).

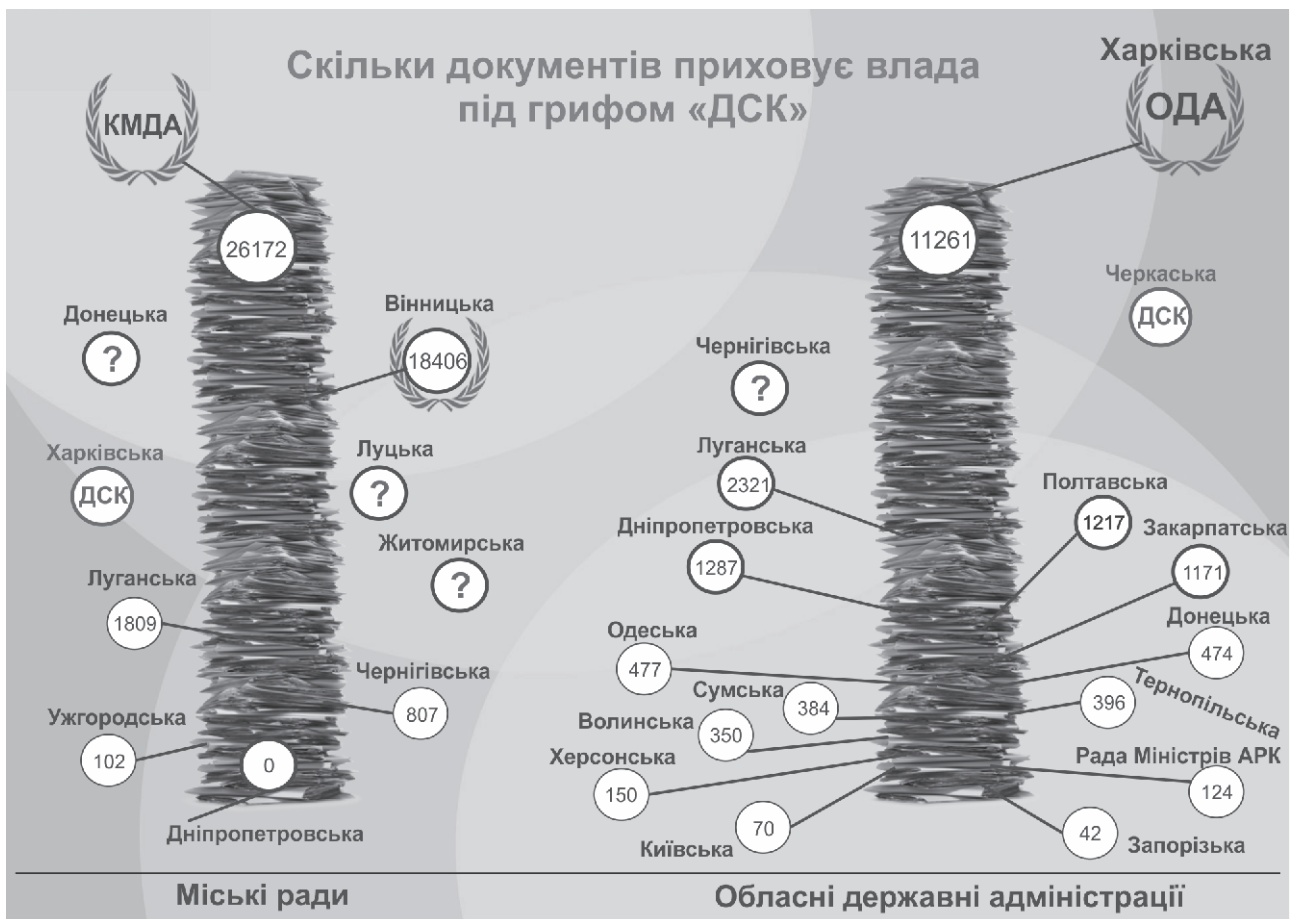


Схема 4. Кількість документів з грифом ДСК

5.3. Поширені порушення в існуючих переліках відомостей, що становлять службову інформацію

В українському інформаційному законодавстві чітко визначено ті види інформації, які можуть бути віднесені до службової. Таким чином, службова інформація – це та інформація, яка:

1) міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять:

- ✓ внутрівідомчу службову кореспонденцію,
- ✓ доповідні записки,
- ✓ рекомендації,

якщо вони пов'язані з:

- ✓ розробкою напряму діяльності установи,
- ✓ здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади,
- ✓ процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень.

Якщо обговорення чи прийняття рішення відбулось, то обмеження доступу через службовий характер інформації зникає.

2) зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Відповідно до статті 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» оперативно-розшукова діяльність здійснюється оперативними підрозділами:

✓ Міністерства внутрішніх справ України – кримінальною, транспортною та спеціальною міліцією, спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю, забезпечення безпеки працівників суду, правоохоронних органів і учасників кримінального судочинства;

✓ Служби безпеки України – розвідкою, контррозвідкою, військовою контррозвідкою, захисту національної державності, спеціальними підрозділами по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, оперативно-технічними, внутрішньої безпеки, оперативного документування, боротьби з тероризмом і захисту учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів;

✓ Прикордонних військ – підрозділами по оперативно-розшуковій роботі;

✓ Управління державної охорони – підрозділом оперативного забезпечення охорони виключно з метою забезпечення безпеки осіб та об'єктів, щодо яких здійснюється державна охорона;

✓ Органів державної податкової служби – оперативними підрозділами податкової міліції;

✓ Органів і установ Державного департаменту України з питань виконання покарань – оперативними підрозділами.

Проведення оперативно-розшукової діяльності іншими підрозділами зазначених органів, підрозділами інших міністерств, відомств, громадськими, приватними організаціями та особами забороняється. Таким чином, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування не можуть створювати інформацію, зібрану в процесі оперативно-розшукової та контррозвідувальної діяльності. Тому, ця інформація не може бути віднесена органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування до службової. Однак, вони можуть володіти цією інформацією, за умови, якщо її їм передали уповноважені органи вже з грифом «ДСК». Таким чином, інформація зібрана в процесі оперативно-розшукової діяльності може міститись в переліках відомостей, що становлять службову інформацію в місцевих органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування.

Аналіз переліків відомостей, що містять службову інформацію, затверджених органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування виявив, що при складанні цих переліків були допущені порушення норм чинного законодавства. Дослідження показало, що процедура віднесення інформації до службової та присвоєння грифу «ДСК» відбувається з порушеннями Закону України «Про доступ до публічної інформації»:

1. Незважаючи на те, що майже всі проаналізовані переліки були затверджені після набуття чинності Закону України «Про доступ до публічної інформації», вони базуються на старому законодавстві та включають не лише службову, але й таємну та конфіденційну інформацію, що є грубим порушенням.

2. Менше половини опитаних органів влади змогли надати інформацію про посадових осіб, які уповноважені застосовувати трискладовий тест та присвоювати документам гриф «ДСК», що свідчить про те, що органи влади не передивлялись ті документи, до яких був обмежений доступ ще до того, як вступив в силу новий закон «Про доступ до публічної інформації».

3. У затверджених переліках прослідковується перевищення вимог при обмеженні доступу до публічної інформації.

4. Перед обмеженням доступу до інформації, шляхом віднесення її до службової, в переважній більшості органів місцевої влади не застосовувався трискладовий тест, процедура якого закріплена в частині 2 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

5. Часто в переліках відомостей, що становлять службову інформацію, міститься обмеження доступу до суспільно важливої інформації, зокрема до даних, які стосуються екології, генеральних планів, декларацій високопосадовців тощо.

6. Значна частина пунктів переліків відомостей, що містять службову інформацію закінчується словами на кшталт «інші відомості», що дає можливість для ситуативного неправомірного обмеження доступу до публічної інформації.

5.4. Рекомендації щодо віднесення інформації до службової місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування

1. Службовою є інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряду діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень (пункт 1 частини 1 статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації»); зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці (пункт 2 частини 1 статті 9 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

2. Інформація втрачає статус службової, якщо завершився процес прийняття рішення з відповідного питання (що підтверджується правовим актом чи фактичними діями) або проект рішення винесено на обговорення.

3. Розпорядники публічної інформації не зобов'язані затверджувати перелік відомостей, що становлять службову інформацію. Не може бути складений вичерпний перелік інформації, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряду діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень. Це пов'язано із неможливістю визначити коло усіх питань, які можуть бути підняті у службовій кореспонденції.

Якщо розпорядником вже прийнято рішення про затвердження відповідного переліку, то такі переліки мають бути переглянуті з метою приведення їх у відповідність до норм чинного інформаційного законодавства. Перелік має містити лише ті відомості, які підлягають обмеженню через службовий характер інформації. У переліку не можуть міститись відомості, що відносяться до інших типів обмеження доступу до інформації, а саме конфіденційної та/або таємної. Перелік має бути вичерпним, а пункти максимально чітко сформульованими та не закінчуватись фразою «інші відомості». Особливу увагу при перегляді вже існуючих переліків відомостей, що становлять службову інформацію необхідно звернути на вилучення з них тих пунктів, які характеризують апріорі публічну інформацію, оскільки вона становить суспільний інтерес (зокрема про стан довкілля, генеральні плани тощо).

В законах України «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію»,

«Про засади запобігання і протидії корупції» чітко визначено окремі категорії інформації, які не можуть бути обмежені в доступі, у тому числі шляхом віднесення до службової:

- ✓ про стан довкілля, якість питної води, стан питного водопостачання, якість харчових продуктів і предметів побуту;
- ✓ про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей;
- ✓ про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення;
- ✓ про факти порушення прав і свобод людини і громадянина;
- ✓ про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб;
- ✓ інші відомості, доступ до яких не може бути обмежено відповідно до законів та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
- ✓ інша інформація, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідна інформація);
- ✓ інформація, яка була правомірно оприлюднена раніше розпорядником;
- ✓ про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно;
- ✓ відомості, зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленої за формою і в порядку, що встановлені Законом;
- ✓ перелік відомостей, що становлять службову інформацію.

4. При обмеженні доступу до інформації та віднесенні її до службової, дані повинні позитивно пройти тест щодо відповідності всім трьом обов'язковим вимогам, зазначеним в частині 2 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» («трискладовий тест»), а саме:

- ✓ 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;
- ✓ розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам;
- ✓ шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

5. Процедура проведення «трискладового тесту» має бути викладена в письмовій формі, оскільки у кожному конкретному випадку при вирішенні питання щодо віднесення публічної інформації до службової, а також у кожному наступному випадку запитування інформації, яка була віднесена до службової, розпорядник обов'язково повинен обґрунтувати таке:

- ✓ якому саме з інтересів загрожує розголошення інформації (наприклад,

національній безпеці, територіальній цілісності);

- ✓ у чому саме буде полягати шкода в разі розголошення цієї інформації;
- ✓ яким чином істотна шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

У випадку обмеження доступу до інформації, запитувач має отримати обґрунтовану відмову. Так само, при наданні інформації, яка перед цим була обмежена в доступі, розпорядник має мати підтвердження того, що правомірно відкрив в конкретному випадку інформацію з обмеженим доступом.

6. Гриф «Для службового користування» присвоюється лише документам, що містять службову інформацію. Після визначення того, що документ містить службову інформацію, на ньому проставляється гриф «Для службового користування». При цьому повинно бути визначено, яка саме інформація в документі є службовою – вся чи лише її частина. Якщо лише частина інформації, що міститься в цьому документі, є службовою, то при запитуванні такого документа – незважаючи на гриф «ДСК», що стоїть на документі, – він надається в тій частині, яка не є обмеженою в доступі. Неправомірною є відмова в наданні доступу до інформації, яка міститься в документі з грифом «ДСК» лише через наявність самого грифу. Позитивне проходження «трискладового тесту» є єдиною законною підставою для обмеження доступу, а сам тест має проводитись кожен раз, коли службова інформація запитується та з урахуванням конкретних умов та обставин за яких до неї виникає інтерес.

7. Органи влади, у розпорядженні яких знаходяться документи, яким було присвоєно гриф «ДСК», мають затвердити інструкції з питань обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, які містять відомості, що становлять службову інформацію.

8. Письмова відмова в задоволенні запиту з посиланням на віднесення інформації до службової повинна містити обґрунтування відповідно до застосованого «трискладового тесту». У випадку, коли таке обґрунтування відсутнє, відмова в наданні інформації вважається неправомірною, оскільки не додержано вимог частин першої та четвертої статті 22 Закону «Про доступ до публічної інформації».

9. Органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування необхідно переглянути усі документи, якими вони володіють і яким до набуття чинності Законом «Про доступ до публічної інформації» було надано гриф «ДСК». При цьому слід вирішити, чи відповідає віднесення відповідної інформації до службової з урахуванням вимог «трискладового тесту». Водночас у разі надходження запиту щодо доступу до документа, який містить гриф «ДСК», то незалежно від того, хто і коли надав йому такий гриф, питання доступу вирішується самим розпорядником, який володіє відповідним документом, з урахуванням положень Закону «Про доступ до публічної інформації», зокрема «трискладового тесту».

Право застосовувати «трискладовий тест» при наданні чи обмеженні доступу до інформації має бути закріплене за працівником структурного підрозділу, відповідального за виконання та/або створення документа, та посадовою особою, яка візує, підписує чи затверджує документ. У разі, якщо такий документ був створений іншим суб'єктом, який надав йому гриф «ДСК», то слід звернутися до такого суб'єкта з проханням переглянути статус цього документа з урахуванням нового законодавства.



Додатки

Додаток 1. Некоректно складений перелік відомостей з обмеженим доступом Чернівецької міської ради

Додаток 2
до розпорядження міського голови
24.05.2011р. №136-р

Перелік відомостей з обмеженим доступом

1. Перелік відомостей з обмеженим доступом, які містять службову інформацію це:

- відомості про заходи щодо захисту інформації з обмеженим доступом під час прийому іноземних делегацій, груп та окремих іноземців;
- інформація з генерального плану міста, що становлять державну таємницю та належать до інформації з обмеженим доступом відповідно до статей 11, 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;
- інформація з детального плану території міста, що належать до інформації з обмеженим доступом відповідно до пункту 7 статті 19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;
- інформація, яка міститься у містобудівному кадастрі та належать до інформації з обмеженим доступом відповідно до пункту 6 статті 22 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;
- ідентифікаційні номери фізичних осіб-платників податків;
- зведені відомості про економічний і технічний стан мереж життєзабезпечення населення;
- перелік об'єктів, що належать до категорії цивільної оборони;
- зведені відомості про сили і засоби інженерного захисту населення міста;
- відомості про інженерно-технічні заходи Цивільного захисту (цивільної оборони), що плануються (реалізовані) у генеральному плані забудови міста;
- відомості за сукупністю всіх показників про зміст та основні напрями розвитку інженерно-технічних заходів Цивільного захисту (цивільної оборони) (надалі - ЦЗ (ЦО)), що плануються (реалізовані) у генеральному плані забудови міста;
- зведені відомості за окремими показниками про кількість, загальну площу та місткість захисних споруд ЦЗ (ЦО) на підприємствах, установах міста;
- зведені відомості про використання захисних споруд ЦО для потреб населення міста;
- зведені відомості про кількість населення, яке проживає в зонах можливих заражень та можливої евакуації, можливі страти, площу можливого зараження;
- зведені відомості про хімічно-небезпечні об'єкти I-III ступенів хімічної небезпеки (дислокація, види, кількість сильнодіючих отруйних речовин (надалі - СДОР), кількість працюючих, план території, місця розташування сховищ СДОР та інші спеціальні дані);
- зведені відомості про потребу та наявність запасів фінансових і матеріально-технічних ресурсів на об'єктах господарської діяльності для попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій;
- відомості Національного архівного фонду, що містять конфіденційну інформацію про особу, а також створюють загрозу для життя чи недоторканності житла громадян;
- відомості Національного архівного фонду, що захищають права та законні інтереси власників документів та можуть бути використаними тільки з дозволу власника документів;

- інформація з протоколів засідання комісії з питань захисту прав дитини;
- інформація щодо рішень комісії з питань захисту прав дитини, рішень виконавчого комітету, які стосуються роботи комісії з питань захисту прав дитини;
- інформація до звернень, заяв громадян;
- розпорядження, які стосуються роботи служби у справах дітей;
- особові справи дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які проживають в сім'ях, що опинилися у складних життєвих обставинах;
- інформація щодо листування з підприємствами, організаціями міста, області з питань основної діяльності служби;
- відомості про облік потенційних опікунів, піклувальників, прийомних батьків, батьків-вихователів;
- відомості про реєстрацію випадків здійснення насильства в сім'ї стосовно дітей та дітьми;
- відомості про реєстрацію повідомлень про дітей, які залишились без батьківського піклування;
- відомості щодо Дорадчого органу по роботі з сім'ями, які опинились у складних життєвих обставинах та документи до них;
- відомості (повідомлення, заяви, акти, довідки, листи тощо) щодо роботи про вчинення насильства в сім'ї або реальну загрозу його вчинення;
- відомості з даних сімей та осіб, які опинились у складних життєвих обставинах;
- відомості з даних сімей та осіб, які знаходяться під соціальним супроводом;
- відомості обліку дітей, які направлені в дитячі заклади на повне державне утримання;
- відомості первинного обліку дітей, які залишились без батьківського піклування, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування;
- відомості обліку документів кандидатів у прийомні батьки, кандидатів у батьки-вихователі;
- відомості з актів рейдів-перевірок по попередженню дитячої бездоглядності;
- відомості з актів обстеження матеріально-побутових умов проживання;
- висновки про надання статусу, кандидатів в прийомні батьки, кандидатів у батьки-вихователі, кандидатів в опікуни;
- витяги з обліково-статистичних карток дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування;
- відомості з документів (довідки, заяви, інформації, листи тощо) з питань працевлаштування дітей;
- відомості з документів (заяви, формуляр, довідки тощо) щодо ведення єдиної інформаційної аналітичної системи «Діти»;
- відомості з книги обліку дітей, які можуть бути усиновлені;
- відомості з книги обліку кандидатів в усиновлювачі;
- відомості з книги обліку дітей, усиновлених вітчимою або мачухою;
- відомості з книги обліку усиновлених дітей, за умовами проживання і виховання яких здійснюється нагляд;
- висновки щодо можливості усиновлення дітей;
- висновки про надання статусу кандидатів в усиновлювачі;
- відомості з декларації про доходи посадових осіб, окрім тих осіб, які претендують на зайняття чи займають виборну посаду в органах влади чи членів їх сімей, та які обіймають посаду службовця I або II категорії;
- відомості про облік трудових книжок;
- відомості щодо штатно-кошторисної дисципліни та інвентаризації;

- відомості щодо ревізій та перевірок фінансової діяльності;
- зведені відомості щодо комп'ютерних програм в управліннях, відділах та інших органах міської ради;
- відомості з документів (проекти рішень, довідки, висновки, листи тощо) до протоколів сесій Чернівецької міської ради;
- відомості з документів (рішення, подання, клопотання, характеристики) про нагородження відзнаками та присвоєння почесних звань;
- дані про депутатські звернення, депутатські доручення депутатів Чернівецької міської ради та документи з їх виконання;
- інформація про діяльність постійних депутатських комісій;
- дані білетів для іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад посадових осіб;
- відомості з розпоряджень міського голови з кадрових питань;
- дані доповідних записок;
- дані з протоколів апаратних нарад у міського голови;
- відомості про документообіг;
- відомості з проектів рішень, рішень виконавчого комітету з питань, які відносяться до компетенції комісії у справах дітей, про переоформлення технічної документації, про оформлення права власності, рішень виконавчого комітету, які відносяться до внутрішньо-організаційної діяльності;
- дані з протоколів засідань виконавчого комітету та матеріалів до них;
- дані з розпоряджень міського голови, які стосуються питань внутрішньо-організаційної діяльності виконавчого комітету;
- відомості з актів приймання-передавання справ відділів виконавчого комітету;
- дані з протоколів засідань експертно-перевірочної комісії;
- інформація Управління державного казначейства у місті Чернівці стосовно «Виписки по рахункам бюджету»; «Руху та залишків на рахунках міського бюджету»; «Розподілу платежів до бюджету»;
- інформація Чернівецької податкової інспекції: «Про стан розрахунків до бюджету платників податків (фізичних та юридичних осіб); «Про повернення з бюджету платникам податків помилкового та/або надміру сплачених сум грошових зобов'язань»;
- відомості з первинних документів і додатків до них, які надані головними розпорядниками бюджетних коштів;
- поточна інформація про зміни до помісячного розпису асигнувань загального та спеціального фонду бюджету;
- відомості з первинних документів і додатків до них, що фіксують факт виконання господарських записів, бухгалтерські книги та реєстри;
- відомості з особових рахунків працівників;
- дані з наказів начальників структурних підрозділів, які відносяться до внутрішньо-організаційної діяльності;
- відомості з первинних документів, що відображають фінансово-господарську діяльність виконавчого комітету Чернівецької міської ради і містять інформацію, яка використовується для службового користування;
- дані з заяв виборців та документів до них щодо включення до Державного реєстру виборців;
- дані з заяв виборців та документів до них щодо зміни персональних даних виборця;
- відомості з запитів виборців та документів до них щодо змісту особистих персональних даних;
- відомості про громадян України, зареєстрованих за місцем проживання в

м. Чернівці, яким протягом наступного місяця виповниться 18 років;

- відомості про осіб, які протягом попереднього місяця набули громадянства України та отримали тимчасове посвідчення громадянина України або паспорт громадянина України;
- відомості щодо обліку надісланих повідомлень про включення виборців до Державного реєстру виборців;
- відомості щодо реєстрації подань з відомостями про виборців (осіб), на підставі яких здійснюється періодичне поновлення персональних даних Державного реєстру виборців;
- відомості щодо обліку користувачів інформаційно-телекомунікаційної системи органу ведення Реєстру;
- відомості з актів приймання-передавання списків виборців до (від) відповідних виборчих комісій.
- відомості про виборців, які протягом попереднього місяця отримали паспорт громадянина України у зв'язку із зміною прізвища, імені, по-батькові, дати або місця народження;
- відомості про виборців, які протягом попереднього місяця зареєстрували своє місце проживання в м. Чернівці;
- відомості про виборців, які протягом попереднього місяця зняті з реєстрації за місцем проживання в м. Чернівці;
- відомості про осіб, громадянство України яких припинено протягом попереднього місяця;
- відомості про виборців, смерть яких зареєстровано протягом попереднього місяця;
- відомості про виборців – військовослужбовців строкової служби, які протягом попереднього місяця прибули до проходження служби у військовій частині (формуванні);
- відомості про виборців – військовослужбовців строкової служби, які протягом попереднього місяця вибули з території дислокації військової частини (формування);
- відомості про виборців, які протягом попереднього місяця були визнані судом недієздатними, внаслідок чого щодо них була встановлена опіка;
- відомості про осіб, щодо яких судом протягом попереднього місяця було скасовано рішення про визнання їх недієздатними, внаслідок чого щодо них була припинена опіка;
- відомості про виборців, щодо яких протягом попереднього місяця встановлено постійну нездатність пересуватися самостійно;
- дані з документів (списки відповідальних осіб, їх контактні телефони, електронні адреси, копії відповідних наказів) про суб'єктів подання відомостей для поновлення персональних даних Державного реєстру виборців;
- копії документів (позовні заяви, акти, довідки, доповідні записки, листи, рішення, вирoki, ухвали тощо) щодо судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів адміністрування та ведення Державного реєстру виборців;
- дані з листування з ЦВК з питань функціонування Державного реєстру виборців та внесення відповідних змін до нього;
- дані з листування з політичними партіями з питань порушення порядку ведення Державного реєстру виборців;
- дані з листування з виборчими комісіями з питань перевірки достовірності відомостей про виборців за допомогою персональних даних Державного реєстру виборців;
- дані з листування з органами, закладами, установами, організаціями щодо перевірки

відомостей, зазначених у заявах виборців;

- дані з листування з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо надання статистичної інформації про кількісні характеристики виборчого корпусу;
- відомості з актів приймання-передачі документів, складені під час зміни відповідальних працівників відділу;
- попередні та уточнені списки виборців (з моменту їх виготовлення до моменту передачі до виборчої комісії);
- матеріали стосовно створення та забезпечення комплексної системи захисту інформації (інструкції, плани роботи тощо);
- дані щодо забезпечення тимчасової зміни місця голосування виборців без зміни їхніх виборчих адрес (журнал обліку виданих посвідчень та накази);
- відомості щодо розслідування нещасних випадків;
- перелік посад і професій, за якими бронюються військовозобов'язані;
- відомості про кількість військовозобов'язаних, заброньованих управліннями, відділами та іншими структурними підрозділами виконавчого комітету, підприємствами, установами, організаціями, які не виробляють озброєння (боєприпаси, військову техніку, спеціальні комплектуючі вироби до них);
- відомості, що розкривають схеми та джерела водо- забезпечення, крім відомостей, що становлять державну таємницю;
- відомості, що розкривають координати місць приєднань до комунальних водоводів об'єктів промисловості;
- координати об'єктів джерел комунального водо забезпечення в місцях водозабору;
- організаційні заходи та технічні засоби охорони об'єктів комунального водо забезпечення;
- відомості про запаси знезаражуючих речовин для очищення питної води;
- відомості з генерального плану міста (графічна частина та пояснювальна записка) на паперових та магнітних носіях;
- інформація з планово-картографічних матеріалів;
- інформація з каталогів координат та висот пунктів геодезичної мережі;
- інформація з каталогів відміток люків інженерних комунікацій міста;
- відомості з інформаційної системи м. Чернівці в форматі Mapinfo;
- відомості з плану міста виконаних на топографічних матеріалах у масштабі: 1:10000, 1:5000 (в паперових носіях), 1:2000 - на паперових та магнітних носіях ;
- відомості з проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок у власність /оренду;
- відомості з з технічної документації із землеустрою із складання державного акта на право власності/ оренди на земельні ділянки;
- зведені відомості за окремими показниками про норми, обсяги заготівлі донорської крові, її препаратів станціями переливання крові, що не становлять державну таємницю.

2. Розпорядники інформації, які володіють конфіденційною інформацією, можуть поширювати її лише за згодою осіб, які обмежили доступ до інформації, а за відсутності такої згоди лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

3. Порядок доступу до таємної інформації регулюється Законом України «Про доступ до публічної інформації» та спеціальними законами.

4. Керівники виконавчих органів міської ради можуть, виходячи із змісту питання і конкретної ситуації, присвоювати документам гриф «Для службового користування» і поза межами цього Переліку та робити винятки із нього.

Заступник міського голови з питань діяльності виконавчих органів

О.Паскар

Додаток 2. Перелік органів влади, які потрапили під вибірку

Обласні державні адміністрації (ОДА)	Міські ради обласних центрів	Міські ради менших міст	Районні державні адміністрації (РДА)
Рада Міністрів АРК	Сімферопольська	Сакська	Джанкойська
Вінницька	Вінницька	Хмільницька	Жмеринська
Волинська	Луцька	Ківерцівська	Маневицька
Дніпропетровська	Дніпропетровська	Дніпродзержинська	Покровська
Донецька	Донецька	Макіївська	Волноваська
Житомирська	Житомирська	Олевська	Андрушівська
Закарпатська	Ужгородська	Берегівська	Міжгірська
Запорізька	Запорізька	Василівська	Веселівська
Івано-Франківська	Івано-Франківська	Болехівська	Рогатинська
Київська	Київська МДА	Білоцерківська	Фастівська
Кіровоградська	Кіровоградська	Долинська	Бобринецька
Луганська	Луганська	Алчевська	Перевальська
Львівська	Львівська	Бориславська	Золочівська
Миколаївська	Миколаївська	Первомайська	Доманівська
Одеська	Одеська	Южненська	Любашівська
Полтавська	Полтавська	Лохвицька	Шишацька
Рівненська	Рівненська	Березнівська	Дубенська
Сумська	Сумська	Охтирська	Білопільська
Тернопільська	Тернопільська	Борщівська	Шумська
Харківська	Харківська	Первомайська	Лозівська
Херсонська	Херсонська	Цюрупинська	Бериславська
Хмельницька	Хмельницька	Дунаєвицька	Красилівська
Черкаська	Черкаська	Ватутінська	Городищенська
Чернівецька	Чернівецька	Новодністровська	Вижницька
Чернігівська	Чернігівська	Семенівська	Варвинська

Додаток 3. Переліки відомостей, що становлять службову інформацію

Обласні державні адміністрації (ОДА)	Перелік відомостей, що становлять службову інформацію
Рада Міністрів АРК	затверджено перелік
Вінницька	затвердили перелік, але не звели в один документ
Волинська	затверджено перелік
Дніпропетровська	затверджено перелік
Донецька	затверджено перелік
Житомирська	затвердили перелік, але не звели в один документ
Закарпатська	затвердили перелік, але не звели в один документ
Запорізька	затверджено перелік
Івано-Франківська	затверджено перелік
Київська	затверджено перелік
Кіровоградська	затверджено перелік
Луганська	затверджено перелік
Львівська	затверджено перелік
Миколаївська	керуються ст. 9 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»
Одеська	затверджено перелік
Полтавська	затверджено перелік
Рівненська	затверджено перелік
Сумська	затверджено перелік
Тернопільська	затверджено перелік
Харківська	затвердили перелік, але не звели в один документ
Херсонська	затвердили перелік, але не звели в один документ
Хмельницька	затверджено перелік
Черкаська	затверджено перелік
Чернівецька	затверджено перелік
Чернігівська	керуються ст. 9 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»

Міські ради обласних центрів	Перелік відомостей, що становлять службову інформацію
Сімферопольська	затвердили перелік, але не звели в один документ
Вінницька	затвердили перелік, але не звели в один документ
Луцька	не затвердили перелік
Дніпропетровська	затверджено перелік
Донецька	затверджено перелік
Житомирська	не затвердили перелік
Ужгородська	затверджено перелік
Запорізька	не затвердили перелік
Івано-Франківська	не затвердили перелік
Київська МДА	затверджено перелік
Кіровоградська	затверджено перелік
Луганська	затверджено перелік
Львівська	не затвердили перелік
Миколаївська	затверджено перелік
Одеська	не затвердили перелік
Полтавська	не затвердили перелік
Рівненська	затверджено перелік
Сумська	затверджено перелік
Тернопільська	затверджено перелік
Харківська	затверджено перелік
Херсонська	затверджено перелік
Хмельницька	затверджено перелік
Черкаська	затверджено перелік
Чернівецька	не затвердили перелік
Чернігівська	затверджено перелік

Область	Міські ради менших міст	Перелік відомостей, що становлять службову інформацію
АРК	Сакська	керуються переліком вищого органу
Вінницька	Хмільницька	затверджено перелік
Волинська	Ківерцівська	не затвердили перелік
Дніпропетровська	Дніпродзержинська	затверджено перелік
Донецька	Макіївська	затверджено перелік
Житомирська	Олевська	керуються ст. 9 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»
Закарпатська	Берегівська	затверджено перелік
Запорізька	Василівська	не затвердили перелік
Івано-Франківська	Болехівська	затверджено перелік
Київська	Білоцерківська	затверджено перелік
Кіровоградська	Долинська	керуються ст. 9 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»
Луганська	Алчевська	затверджено перелік
Львівська	Бориславська	затверджено перелік
Миколаївська	Первомайська	керуються ст. 9 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»
Одеська	Южненська	керуються переліком вищого органу
Полтавська	Лохвицька	затверджено перелік
Рівненська	Березнівська	затверджено перелік
Сумська	Охтирська	затверджено перелік
Тернопільська	Борщівська	
Харківська	Первомайська	затверджено перелік
Херсонська	Цюрупинська	
Хмельницька	Дунаєвецька	затверджено перелік
Черкаська	Ватутінська	затверджено перелік
Чернівецька	Новодністровська	керуються ст. 9 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»
Чернігівська	Семенівська	не затвердили перелік

**Сірим кольором позначені органи влади, які не надали інформацію*

Область	Районні державні адміністрації (РДА)	Перелік відомостей, що становлять службову інформацію
АРК	Джанкойська	керуються переліком вищого органу
Вінницька	Жмеринська	затверджено перелік
Волинська	Маневицька	затвердили перелік публічної інформації
Дніпропетровська	Покровська	затверджено перелік
Донецька	Волноваська	керуються переліком вищого органу
Житомирська	Андрушівська	затверджено перелік
Закарпатська	Міжгірська	затверджено перелік
Запорізька	Веселівська	затверджено перелік
Івано-Франківська	Рогатинська	затверджено перелік
Київська	Фастівська	затверджено перелік
Кіровоградська	Бобринецька	затверджено перелік
Луганська	Перевальська	затверджено перелік
Львівська	Золочівська	затверджено перелік
Миколаївська	Доманівська	керуються ст. 9 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»
Одеська	Любашівська	затверджено перелік
Полтавська	Шишацька	керуються ст. 9 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»
Рівненська	Дубенська	затверджено перелік
Сумська	Білопільська	затверджено перелік
Тернопільська	Шумська	затверджено перелік
Харківська	Лозівська	затверджено перелік
Херсонська	Бериславська	затверджено перелік
Хмельницька	Красилівська	затверджено перелік
Черкаська	Городищенська	затверджено перелік
Чернівецька	Вижницька	керуються ст. 9 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»
Чернігівська	Варвинська	затверджено перелік

Додаток 4. Обмеження доступу до інформації на підставі віднесення її до службової на рівні обласних державних адміністрацій

Обласні державні адміністрації (ОДА)	К-сть документів, які містять службову інформацію		Зафіксована к-сть застосувань трискладового тесту перед присвоєнням грифу «ДСК»
	Всього	2013	
Рада Міністрів АРК	124		не фіксується
Вінницька		457	
Волинська	350		не фіксується, але застосовується
Дніпропетровська	1287		
Донецька	474		
Житомирська			0
Закарпатська	1171		1171
Запорізька	42		0
Івано-Франківська		227	
Київська	70		70
Кіровоградська			
Луганська	2321		к-сть тотожна пунктам в переліку ДСК
Львівська		179	
Миколаївська			
Одеська	477		зафіксовано в протоколі
Полтавська	1217		не фіксується
Рівненська			
Сумська	384		151
Тернопільська	396		не фіксується
Харківська	11261		
Херсонська	150		
Хмельницька		780	не фіксується
Черкаська	обмежили доступ		
Чернівецька			
Чернігівська	відсутні дані		не фіксується

**Сірим кольором позначені органи влади, які не надали інформацію*

Додаток 5. Обмеження доступу до інформації на підставі віднесення її до службової на рівні обласних державних адміністрацій (2)

Обласні державні адміністрації (ОДА)	Уповноважені проводити трискладовий тест
Рада Міністрів АРК	експертна рада
Вінницька	тест не застосовувався, тому немає уповноважених
Волинська	управління справами, загальний відділ, управління канцеляріями
Дніпропетровська	
Донецька	
Житомирська	відділ роботи зі зверненнями громадян
Закарпатська	керівники структурних підрозділів та відповідальні за доступ
Запорізька	тест не застосовувався, тому немає уповноважених
Івано-Франківська	
Київська	керівники, заступники структурних підрозділів, експертна комісія
Кіровоградська	
Луганська	працівники режимно-секретної та мобілізаційної роботи
Львівська	експертна комісія
Миколаївська	
Одеська	експертна комісія
Полтавська	керівники структурних підрозділів
Рівненська	
Сумська	керівники структурних підрозділів та ін.
Тернопільська	тест не застосовувався, тому немає уповноважених
Харківська	
Херсонська	
Хмельницька	
Черкаська	відмова в наданні інформації через віднесення її до службової
Чернівецька	
Чернігівська	

*Сірим кольором позначені органи влади, які не надали інформацію

Додаток 6. Обмеження доступу до інформації на підставі віднесення її до службової на рівні міських рад обласних центрів

Міські ради обласних центрів	К-сть документів, які містять службову інформацію		Зафіксована к-сть застосувань трискладового тесту перед присвоєнням грифу «ДСК»
	Всього	2013	
Сімферопольська			
Вінницька	18406		не фіксується
Луцька	інформація відсутня		інформація відсутня
Дніпропетровська	0		
Донецька	інформація відсутня		трискладовий тест не проводився
Житомирська	інформація відсутня		трискладовий тест не проводився
Ужгородська	102		зафіксовано у 7 протоколах
Запорізька			
Івано-Франківська			не фіксується, але застосовується
Київська	26172		
Кіровоградська			
Луганська	1809		трискладовий тест не проводився
Львівська			трискладовий тест не проводився
Миколаївська			не фіксується, але застосовується
Одеська			
Полтавська			
Рівненська			не фіксується
Сумська			
Тернопільська		47	0
Харківська	розголошенню не підлягає		0
Херсонська			
Хмельницька		63	0
Черкаська		79	0
Чернівецька			не фіксується
Чернігівська	807		

**Сірим кольором позначені органи влади, які не надали інформацію*

Додаток 7. Обмеження доступу до інформації на підставі віднесення її до службової на рівні міських рад обласних центрів (2)

Міські ради обласних центрів	Уповноважені проводити трискладовий тест
Сімферопольська	
Вінницька	інформація відсутня
Луцька	інформація відсутня
Дніпропетровська	
Донецька	тест не застосовувався, тому немає уповноважених
Житомирська	відсутні
Ужгородська	експертна комісія
Запорізька	
Івано-Франківська	
Київська МДА	експертна комісія
Кіровоградська	
Луганська	
Львівська	
Миколаївська	експертна комісія
Одеська	
Полтавська	
Рівненська	відсутні
Сумська	
Тернопільська	
Харківська	відділ забезпечення доступу до публічної інформації
Херсонська	
Хмельницька	посадові особи, відповідальні за забезпечення доступу до публічної інформації
Черкаська	посадові особи, які мають безпосереднє відношення до цих документів
Чернівецька	посадові особи за напрямком діяльності з узгодженням з юрвідділом
Чернігівська	

**Сірим кольором позначені органи влади, які не надали інформацію*

Додаток 8. Обмеження доступу до інформації на підставі віднесення її до службової на рівні міських рад менших міст

Міські ради менших міст	К-сть документів, які містять службову інформацію		Зафіксована к-сть застосувань трискладового тесту перед присвоєнням грифу «ДСК»
	Всього	2013	
Сакська			
Хмільницька	104		0
Ківерцівська			
Дніпродзержинська			
Макіївська	інформація відсутня		0
Олевська			
Берегівська			
Василівська			
Болехівська	35		не фіксується
Білоцерківська	0		
Долинська			трискладовий тест не проводився
Алчевська	4447		не фіксується, але застосовується
Бориславська			
Первомайська			
Южненська	інформація відсутня		0
Лохвицька	0		0
Березнівська			
Охтирська	інформація відсутня		
Борщівська			
Первомайська			
Цюрупинська			
Дунаєвицька		28	не фіксується, але застосовується
Ватутінська			
Новодністровська			
Семенівська			

*Сірим кольором позначені органи влади, які не надали інформацію

Додаток 9. Обмеження доступу до інформації на підставі віднесення її до службової на рівні міських рад менших міст (2)

Міські ради менших міст	Уповноважені проводити трискладовий тест
Сакська	
Хмільницька	керуючий справами міськвиконкому
Ківерцівська	
Дніпродзержинська	
Макіївська	тест не застосовувався, тому немає уповноважених
Олевська	
Берегівська	
Василівська	
Болехівська	головний спеціаліст з роботи зі зверненнями громадян
Білоцерківська	тест не застосовувався, тому немає уповноважених
Долинська	
Алчевська	тест не застосовувався, тому немає уповноважених
Бориславська	експертна комісія, керівники структурних підрозділів, відповідальний за режимно-секретну діяльність
Первомайська	
Южненська	експертна комісія з питань державної таємниці
Лохвицька	
Березнівська	
Охтирська	
Борщівська	
Первомайська	
Цюрупинська	
Дунаєвицька	спеціалісти планово-фінансового, організаційного та комунального відділів
Ватутінська	тест не застосовувався, тому немає уповноважених
Новодністровська	загальний відділ
Семенівська	

*Сірим кольором позначені органи влади, які не надали інформацію

Додаток 10. Обмеження доступу до інформації на підставі віднесення її до службової на рівні районних державних адміністрацій

Районні державні адміністрації (РДА)	К-сть документів, які містять службову інформацію		Зафіксована к-сть застосувань трискладового тесту перед присвоєнням грифу «ДСК»
	Всього	2013	
Джанкойська		89	0
Жмеринська			0
Маневицька		15	0
Покровська	130		0
Волноваська			
Андрушівська	66		0
Міжгірська			
Веселівська	56		0
Рогатинська	питання винесене на обговорення експертної комісії		
Фастівська	49		
Бобринецька			
Перевальська			
Золочівська			
Доманівська	1496		не фіксується
Любашівська	27		1
Шишацька	51		
Дубенська	267		0
Білопільська	39		31
Шумська		28	0
Лозівська		0	0
Бериславська	інформація відсутня		0
Красилівська	15		не фіксується
Городищенська	88		0
Вижницька	237		0
Варвинська	145		2

**Сірим кольором позначені органи влади, які не надали інформацію*

Додаток 11. Обмеження доступу до інформації на підставі віднесення її до службової на рівні районних державних адміністрацій (2)

Районні державні адміністрації (РДА)	Уповноважені проводити трискладовий тест
Джанкойська	тест не застосовувався, тому немає уповноважених
Жмеринська	тест не застосовувався, тому немає уповноважених
Маневицька	тест не застосовувався, тому немає уповноважених
Покровська	тест не застосовувався, тому немає уповноважених
Волноваська	
Андрушівська	тест не застосовувався, тому немає уповноважених
Міжгірська	
Веселівська	тест не застосовувався, тому немає уповноважених
Рогатинська	
Фастівська	експертна комісія
Бобринецька	
Перевальська	
Золочівська	
Доманівська	керівники та спеціалісти структурних підрозділів
Любашівська	керівники та спеціалісти структурних підрозділів
Шишацька	головний спеціаліст з взаємодії з правоохоронними органами, начальник загального відділу
Дубенська	спеціаліст-юристконсульт
Білопільська	головний спеціаліст з питань цивільного захисту населення
Шумська	тест не застосовувався, тому немає уповноважених
Лозівська	
Бериславська	керівники та спеціалісти структурних підрозділів
Красилівська	працівники апарату, структурних підрозділів
Городищенська	тест не застосовувався, тому немає уповноважених
Вижницька	експертна комісія з питань державної таємниці
Варвинська	голова, заступники та завідувач сектору з взаємодії з правоохоронними органами, начальник загального відділу

*Сірим кольором позначені органи влади, які не надали інформацію

Службова інформація: порядок віднесення та доступу. Практичний посібник

За редакцією Слизьконіс Дарії Михайлівни

Автори – укладачі
ОГДАНСЬКА Оксана, Наше право
СЛИЗЬКОНІС Дарія, Центр політичних студій та аналітики
ТАРАН Віктор, Центр політичних студій та аналітики
ЩЕРБАЧЕНКО Володимир, Східноукраїнський центр громадських ініціатив

Коректування - Іван Юрчик
Дизайн обкладинки та макет - Іван Юрчик

Дизайн-макет виготовлено на обладнанні Центру політичних студій та аналітики

01001, м. Київ, вул. Михайлівська 24-В, оф. 20

тел. 067 506 81 62, e-mail: office@cpsa.org.ua, www.cpsa.org.ua

Підписано до друку 31.03.2014. Формат А-4. Папір офсетний. Друк офсетний. Умовн. друк. арк.. 11,0. Обл.-вид. арк. 12,64. Наклад 1000 прим.

Надруковано на обладнанні видавничого центру ТОВ «СОФІЯ-А»
04053, м. Київ, вул. Обсерваторна 12-Б