

ЮРИДИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

LAW HERALD

2'2009

Виходить щоквартально

Засновано у листопаді 1993 року

Засновник:

Одеська національна юридична академія

Журнал зареєстровано в Комітеті у справах преси та інформації Одеської обласної державної адміністрації 12 листопада 1993 р.

Свідоцтво: серія ОД №189

Перереєстровано Міністерством у справах преси та інформації України 28 липня 1996 р.

Свідоцтво: серія КВ №2065

Президіумом Вищої атестаційної комісії України включено до наукових видань, в яких можуть публікуватися основні результати дисертаційних досліджень (Постанова від 9 липня 1999 р. — № 1-05/7).

Індекс міжнародного центру реєстрації періодичних видань (Париж, Франція):
ISSN 1561-4999 (18 березня 1999.)

Передплатний індекс: 40318

Головний редактор

М. П. Орзіх

Редакційна колегія:

В. Б. Авер'янов

Ю. П. Аленін

С. В. Ківалов

А. В. Луначенко

В. К. Мамутов

Ю. М. Оборотов

Б. А. Пережнюк

(зам. гол. редактора)

П. М. Рабінович

В. А. Серафімов

Є. О. Харитонов

Технічний редактор

С. С. Сон

Нормативно-правові акти, розміщені у журналі, є неофіційною інформацією.

Передрук матеріалів, надрукованих у журналі, можливий лише з посиланням на журнал

Рекомендовано вченою радою Одеської національної юридичної академії 19.01.2009 р., протокол № 3.

Адреса редакції:
Україна, 65009, Одеса-9
Піонерська, 2, каб. 406
Тел. / факс: (8-048) 719-88-15
Ел. пошта: constitutional law@onua.edu.ua

Здано до набору 21.04.2009.
Підписано до друку 10.06.2009.
Формат 70 108/16.
Друк офсетний. Ум. друк. арк. 9,10.
Тираж 1000 прим. Зам. 42.

Наукове видання

ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК 1'2009

Укр., рос., англ. мовами

Друкарня видавництва «Юридична література»
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК №1374 від 28.05.2003 р.)
Одеса, вул. Піонерська, 2.
Тел. (8-048) 777-48-79

До авторів і читачів

Редакція запрошує до співробітництва вчених, практичних працівників, студентів, читачів, що цікавляться проблематикою журналу. Матеріали для опублікування подаються (і публікуються) російською, українською і англійською мовами і повинні відповідати чинним стандартам для друкованих праць і вимогам ВАК України (див.: Бюлетень Вищої атестаційної комісії України. — 2009. — №5. — С. 26-30). Наукова стаття повинна містити постановку проблеми, оцінку стану літератури, завдання поданого матеріалу по обраній проблемі, висновки і перспективи подальших досліджень. Ліворуч від найменування статті вказується УДК. Обсяг статей, як правило, до 10 аркушів (кегель — 12, через 2 інтервали), інші матеріали — до 6 аркушів — у 2 примірниках. Посилання по тексту оформлюються порядковим номером у квадратних дужках. Наприкінці тексту перед літературою вказуються ключові слова (до 5), резюме, що відповідає змісту матеріалу, українською і англійською мовами (до 10 рядків). Перелік джерел (література) розташовується після резюме і має містити вихідні дані джерел і сторінку, на яку зроблено посилання.

ДО МАТЕРІАЛІВ ДОДАЮТЬСЯ:

1. ДИСКЕТА З ФАЙЛОМ У ФОРМАТІ MS Word З НАБОРОМ ТЕКСТУ.

2. РЕЦЕНЗІЯ-РЕКОМЕНДАЦІЯ особи, що має вчений ступінь за фахом, що відповідає предмету статті, чи науково-дослідного, вищого навчального закладу або органу, організації (у формі виписки з протоколу).

3. ІНФОРМАЦІЙНА ДОВІДКА:

Прізвище, ім'я, по батькові автора

Науковий ступінь, звання, почесне звання

Місце роботи і посада

Поштова адреса, телефони, факс, e-mail

Номер квитанції передплати на журнал (чи дата і місце передплати)

Найменування статті

Індекс універсальної десятичної класифікації (УДК)

Автори, на праці яких є посилання в рукопису

Дата відсилання рукопису

4. ЗАЯВКА НА ВИСИЛКУ АВТОРСЬКИХ ПРИМІРНИКІВ (післяплатою — не менш 10).

Резюме і рецензія не подаються за матеріалами для рубрик: «Проблемна ситуація», «Версія», «Публіцистика», «Наукове життя», «Прошу слова!», «Зворотний зв'язок», «Критика і бібліографія», «Ювілеї», «Персоналії».

При визначенні черговості публікації матеріалів перевагу мають передплатники журналу

Подані матеріали не рецензуються і не повертаються автору. Матеріали, подані з порушенням вимог стандартів, без зазначених додатків, не приймаються до редагування, публікації і не повертаються автору. Тому після подання матеріалу до публікації доцільно запросити редакцію особисто чи по телефону про дотримання вимог редакції. Редакція зберігає право на редагування матеріалів, їхнє скорочення й уточнення найменування.

Опубліковані матеріали виражають позицію автора, що може не збігатися з думкою редакції. За вірогідність фактів, статистичних даних і інших матеріалів відповідальність несе автор або особа, що надала матеріал.

Редакція веде листування тільки на сторінках журналу в рубриках «Проблемна ситуація», «Прошу слова!», «Зворотний зв'язок».

Журнал приймає замовлення на рекламу

ЗМІСТ

МЕТОДОЛОГІЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

В. Тароева

*Контрольна власть в системі
властей сучасного державства4*

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ В ДІЇ

Д. Терлецький

*Феномен «м'якого права»
в контексті положень статті 18
Конституції України10*

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Ю. Бальцій

*Принцип гласності у місцевому
самоврядуванні України17*

О. Орловський

*Регулювання форм локальної
демократії статутами
територіальних громад24*

ПРАВО ТА ЕКОЛОГІЯ

О. Макаренко

*Латентність екологічних
злочинів як загроза інституту
екологічної відповідальності
за порушення законодавства
про використання надр31*

РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Г. Дрок

*Концептуальні засади
реформування судової влади
в Україні36*

ПРОБЛЕМИ ТА СУДЖЕННЯ

Н. Палій

*Склад земель рекреаційного
призначення та законодавчі
вимоги щодо режиму
їх використання та охорони41*

А. Майдебура

*Концепція вдосконалення
нагородної справи в Україні46*

Трибуна Молодого Вченого

Я. Чернопищук

*Конституційне право
на соціальний захист53*

ЗАКОНОДАВСТВО І ДОКУМЕНТИ

*Закон України «Про асоціації
органів місцевого
самоврядування»59*

*Закон України «Про тимчасові
слідчі комісії, спеціальну
тимчасову слідчу комісію
і тимчасові спеціальні комісії
Верховної Ради України»67*

*Постанова Кабінету Міністрів
України «Про утворення Ради
сільських і селищних голів
при Кабінеті Міністрів
України»83*

**ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО
СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ 86**

МЕТОДОЛОГІЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

УДК 342.33

В. Тароева,

асистент кафедри теорії государства и права
Одесской национальной юридической академии

КОНТРОЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В СИСТЕМЕ ВЛАСТЕЙ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА

В отечественной и иностранной юридической литературе наиболее распространенной является точка зрения, согласно которой власть в государстве для ее нормального функционирования должна подразделяться на законодательную, исполнительную и судебную. Одним из наиболее ярких сторонников этой позиции является В. А. Четвернин, который утверждает, что существует только разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную власть. И если есть отклонение от строгого разделения законодательной и исполнительной властей в президентских республиках, образцом которого служит США, то оно не порождает новые ветви государственной власти [1].

Многие юристы как в нашей стране, так и за ее пределами полагают, что такой постулат теории разделения властей, согласно которому существуют лишь три ветви власти, не в полной мере соответствует современным реалиям, а следовательно, нуждается в уточнении. Считается, что помимо традиционно выделенных трех ветвей власти есть и другие, играющие в государственном механизме важную роль [2].

Действительно, во многих современных государствах создаются такие государственные органы, которые весьма трудно отнести к одной из трех традиционных ветвей власти. В самом деле, к какой ветви власти относится администрация главы государства, уполномоченный по правам человека (омбудсмен), Национальный банк, Счетная палата,

Центральная избирательная комиссия, прокуратура, Конституционный Суд и некоторые другие государственные органы.

Характерно, что некоторые российские конституционалисты настаивают на существовании других самостоятельных ветвей власти, в частности власти контрольной. Такой точки зрения придерживается В. Е. Чиркин, который пишет, что эта ветвь власти объединяет государственные институты с основной функцией — контрольной [3]. В одной из глав монографии «Государствоведение», которая так и озаглавлена «Контрольная власть», [4] он относит к этой власти органы конституционного контроля, прокуратуры, омбудсменов, счетные палаты.

Б. А. Страшун, А. А. Мишин считают, что для выделения контрольной ветви власти пока нет достаточных оснований, однако, по их мнению, есть основания для утверждения о существовании такой особой ветви власти, как учредительная власть [5].

В юридической литературе есть обоснование необходимости выделения в качестве самостоятельной — президентской власти. Усиление роли средств массовой информации в манипулировании общественным мнением и влиянии на политический климат в стране, на кадровые перестановки и результаты выборов в представительные и иные государственные органы всех уровней привело к отнесению средств массовой информации к государствен-

ной власти и обозначило ее как четвертая власть.

Обратим внимание на то обстоятельство, что упоминания о новых формирующихся ветвях власти появились в конституциях различных государств. Положения, закрепленные в основных законах Никарагуа (1987 г.), Бразилии (1988 г.), Колумбии (1991 г.), Венесуэлы (1999 г.) и др., свидетельствуют о том, что конституционная доктрина ряда латиноамериканских стран исходит из существования избирательной власти. В Конституции Венесуэлы говорится о гражданской власти. Отдельная глава Конституционного закона Швеции 1974 г. «Форма правления» называется «Контрольная власть» [6]. Конституция Китайской Республики, которая была принята в 1947 г. и действует со значительными поправками, предусматривает помимо трех традиционных ветвей власти существование учредительной, контрольной и экзаменационной [5].

Представления о формировании ветви контрольной власти складываются на основе поэтапно развивающейся государственной практики. Зачатки обособления этой власти коренятся в идущем из глубины веков скандинавском институте омбудсмена, в контрольной деятельности различных представителей «государева ока», в институте конституционного контроля.

И хотя ветвь контрольной власти стала складываться и приобретает институциональные черты достаточно давно, особое развитие этот процесс получил после Второй мировой войны. Необходимость выделения этой ветви власти вытекает из существа государственной власти, поскольку ее использование требует контроля со стороны общества. Контрольную функцию нельзя поручить органам известной триады, поскольку контроль осуществляется за ними. Специфика этой ветви власти состоит в том, что ее органы рассредоточены, и каждый из них осуществляет частичную функцию общегосударственного контроля. Заметим, что контроль — это особая деятельность государства, которая, как

правило, исключает иерархию и соподчиненность всех контролирующих органов, поскольку может сложиться излишняя концентрация власти у одного вида органов и вместо противодействия усилению власти, ее неправомерным акциям, можно получить сверхконтролирующий орган.

Положение органов контрольной власти своеобразно. Они не создают общие нормы поведения, не занимаются непосредственной исполнительной деятельностью, не рассматривают конкретные уголовные или гражданские дела. Основная задача органов контрольной власти — установление фактов нарушений закона, а в ряде случаев — недобросовестности, нецелесообразности и даже неэтичности поведения со стороны государственных служащих, составления акта о нарушениях, представление доклада соответствующему органу или обращение в суд. Непосредственно санкции органы контрольной власти могут применять крайне редко.

Органы контроля занимаются лишь расследованием, проверкой, изучением состояния дел и не вправе вмешиваться в оперативную деятельность других органов государства, предприятий, учреждений, а к нарушителям соответствующие меры принимают уже другие государственные органы.

Расследуя те или иные нарушения, органы контроля могут вызывать для дачи объяснений должностных лиц, вправе требовать представления любых документов, причем ссылки на служебную тайну в этом случае не принимаются.

Контроль может быть предварительным или последующим. Предварительный контроль за конституционностью законов, а также некоторых иных актов высших органов осуществляют конституционные советы, последующий — общие суды в странах, где они обладают соответствующими полномочиями (например, в США), а также конституционные суды (например, в Испании). Они занимаются проверкой конституционности актов, уже вступивших в законную силу, действующих иногда

уже много лет. Контроль омбудсменов, генеральных контролеров, счетных палат также имеет последующий характер: они проверяют по жалобам и иным поводам факты, которые имели место. Некоторые органы контрольной власти делают обобщения и обязаны периодически докладывать парламенту о своих выводах. Это ежегодная обязанность омбудсмена, народного защитника, счетной палаты. В своих отчетах они указывают меры, по их мнению, необходимые для совершенствования деятельности государственного аппарата. В целом акты органов контрольной власти имеют конкретный (обычно индивидуальный) характер и адресованы определенным органам, учреждениям, должностным лицам [4].

Если орган контрольной власти полагает, что имеют место значительные злоупотребления и обращения по этому поводу к допустившему их органу (должностному лицу) недостаточно, он может обратиться непосредственно в суд или к тем органам государства, которые имеют право наказывать виновных и смещать их с должности.

Что же касается непосредственно Украины, то развитие государственности Украины актуализирует необходимость соответствующего научного обеспечения институализации власти и правовой регламентации ее осуществления. Формирование контрольной власти в системе государственной власти связано с осознанием необходимости развития подконтрольности институтов любой государственно-властной деятельности. Рассматривая особенность и важность контроля в функционировании государственной власти, целесообразно выделить его в отдельный вид и различать по основным направлениям и институциям государства. Выделение контрольной власти в отдельную ветвь позволит рассматривать систему государственной власти в контексте эффективного ее осуществления прежде всего Конституционным Судом Украины, прокуратурой, Счетной палатой, Антимонопольным комитетом Украины, Национальным советом Украины по вопросам

телевидения и радиовещания, а также другими органами государственной власти.

Осуществление контроля как общественно значимой функции определяет сущность понятия «контрольной власти». Миссией контроля являются не только процессы, направленные на получение и осмысление информации в отношении общественных отношений, а также и соответствующие волевые процессы относительно внедрения, сохранения, изменения определенного режима этих общественных отношений.

Анализ действующей Конституции Украины позволяет утверждать об имманентности ей идеи контрольной власти, которая содержится в контексте, но тенденция свидетельствует о том, что со временем она может быть выражена буквально. Одновременно ее институты уже присущи современной конституционной модели, где таковыми являются Конституционный Суд Украины, прокуратура, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, Антимонопольный комитет Украины, Национальный совет Украины по вопросам телевидения и радиовещания, а также некоторые другие органы государственной власти. Осознание имманентности контрольной власти современного государства субъектами политических отношений, а также законодателем и субъектами законодательной инициативы побуждает их к соответствующему институциональному развитию государства.

Основной формой осуществления контрольной власти является издание соответствующих актов контрольной власти, которые не могут быть нормативно-правовыми актами позитивного нормотворчества. Проявление контроля (контрольной власти) в первую очередь предназначено для обеспечения соответствия праву, точнее Основному Закону, и направления к такому соответствию актов других институтов системы органов, осуществляющих государственную власть. Результатом осуществления контрольной власти может быть только отмена подконтрольных нормативных актов.

Важно подчеркнуть, что контрольная власть, которая представлена высшими государственными органами со специфическими полномочиями, должна быть независимой от других ветвей власти. Не случайно контрольная власть постепенно формируется в самостоятельную ветвь государственной власти, в которой существуют особые органы государства. Специфика институализации этой ветви власти заключается в том, что ее органы расщеплены и каждый из них осуществляет частичную функцию общегосударственного контроля.

Разнообразные контрольные органы при осуществлении своей деятельности руководствуются Конституцией Украины, нормативно-правовыми актами, а также законами Украины. В профессионально-юридическом аспекте контрольную деятельность квалифицируют как разновидность правоприменительной деятельности [7]. Специфика контрольной деятельности как творческой организующей деятельности вторичного характера дает возможность отделить ее от других функций управления не только в научном, но и в организационном плане. Контрольная деятельность призвана решать широкий круг вопросов: установить фактическое исполнение заданного управленческого решения в организационно-распорядительной деятельности подконтрольного объекта, дать правильную общественно-политическую и специально-юридическую оценку, принять эффективное решение по совершенствованию деятельности подконтрольного объекта, добиваться оперативного, наиболее полного и качественного исполнения принятого решения. Контрольная деятельность, совмещая черты распорядительного и юрисдикционных способов, может выступать в форме регулятивных и охранительных правоотношений [8].

Основополагающими принципами контрольной деятельности являются такие, как объективность, действенность, гласность, систематичность, регулярность [9].

Осуществление контрольной деятельности можно представить в соот-

ветствии с различными классификационными основаниями:

в зависимости от органов, которые осуществляют контрольную деятельность (эти органы уже были перечислены);

в зависимости от сферы деятельности, которая подлежит контролю: ведомственный; межведомственный; надведомственный;

в зависимости от формы его проведения: проверка исполнения; ревизии; истребование отчетов и др. [10].

Государственный контроль является традиционным и наиболее изученным способом обеспечения законности и дисциплины в процессе реализации государственной власти [11].

Процедуру проведения контроля можно квалифицировать на основании выделения основных этапов (стадий) контрольного производства. Среди них выделяют: выбор объекта контроля; определение цели и приемов контроля; определение количества контролируемых субъектов, которые будут участвовать в осуществлении проверок; принятие решений в отношении проведения контроля; организационные действия, связанные с ознакомлением с существующей информацией об объекте контроля; выбор методов контроля; анализ и установление фактического состояния объекта контроля; принятие решения по результатам контроля; информирование соответствующих органов; исполнение решения, принятого по результатам проверок.

Для современных государств характерно усиление внимания ученых и политиков к проблемам совершенствования и развертывания контроля в сфере государственной власти. Это объясняется тем, что контроль за общественными процессами, точнее подконтрольность государственной власти, является одной из важных ценностей демократической формы организации общества. Это сопровождается рядом факторов.

Во-первых, институт контроля — неотделимый элемент правового государства, гарант верховенства права, условие

и показатель функционирования общества.

Во-вторых, институт контроля — существенный элемент механизма разделения властей и системы «сдержек и противовесов».

В-третьих, институт контроля выступает как способ выявления и преодоления межинституциональных противоречий и разногласий.

В-четвертых, институт контроля исполняет роль механизма защиты лица от злоупотребления должностными полномочиями.

В-пятых, институт контроля непосредственно обеспечивает основные права и свободы человека и гражданина, верховенство права и претворение конституционных норм в жизнь.

В-шестых, институт контроля является средством самоограничения государственной власти в интересах человека и общества [12].

Осуществление контрольной власти — это, прежде всего, творческое, восстанавливающее и направляющее влияние соответствующих институтов.

Можно утверждать, что сегодня в Украине формируется контрольная ветвь государственной власти и специфика этой ветви власти состоит в том, что ее органы осуществляют функцию общегосударственного контроля, который определяет направление деятельности этой ветви власти.

Развивая конституционную и нормативную базу контрольной деятельности, можно создать эффективную систему контроля в Украине.

Правовое обеспечение системы контрольной власти в Украине основано на множестве законодательных актов, которые регулируют отдельные виды контрольных органов. Нет единого акта, который бы охватывал все отрасли деятельности государства в отношении осуществления контрольных полномочий. На сегодняшний день существует потребность в правовом регулировании особенностей контрольной власти и в принятии Закона Украины «О системе контроля и контрольной власти», который может обеспечить эффективный

контроль при осуществлении разных направлений государственной власти.

Контрольная власть имеет все основания быть официально признанной, так как ее осуществляют независимые контрольные органы, действующие от имени государства и отличающиеся от иных видов контроля. В пользу признания контрольной ветви власти как самостоятельной ветви государственной власти свидетельствуют новейшие конституции государств, которые обозначили ее обособление.

Таким образом, не достаточно выделение лишь трех ветвей власти — законодательной, исполнительной и судебной, и в этом отношении теория разделения властей нуждается в переосмыслении, совершенствовании, дальнейшем творческом развитии. Дело в том, что усложнение и ускорение общественных процессов, все более угрожающая их бесконтрольность, объективно происходящее втягивание в орбиту государственного регулирования доселе неизвестных феноменов общественного бытия и многие другие факторы обуславливают необходимость создания новых властных институтов и структур, способных существенно повысить эффективность власти и вместе с тем обеспечить законность и справедливость управления социумом. Естественно, что эти институты и структуры далеко не всегда вписываются в традиционную триаду, как зачастую не вписываются многообразные проявления жизни в заранее разработанные схемы [13].

Можно утверждать, что формирование новых ветвей власти, как, впрочем, и модификация традиционных, — процесс неизбежный и исторически закономерный. Он уже начал свое поступательное движение во многих странах, что и находит отражение в трудах ученых-юристов. При этом несомненно, что далеко не все приводимые государствоведами аргументы в пользу существования иных ветвей власти можно признать в полной мере научно обоснованными или даже истинными. Однако применительно к формированию контрольной ветви государственной власти

в современном государстве, в частности применительно к Украине, они вполне обоснованны и состоятельны.

Ключевые слова: контрольная власть, массовая информация, омбудсмен, Конституционный Суд Украины, общегосударственный контроль.

Розвиток державності України актуалізує необхідність відповідного наукового забезпечення, інституалізації влади і правової регламентації її здійснення. Формування контрольної влади в системі державної влади пов'язане з усвідомленням необхідності розвитку підконтрольності інститутів будь-якій публічно-владній діяльності. З огляду на особливості і важливість контролю у функціонуванні державної влади, доцільно виділити його в окремий вид і розрізнити по основних напрямках та інституціях держави. Здійснення контролю як суспільно значущої функції становить сутність поняття «контрольна влада». Контрольна влада поступово формується в самостійну гілку державної влади, в якій існують особливі органи держави. Специфіка цієї гілки влади полягає в тому, що її органи розсереджені й кожен з них здійснює часткову функцію загальнодержавного контролю. Розвиваючи конституційну і нормативну базу контрольної діяльності, можна створити ефективну систему контролю в Україні.

The development of Ukrainian state calls for profound academic research, establishment of power institutions and legal regulation to exercise state power. Establishment of controlling bodies within the frame of state power is caused by the realization of the necessity to control state power bodies. In view of the importance of control it is expedient to distinguish different types of control. Control as a socially important function constitutes the essence of «controlling power» as a con-

cept. Controlling power is gradually developing into a separate branch of power, comprising special government bodies. The specificity of this branch of power lies in the fact that controlling bodies are not framed in one structure, each of them performing a specific part of state control. While developing the constitutional and normative basis for controlling activities it is possible to create effective system of control in Ukraine.

Литература

1. Проблемы общей теории права и государства / Под общ. ред. В. С. Нерсесянца. — М., 1999. — С. 580.
2. Авакьян С. А. Конституционное право России. — М., 1999. — С. 354-357.
3. Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. — 1993. — №4. — С. 11-12.
4. Чиркин В. Е. Государствоведение. — М.:Юристъ, 2000. — С. 358-374.
5. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть / Отв. ред Б. А. Страшун. — М., 2005. — С. 306-307.
6. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. — М.:Юристъ, 1998. — С. 156-157.
7. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. — М.: Наука, 1974. — С. 10-34.
8. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. — М.:Юрид. лит., 1987. — С. 35-56.
9. Кивалов С. В. Государственное управление обществом. — О.: Астропринт, 2003. — С. 306-308.
10. Корисін О., Клименко А. Ревізія як форма фінансового контролю // Право України. — 2007. — №2. — С. 62.
11. Сушко Л. Зміст контрольної діяльності органів державної влади // Право України. — 2006. — №11. — С. 119.
12. Тароєва В. В. Становлення контрольної влади в Україні // Актуальні проблеми держави і права. — 2007. — Вип. 36. — С. 130.
13. Керимов А. Д. Современное государство: вопросы теории. — М.:Норма, 2008. — С. 116-117.

УДК: 342.565.2(477)

Д. Терлецький,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права
Одеської національної юридичної академії

ФЕНОМЕН «М'ЯКОГО ПРАВА» В КОНТЕКСТІ ПОЛОЖЕНЬ СТАТТІ 18 КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Визначення видів джерел міжнародного права та характеристика їх ролі в міжнародно-правовому регулюванні вже традиційно являє собою поєднання різних, нерідко прямо протилежних поглядів і підходів [1-9], що й зумовлює неоднозначність відображення джерел міжнародного права в конституційних текстах у контексті співвідношення національного і міжнародного права та, що більш важливо, породжує проблему адекватного сприйняття в національній правозастосовній практиці.

Тут немає потреби детально зупинятися на домінуючій свого часу в західній доктрині концепції, згідно з якою основним джерелом міжнародного права та єдиним джерелом загального міжнародного права виступав звичай, що її було піддано критичному аналізу ще в радянській літературі та від якої, незважаючи на її поширеність і досі, відмовилося немало знаних міжнародників (Ш. Вішер, Х. Лаутерпахт, Ш. Руссо, А. Фердросс, У. Фрідмен) [10, с. 14-15].

Варто зауважити, що абсолютизація ролі міжнародного звичаю або договору, їх жорстке протиставлення одне одному є безпідставним, оскільки заперечує їх спільну правову природу та єдину функцію. Як вірно зазначив І. І. Лукашук, міжнародний договір і звичай взаємодіють один з одним, уточнюючи, доповнюючи, конкретизуючи та розвиваючи конвенційні або, відповідно, звичайні норми [11, с. 76]. Тому разом із визнанням постійно зростаючого значення договору у сфері міжнародного та національно-правового регулювання

як джерела міжнародного права, що «найбільш повно відповідає потребам держав, їх інтересам, цілям подальшого розвитку самого міжнародного права в нашу епоху» [8, с. 27], слід визнати, що «специфічні особливості міжнародного нормоутворення роблять звичай незамінним інструментом міжнародно-правового регулювання» [1, с. 37].

У той же час поряд із утвердженням міжнародних звичаїв та договорів як основних [12, с. 75; 13, с. 33; 14, с. 70; 15, с. 18; 16, с. 111; 17, с. 44-47], виділення інших джерел міжнародного права, визначення їх місця в міжнародно-правовій системі становить предмет принципівих спорів, певну безкінечність яких тільки підкреслює відсутність в міжнародному праві певного спеціального акта, який закріплював би вичерпний перелік його джерел. Втім на таку визначальну роль вже понад півстоліття претендує невід'ємна складова Статуту ООН — універсального міжнародного договору, учасниками якого є більшість держав світу. Йдеться про Статут Міжнародного Суду ООН, згідно зі ст. 38 якого Міжнародний Суд ООН, що зобов'язаний вирішувати передані йому спори на підставі міжнародного права, застосовує: міжнародні конвенції, як загальні, так і спеціальні, що встановлюють правила, певно визнані відповідними державами; міжнародний звичай як доказ загальної практики, визнаної як правова норма; загальні принципи права, визнані цивілізованими націями; з певними застереженнями також судові рішення і доктрини найбільш кваліфікованих спеціалістів з публічного права

різних націй як додатковий засіб визначення правових норм [18, с. 181-182].

Навіть якщо сприймати ст. 38 Статуту Міжнародного Суду ООН як таку, що закріплює перелік джерел міжнародного права, варто зважити, що власне Статут Міжнародного Суду ООН має передусім внутрішньоорганізаційний (для системи ООН) і суто функціональний характер, а положення зазначеної статті відтворюють формулювання, прийняті ще після Першої світової війни для Постійної палати міжнародного правосуддя, коли вибір форм регулювання міжнародних відносин був набагато меншим. Наведені зауваження пояснюють, з одного боку, закріплення «додаткових засобів визначення правових норм», з іншого — відсутність у наведеному переліку рішень міжнародних організацій, зростаюче регулююче значення яких є характерною ознакою останніх десятиліть.

Загалом збільшення числа міжнародних організацій викликало та продовжує викликати сподівання на те, що акти міжнародних організацій мають визнаватися за джерело міжнародного права. Так, спираючись на тезу про те, що «спосіб творення права через рішення не обмежується конструюванням норм так званого внутрішнього права організації, таким шляхом виникають і деякі правові норми, що створюють, змінюють або припиняють права, адресовані державам, яких вони безпосередньо зобов'язують», Я. Колас наголошував на потребі введення нового поділу і нової термінології щодо поняття формальних джерел міжнародного публічного права: договору, звичаю, визнаного як право, і рішень міжнародної організації. Відповідно норми, що походять із цих трьох різних джерел, на його думку, визначаються як норми, що складаються, встановлюються і приймаються. Кожна група таких норм має особливий процес виникнення і специфічну основу обов'язковості [19, с. 126-127]. У зв'язку з цим у радянській науці міжнародного права з певними застереженнями джерелами міжнародного права деколи визнавалися рішення міжнародних

організацій загальної компетенції. Так, М. М. Мінасян зазначав, що «... постанови, що мають демократичний зміст, спрямовані на захист миру і на розвиток співпраці між країнами незалежно від їх соціального ладу, є джерелами міжнародного права» [20, с. 114].

Проте юридична (!) система не може включати чужорідних норм, оскільки необхідна ознака норм права — їх юридична сила. Одночасно резолюції Генеральної Асамблеї ООН (за винятком резолюцій стосовно внутрішньоорганізаційних питань ООН і фінансово-бюджетних питань) з огляду на Статут ООН мають рекомендаційний характер. Тому варто погодитися з позицією М. В. Філімонової про те, що «не можна визнати джерелами резолюції і декларації Генеральної Асамблеї, ухвалені нею в порядку реалізації ст. ст. 10,11,13 Статуту ООН, оскільки в них прямо зазначено, що з питань, перелічених у цих статтях, Генеральна Асамблея вправі виносити рекомендації, тобто резолюції, що не мають юридичної сили» [8, с. 16]. Щодо норм, які покликані регулювати діяльність міжнародних організацій і які приймаються самою організацією та не потребують подальшого погодження державами (наприклад, повноваження Генеральної Асамблеї ООН, закріплені ст. ст. 17, 21 Статуту ООН, із затвердження бюджету організації та встановлення інших правил процедури), то вони радше становлять норми внутрішнього права міжнародних організацій [21], які відрізняються від норм міжнародного права як за процедурою створення, так і за об'єктом регулювання.

У той же час роль багатьох резолюцій Генеральної Асамблеї ООН, зокрема Загальної декларації прав людини 1948 року, Декларації про надання незалежності колоніальним країнам та народам 1960 року, Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співпраці між державами згідно зі Статутом ООН 1970 року, Декларації про заходи з ліквідації міжнародного тероризму 1994 року тощо, виходить за рамки рекомендацій. Так, Г. І. Тункін, підкреслюючи, що «Гене-

ральна Асамблея... приймає обов'язкові постанови лише стосовно вузького кола питань, головним чином організаційних і фінансових», зазначав, що сформульовані в резолюціях Генеральної Асамблеї ООН правила можуть стати нормами міжнародного права тим же шляхом, яким формуються звичаєво-правові норми. З приводу рішень спеціалізованих міжнародних організацій Г. І. Тункін писав: «Роль нормативних рекомендацій спеціалізованих міжнародних організацій в міжнародних відносинах, поза сумнівом, зростає. Тому встановлення їх юридичної природи і дійсної ролі має як теоретичне, так і практичне значення» [22, с. 150; 159].

У контексті загальної полеміки щодо статусу деяких декларацій і резолюцій міжнародних організацій виник феномен так званого «м'якого права», покликаний характеризувати необов'язкові норми, яких, проте, дотримуються суб'єкти міжнародного права. Тут слід констатувати наявність істотних контроверз не тільки щодо прийнятності застосування терміна «м'яке право», але й стосовно того, що саме мається на увазі, коли йдеться про «м'яке право». На думку І. І. Лукашука, це, однак, не заважає широкому використанню цього терміна в міжнародній доктрині для позначення двох різноспрямованих підходів [23, с. 159-164]. У першому випадку йдеться про особливий вид міжнародно-правових норм, що, на відміну від «твердого права», не породжують чітких прав і обов'язків, а дають лише загальну настанову, котрій, проте, суб'єкти зобов'язані слідувати.

Проте видається сумнівним віднесення до «м'якого права» домовленостей у формі міжнародного договору, що в цілому або в частині містять положення, реалізація яких ускладнена через їх невизначеність, оскільки ступінь ясності або визначеності, на наш погляд, навряд чи є належним критерієм для ідентифікації міжнародних угод як юридично обов'язкових або таких, які такими не є. Міжнародний договір залишається таким, навіть якщо існує лише мінімальна можливість для відповідальності за його

порушення або якщо виправдання невиконання договору або виходу з нього залишено переважно на розсуд зобов'язаної держави. Відповідно, «зобов'язання, закріплені в тексті міжнародного договору, в розумінні Віденської конвенції від 23 травня 1969 року, є правовими зобов'язаннями, за виключенням випадків, коли в такому тексті недвозначно сказане про зворотне» [24].

В іншому аспекті термін «м'яке право» застосовується для позначення і закріплення неправових міжнародних норм, що містяться в неправових актах, резолюціях міжнародних органів і організацій, у спільних заявах, комюніке. Зокрема, саме такого підходу дотримується М. В. Буроменський, характеризуючи «м'яке право» в контексті прагнень держав та міжнародних організацій «визначити місце таких міжнародних документів, які первинно не належать до міжнародних угод, але значення яких виходить за рамки морально-політичних зобов'язань» [17, с. 50-52]. Будучи закріплені в таких документах та взаємодіючи з нормами міжнародного права, такі неправові норми відіграють роль передвісника «твердого права», забезпечуючи попереднє, доправове регулювання, випробовуючи на практиці нові правила поведінки суб'єктів міжнародного права, які ще мають зайняти своє місце в масиві міжнародно-правових норм.

Безперечно, не можна зводити значення актів «м'якого права» лише до певного «полігону для випробовування» у перспективі юридично обов'язкових норм. Треба погодитися із Г. І. Тункіним, що поряд з необхідністю інтенсифікації нормотворчої діяльності на міжнародному рівні, що сьогодні вже не може бути досягнута виключно в рамках звичайного процесу укладання міжнародних договорів, до основних причин посилення значення норм міжнародного «м'якого права» в процесі регулювання відносин між державами належить прагнення держав до створення норм, що не накладають на них суворі юридичні зобов'язання, але здійснюють певний регулюючий вплив на їх поведінку [25, с. 58].

Зазначена Г. І. Тункіним причина виступає визначальним критерієм при вирішенні питання про віднесення актів «м'якого права» до джерел міжнародного права. Задаючись загальним питанням, «чи можуть сторони укласти угоду з таким самим рівнем обов'язковості, як це має місце у випадку з міжнародними договорами, інакше кажучи, з такими наслідками, як компенсація і репресалії, водночас усвідомлюючи, що така угода не є міжнародним договором, а лише «політичною» домовленістю», Г. Гільгеберг цілком справедливо стверджує, що «це видається неможливим через ту обставину, що очевидна відсутність сили договору заперечує загальний намір бути юридично пов'язаними такою угодою» [26, с. 504]. У зв'язку з цим видаються логічними такі висновки:

1) акти «м'якого права» не можуть розглядатися як джерело права, ефективне за межами створеної замкненої системи, за винятком випадків, коли міжнародне право містить певні норми, які є застосованими до таких актів з «обмеженим» рівнем обов'язковості;

2) в масштабі міжнародного права акти «м'якого права» є фактом, який береться до уваги, а не його джерелом.

Ця загальна позиція знаходить своє підтвердження і при аналізові резолюцій міжнародних організацій, зокрема так званих «правотворчих» резолюцій Генеральної Асамблеї ООН. У 1996 році Міжнародний Суд ООН з посиланням на зібрання резолюцій Генеральної Асамблеї ООН від 1961 року, що підтверджують незаконність ядерної зброї, у своєму Консультативному висновку щодо законності погрози ядерною зброєю або її застосування зазначив: «Резолюції Генеральної асамблеї ООН, навіть зважаючи на їх необов'язковість, можуть інколи мати нормативну цінність. За певних обставин, вони здатні забезпечити доказ важливий для встановлення існування правової норми або появи *opinio juris*. Щоб визначити, чи дійсно це так стосовно даної резолюції, треба ознайомитися з її змістом та умовами, за яких вона була ухвалена; необхідно також

з'ясувати, чи існує *opinio juris* щодо її нормативного характеру. Або зібрання резолюцій може показати поступовий розвиток *opinio juris*, необхідного для встановлення нової норми [27]. Вірною в цілому видається думка П. Маланчука про те, що «резолюції здатні лише рекомендувати деякі зміни, і текст такої резолюції навряд чи можна тлумачити як такий, що представляє існуюче право — резолюція, яка проголошує, що Х повинно бути правовою нормою, це ніяк не доказ тому, що Х є правовою нормою. Якщо резолюція заявляє, що Х є правом, бути доказом звичаєвого права це не може» [14, с. 93].

Так само навряд чи слушно вважати джерелами міжнародного права рішення Ради Безпеки ООН, якими оформлюються її вказівки державам у разі загрози миру, порушення миру та актів агресії, оскільки повноваження ухвалювати такі рішення надані Раді Безпеки ООН установчим договором цієї організації — Статутом ООН. Те саме стосується, скажімо, повноважень Міжнародної організації цивільної авіації ухвалювати обов'язкові стандарти аеронавігації та кваліфікації льотного складу або Міжнародного валютного фонду приймати обов'язкові рішення щодо підтримки або зміни обмінних курсів або знецінення валюти.

Звичайно, «м'яке право» не є аномалією. Навпаки «воно становить закономірне явище, що дозволяє забезпечити нормативне регулювання в тих випадках, коли за допомогою «твердого права» зробити це неможливо, що зайвий раз доводить: нормативний інструментарій, яким регулюються міжнародні відносини, є різноманітним і не зводиться тільки до права» [28, с. 140]. Природно, такий підхід вимагає включення до міжнародної нормативної системи не лише правових норм, але й політичних, моральних та інших міжнародних норм, до яких, думається, належать норми «м'якого права».

Рамки цього дослідження не дозволяють зупинитися на аналізові цієї складної проблеми більш детально. Тут варто зазначити лише, що на нашу дум-

ку, акти «м'якого права» не є джерелами міжнародного права. Однак їх норми відіграють поряд із міжнародно-правовими нормами роль нормативних регуляторів міжнародних відносин та здатні істотно впливати також і на національну юридичну діяльність, зокрема правотворчу та правозастосовну. Як приклад можна навести ще нератифіковані конвенції Міжнародної організації праці, які здатні впливати на законодавство та національну практику.

Спираючись на наведені теоретичні позиції, видається доцільним завершити аналіз правової природи «м'якого права» крізь призму достатньо відомого рішення Конституційного Суду України від 30 жовтня 1997 року (№ 5-зп справа К. Г. Устименка) [29].

Отже, зазначивши, що «законодавство України поки що не приведено у відповідність з європейськими стандартами у галузі захисту персональних даних у зв'язку з прийняттям України до Ради Європи», єдиний орган конституційної юрисдикції вказав на невідповідність низки нормативних актів колишнього СРСР (які через відсутність власної нормативної бази застосовуються в Україні) положенням Закону України від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ «Про інформацію», Основ законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 року та «загальноновизнаним міжнародним принципам рекомендаційного характеру (!), зафіксованим у Женевській декларації Всесвітньої медичної асамблеї 1948 року, Міжнародному кодексу медичної етики 1949 року, Положенні про захист прав і конфіденційності пацієнта 1993 року, Положенні і поглядах Всесвітньої психіатричної асоціації про права і юридичний захист психічно хворих 1989 року, Гавайській декларації Всесвітньої психіатричної асоціації 1983 року, Резолюції ООН «Захист осіб з психічними захворюваннями та поліпшення психіатричної допомоги» 1992 року, Рекомендаціях парламентської асамблеї Ради Європи «Про ситуацію з психічними захворюваннями» 1977 року, Рекомендаціях Комітету міністрів держав-учасників

стосовно правового захисту осіб, які страждають психічними захворюваннями та примусово утримуються як пацієнти, 1983 року та численних деклараціях, хартіях і конвенціях щодо прав людини тощо» (п. 2).

У той же час в резолютивній частині рішення Конституційний Суд України зазначив, що керувався, поряд із положеннями Конституції України та профільного закону, загальноновизнаними принципами права (!).

Тут слід висловити деякі критичні зауваження стосовно коректності застосування міжнародного права у рішенні у справі К. Г. Устименка. Передусім варто зауважити, що прямо пославшись на сім міжнародних документів, а також «численні декларації, хартії і конвенції щодо прав людини», що закріплюють «загальноновизнані міжнародні принципи рекомендаційного характеру», Конституційний Суд України не навів жодного такого принципу, якому не відповідають нормативні акти колишнього СРСР. Невизначеним також залишилось питання: чим власне керувався Конституційний Суд України, вказуючи на загальне визнання цих незазначених принципів? Адже міжнародні акти та численні декларації, хартії і конвенції щодо прав людини, що фіксують (!) «міжнародні принципи рекомендаційного характеру», наведені у рішенні від 30 жовтня 1997 року № 5-зп передусім як визначення «місцезнаходження» таких принципів, а не як доказ їх загального визнання. Конституційний Суд України фактично обмежився констатацією — існують певні загальноновизнані міжнародні принципи рекомендаційного характеру, яким не відповідають нормативні акти колишнього СРСР.

Нарікання також викликає використання одним органом конституційної юрисдикції термінологічних формул «загальноновизнані міжнародні принципи рекомендаційного характеру» та «загальноновизнані принципи права» як тожних одна одній, тобто за логікою рішення від 30 жовтня 1997 року № 5-зп «загальноновизнані міжнародні принципи рекомендаційного характеру» є «загаль-

новизнаними принципами права», що, здається, є щонайменше некоректним.

Врешті, найбільш принципове зауваження стосується вказівки на рекомендаційний характер «загальноновизнаних міжнародних принципів». Думається, що в цьому випадку були безпідставно поєднані два цілком різних явища: акти міжнародних організацій, яким властивий рекомендаційний характер, тобто акти «м'якого права», з одного боку, і загальноновизнані міжнародно-правові норми, які за своєю суттю не можуть бути юридично обов'язковими, з іншого. Видається безсумнівним, що необхідною якістю, яка аргументовано обумовлює юридичну природу міжнародного права, виступає юридична обов'язкова сила його норм. Отже, якщо правило поведінки не має цієї юридично обов'язкової сили, воно не може розглядатися як міжнародно-правова (!) норма.

Завершуючи критичний аналіз, важливо підкреслити, що Конституційний Суд України надав ст. 18 Основного Закону розширювального тлумачення, адже в Конституції України йдеться лише про те, що Україна керується загальноновизнаними принципами і нормами міжнародного права у своїй зовнішньополітичній діяльності. При цьому Конституція України *de lege lata* не містить положень, які давали б незаперечні підстави для тверджень про автоматичну інкорпорацію загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права до права України [30, с. 73], або про їх примат над національним правом, включаючи Основний Закон [31, с. 79]. Такі позиції скоріш за все відбивають концептуальні погляди авторитетних дослідників стосовно Конституції України *de lege ferenda*. Відповідно, застосування загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права в Україні, що обов'язково повинно узгоджуватися з конституційно-правовими положеннями, на сучасному етапі є можливим лише тією мірою, якою вони знайшли своє закріплення в універсальних міжнародних договорах, стороною яких виступає Україна і згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. І тільки з цієї точки

зору є припустимим стверджувати про включення загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права до національного законодавства.

Зроблений висновок перш за все зумовлює спрямованість наявних досліджень саме у напрямку визначення ієрархічного місця та ролі міжнародних договорів України як складової національного конституційного і поточного законодавства.

Ключові слова: загальноновизнані принципи і норми міжнародного права, «м'яке право», міжнародний договір, Конституція України, Конституційний Суд України, Генеральна Асамблея ООН, Статут Міжнародного Суду ООН.

У статті в контексті дослідження феномена «м'якого права» надається конституційно-правове розуміння змісту приписів статті 18 Основного Закону України. На прикладі рішення Конституційного Суду України висловлені критичні зауваження щодо коректності застосування загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права єдиним органом конституційної юрисдикції.

The article explains the Constitutional and legal notion of the provisions of Article 18 of the Fundamental Law of Ukraine in the context of investigating the phenomenon of «lenient law». The author gives an example of a specific decision of the Constitutional Court of Ukraine and makes some critical remarks regarding the Court's application of generally recognized principles and norms of international law.

Література

1. Даниленко Г. М. Обычай в современном международном праве. — М.: Наука, 1988. — 191 с.
2. Корецкий В. М. Общие принципы права в международном праве. — К.: Изд-во АН УССР, 1957. — 52 с.
3. Крылов Н. Б. Правотворческая деятельность международных организаций. — М.: Наука, 1988. — 176 с.

3. Лукашук И. И. *Нормы международного права в правовой системе России: Учеб.-практ. пособ.* — М.: Спарк, 1997. — 90 с.

4. Лукин П. И. *Источники международного права.* — М.: Изд-во АН СССР, 1960. — 144 с.

5. Муравьев В. И. *Международные организации — специфические субъекты международного права.* — К.: УМКВО, 1990. — 71 с.

6. Нешатаева Т. Н. *Международные организации и право: Новые тенденции в международно-правовом регулировании.* — М.: Дело, 1998. — 271 с.

7. *Общепризнанные нормы в современном международном праве* / Н. Н. Ульянова, В. И. Евинтов, Г. Е. Бувайлик и др. — К.: *Наука. думка*, 1984. — 267 с.

8. Филимонова М. В. *Источники современного международного права.* — М.: ВЮЗИ, 1977. — 39 с.

9. Шестаков Л. Н. *Императивные нормы в системе современного международного права.* — М.: Изд-во Моск. ун-та, 1982. — 120 с.

10. Тункин Г. И. *Вступительная статья // Броунли Я. Международное право: Пер. с нем.* — М.: Прогресс, 1977. — Кн. 1. — С. 5-20.

11. Лукашук И. И. *Источники международного права.* — К., 1966. — 103 с.

12. Анцелевич Г.О., Покрещук О.О. *Міжнародне право: Підручник. / Укр. акад. зовніш. торгівлі.* — К.: Алерта: Пектораль, 2003. — 409 с.

13. Баймуратов М. О. *Міжнародне право: Підручник.* — 2-ге вид., допов. — Х.: *Одісей*, 2001. — 672 с.

14. Маланчук П. *Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом: Пер. з англ.* — 8-ме вид., перероб. — Х.: *Консум*, 2000. — 591 с.

15. *Международное публичное право: Учебник.* — 2-е изд., перераб. и доп. / Л. П. Ануфриева, К. А. Бекашев, М. Е. Волосова; Под ред. К. А. Бекашева. — М.: *Проспект*, 1999. — 640 с.

16. *Міжнародне право. Основи теорії: Підручник* / Буткевич В. Г., Мицик В. В., Задорожній О. В.; За ред. В. Г. Буткевича. — К.: *Либідь*, 2002. — 608 с.

17. *Міжнародне право: Навч. посіб. / За ред. М. В. Буроменського.* — К.: *Юрінком Інтер*, 2005. — 336 с.

18. *Устав Международного Суда ООН от 26 июня 1945 года // Міжнародне право в документах: Збірник / За заг. ред. М. В. Буроменського.* — Х.: *Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ*, 2003. — С. 181-182.

19. Колас Я. *Концепции международного «принимаемого» права // Правоведение.* — 1977. — № 3. — С. 126-127.

20. Минасян Н. М. *Источники современного международного права.* — Ростов н/Д.: Изд-во Рост. ун-та, 1960. — 152 с.

21. Маргиев В. И. *Международные организации: теоретические аспекты.* — Майкоп: *Адыгея*, 2001. — 475 с.

22. Тункин Г. И. *Теория международного права.* — М.: *Зерцало*, 2000. — 398 с.

23. Лукашук И. И. *Международное «мягкое» право // Государство и право.* — 1994. — № 8-9. — С. 159-167.

24. *International texts of legal import in the mutual relations of their authors and texts devoid of such import: The Resolution adopted by the Institute of International Law at the 29th August 1983 (http://www.idi-iil.org/idiE/navig_chon1983.html) // Official website of the Institute of International Law.*

25. Тункин Г. И. *Право и сила в международной системе.* — М.: *Международной системы*, 1983. — 199 с.

26. Hillgenberg H. *A Fresh look at soft law // European journal law of international law.* — 1999. — Vol. 10, № 3. — P. 499-515.

27. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion of 8 July 1996 (<http://www.icj-cij.org/icjwww/icasel/iunan/iunanframe.htm>) // Official website of the International Court of Justice.*

28. Лукашук И. И. *Международное право. Общая часть: Учебник.* — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: *Волтерс Клувер*, 2005. — 432 с.

29. *Рішення Конституційного Суду України від 30 жовтня 1997 року № 5-зп у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру» (справа К. Г. Устименка) // Офіційний вісник.* — 1997. — № 46. — С. 126.

30. Мартиненко П. Ф. *Конституція України і міжнародне право: аспекти взаємодії // Вісник Конституційного Суду України.* — 2000. — № 3. — С. 56-80.



ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.075.3(477)

Ю. Бальцій,

кандидат юридичних наук, асистент кафедри конституційного права
Одеської національної юридичної академії

ПРИНЦИП ГЛАСНОСТІ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ УКРАЇНИ

За останні роки в науковій літературі з'явилося немало наукових робіт, присвячених різним аспектам місцевого самоврядування. Проте слід зазначити, що вони в основному були спрямовані на з'ясування суті цього найважливішого соціально-правового феномена, його гносеологічних та аксіологічних основ, гарантій місцевого самоврядування, а також природи його первинного суб'єкта — територіальної громади. У цьому відношенні актуальність дослідження принципів місцевого самоврядування, а насамперед принципу гласності обумовлена складними суперечливими процесами становлення самої локальної демократії, неоднозначним, амбівалентним ставленням до неї держави. З одного боку, має місце позитивне її ставлення — визнання, легалізація, нормативна регламентація й гарантування місцевого самоврядування, прийняття цілого ряду найважливіших документів, спрямованих на інституціоналізацію інституту місцевого самоврядування в Україні, регламентацію правового статусу його суб'єктів, наголошення про необхідність захисту його інтересів, з іншого — спостерігається варіабельність централістських тенденцій [1], що істотно ускладнює продуктивні процеси розвитку системи місцевого самоврядування, становлення територіальної громади як його первинного суб'єкта, формування компетенційної бази суб'єктів місцевого самоврядування, нормативно-правове визначення й закріплення його об'єктного складу і, в кінцевому підсумку, порушує законні інтереси, причому не тільки місцевого

самоврядування, його органів, посадових осіб, а й територіальних громад та їх членів.

Місьцеве самоврядування як засада конституційного ладу виступає одним із найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві й державі та є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу. У ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування проголошується: «Принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, по можливості, у конституції країни» [2].

Енциклопедичний словник, тлумачачи термін «принцип», пояснює не тільки його походження від латинського *principium* — початок, основа, але і вказує на кілька сфер його тлумачення. Зокрема, «принцип» означає вихідне положення якої-небудь теорії, навчання, науки світогляду, політичної організації або внутрішнє переконання людини, що визначає його ставлення до дійсності, норми поведінки і діяльності [3].

Разом з тим у доктрині конституційного і муніципального права принципи місцевого самоврядування тлумачаться односторонньо, переважно в інституціональному аспекті. Так, наприклад, російський вчений В. А. Баранчиків розуміє під принципами місцевого самоврядування власне принципи організації і діяльності місцевого самоврядування, у ролі яких виступають ідеї і концепції, що, будучи матеріалізованими і належним чином оформленими, становлять у своїй сукупності сутність і основу різних соціальних установ [4]. Таким чином, він



підходить до розуміння місцевого самоврядування і його принципів з макрорівня соціуму, ігноруючи власну колективістську, демократичну природу локальної демократії і її основного суб'єкта — територіального колективу, що утворюється і діє у сфері такої демократії специфічними, притаманними тільки йому методами і способами. Це впливає з його позиції, відповідно до якої місцеве самоврядування опосередковує відносини між державою і суспільством [5]. І в цьому він погоджується з К. Ф. Шереметом, що бачить основну проблему не в збільшенні або зменшенні кількості принципів організації і діяльності місцевого самоврядування, а у виявленні ступеня узагальненості виражених у неї ідей і відповідно можливих варіантів правових механізмів, установлюваних для їхньої реалізації законодавцем на федеральному рівні і на рівні суб'єктів федерації [6].

У цьому відношенні поняття принципів місцевого самоврядування, дане О. О. Кутафіним і В. І. Фадєєвим, характеризується не тільки більшою і достатньою повнотою, але також і конструктивністю, тому що включає визначення провідної ролі населення в становленні і функціонуванні місцевого самоврядування. Під зазначеними принципами розуміються обумовлені природою місцевого самоврядування основні початки й ідеї, що лежать в основі організації і діяльності населення і муніципальних органів, які ним формуються [7]. О. С. Шугріна, розглядаючи принципи місцевого самоврядування, фактично включає їх в основи місцевого самоврядування, що покликані забезпечити самостійність діяльності населення по управлінню місцевими справами, незалежність і невтручання з боку органів державної влади, створити умови для ефективного вирішення питань, що виникають на місцевому рівні [8]. У такий спосіб суттєво розширюється сфера соціальної діяльності населення на локальному рівні, на становлення, формування і функціонування якої спрямовані принципи місцевого самоврядування.

Необхідно відзначити, що позиція О. С. Шугріної має під собою серйоз-

ну нормативну основу — адже основні початки діяльності населення по здійсненню місцевого самоврядування закріплюються в Конституції Російської Федерації, федеральних законах, законах суб'єктів РФ, інших нормативних актах. Особливе місце серед них займає Федеральний закон РФ від 28 серпня 1995 р. «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» [9], що, по-перше, носить профільний характер, а по-друге, у ст. 7 і ряді інших статей цього акта містить цілий ряд термінів, що визначають принципи локальної демократії — законодавчі основи місцевого самоврядування, територіальні основи місцевого самоврядування, фінансово-економічні основи місцевого самоврядування.

В Україні основні принципи місцевого самоврядування містяться в Конституції України [10] і Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. (далі — Закон України від 21 травня 1997 р.) [11]. Таке джерело, як статуту (хартії) місцевого самоврядування, на прийнятті яких у даний час мають право територіальні громади (ст. 19 Закону України від 21 травня 1997 р.), також може містити які-небудь принципи місцевого самоврядування, що переважно стосуються особливостей його здійснення на якій-небудь території, але через, по-перше, нечисленність подібних актів, прийнятих в основному невеликою кількістю міських рад, і, по-друге, варіабельність підходів до їх прийняття статуту в даний час не можуть розглядатися як нормативний акт локального регулювання, що містить принципи місцевого самоврядування, застосовувані на певній території. Таким чином, можна зробити висновок, що в Україні знайшли своє нормативне закріплення тільки основні принципи місцевого самоврядування.

Інший напрямок у розвитку принципів місцевого самоврядування бачиться в закріпленні їх у міжнародно-правових стандартах локальної демократії, що розробляються: а) у рамках міжнародних міжурядових організацій /ММПО/ (Рада Європи, Європейський Союз та ін.)

і сприймаються державами — членами цих організацій за допомогою підписання міжнародних договорів, і б) у рамках міжнародних неурядових організацій /МНПО/ місцевої влади (наприклад, Міжнародний Союз місцевої влади), що потім лобюються міжнародною громадськістю й органами місцевого самоврядування конкретних держав з метою включення їхніх основних положень у національне законодавство цих держав [12].

Так, наприклад, принципи місцевого самоврядування сформульовані в Європейській хартії місцевого самоврядування [13], прийнятій в 1985 р. Радою Європи — найбільшою ММПО регіонального характеру, що об'єднує в даний час 41 державу континенту. Практично всі статті, що містяться в розділі I цього міжнародного договору (ст. 2-11), являють собою зведення принципів, на основі яких повинно бути організоване, «побудоване» місцеве самоврядування в конкретній країні.

З огляду на факт ратифікації Україною 15 липня 1997 р. Європейської хартії місцевого самоврядування [14] і імплементації її на підставі ч. 1 ст. 9 Конституції України в національне законодавство нашої держави як закон, дуже продуктивним буде розгляд сприйняття принципів місцевого самоврядування в її конституційно-законодавчих актах стосовно предмета дослідження.

Конституція України, як уже відзначалося, містить цілий ряд основних принципів місцевого самоврядування, найважливішим з яких є принцип визнання і легалізації локальної демократії, закріплений у ст. 7 Конституції: «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування».

Варто відзначити, що значний потенціал безпосередньої демократії, що міститься в конституційних формулюваннях, на жаль, не знайшов свого закріплення на законодавчому рівні. На нашу думку, це пояснюється насамперед тим, що в Конституції України знайшла своє закріплення «громадська» теорія місцевого самоврядування, яка думає, що останнє діє ізольовано від

сфери державної діяльності, концентруючись лише на своїх локальних інтересах, а в профільному законодавстві на практиці була реалізована «державна» теорія місцевого самоврядування в якій закладено, що місцеве самоврядування породжене державою і нерозривно з нею пов'язане, звідси спостерігається здійснення державних повноважень через недержавні органи або виборних посадових осіб, тобто місцева влада здійснює переважно функції, делеговані їй державною владою. Таким чином, у профільному Законі України від 21 травня 1997 р. були «розмиті» конституційні положення, що закріплювали правовий статус територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування і, отже, як основного носія безпосередньої демократії, і переважна більшість повноважень місцевого самоврядування були закріплені не стільки за місцевими радами, що прямо формуються територіальною громадою, скільки за виконавчими органами місцевих рад, що ними формуються. Звідси самоврядна влада територіальної громади має не стільки «вторинний», скільки «третинний» характер, тобто по суті нівелюється. При цьому закріплення в законі положення про те, що «територіальна громада села, селища, міста є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень» (п. 1 ст. 6), а також форм безпосередньої демократії, здійснюваних територіальною громадою, не повинно нікого вводити в оману.

Подібний висновок можна зробити і з аналізу основних принципів місцевого самоврядування, що знайшли своє закріплення в ст. 4 Закону України від 21 травня 1997 р., що відносить до них принципи: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної і матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом; підзвітності і відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів і посадових осіб; державної підтримки і гарантій місцево-

го самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

З досить великого переліку принципів, наведеного вище, до безпосередньої демократії належать лише деякі: принципи народовладдя, гласності, виборності, підзвітності і відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів і посадових осіб, судового захисту прав місцевого самоврядування.

Принцип гласності в місцевому самоврядуванні України є важливим і конструктивним в аспекті безпосередньої демократії, тому що він дозволяє проконтролювати діяльність органів місцевого самоврядування, виконавчих органів власне органів місцевого самоврядування, а також діяльність на локальному рівні державних органів влади і управління всіх рівнів (центральні, регіональні), дає можливість населенню території впливати на розробку рішень, що порушують їхні інтереси, права і свободи. Складовими цього принципу є такі принципіві положення: закони й інші нормативно-правові акти, у тому числі й акти локального регулювання, повинні публікуватися; органи і посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечувати кожному члену територіальної громади можливість ознайомлення з документами і матеріалами, що безпосередньо стосуються прав і свобод людини, а також одержання достовірної інформації про діяльність органів місцевого самоврядування; органи і посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані давати відповідь на звернення громадян по суті у терміни, передбачені чинним законодавством. Крім того, гласність як принцип роботи органів місцевого самоврядування полягає у дотриманні двох основних вимог: інформаційної відкритості для широких кіл громадськості та постійного діалогу з населенням.

Чинна Конституція України не містить норми, яка б чітко закріплювала принцип гласності щодо місцевого самоврядування. Тому конституційну основу принципу гласності місцевого самоврядування становлять лише норми, які закріплені у другому розділі і визначають

основні права та свободи людини і громадянина. Зокрема, ст. 57 Конституції України проголошує право кожного знати свої права і обов'язки, а також закріплює необхідність доведення до відома населення всіх нормативно-правових актів, що визначають права і обов'язки громадян. Це положення стосується нормативно-правових актів усіх органів публічної влади, а тому повністю поширюється й на органи місцевого самоврядування.

На законодавчому рівні принцип гласності в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні закріплюється у законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про органи самоорганізації населення», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про звернення громадян» та ін. Зазначені акти передбачають різні форми реалізації принципу гласності у місцевому самоврядуванні, до яких можна віднести: громадські слухання, оприлюднення рішень ради, оприлюднення сільським, селищним, міським головою затверджених радою відповідних програм, бюджету та звітів про їх виконання, особистий прийом громадян сільським, селищним, міським головою, щорічні звіти сільського, селищного, міського голови про свою роботу перед відповідною територіальною громадою, гласність проведення сесій місцевих рад, обговорення громадянами проектів рішень ради і важливих питань місцевого значення тощо. Крім того, для інформування членів територіальної громади про свою діяльність і роботу органів місцевого самоврядування органи і посадові особи місцевого самоврядування застосовують різні форми діалогу з громадськістю: «гарячі лінії», зустрічі у прямому ефірі, інтерв'ю, прес-конференції, особистий прийом громадян, телефони довіри, обговорення проектів місцевих бюджетів, рішень місцевих рад

та їх виконкомів, програм соціально-економічного, культурного розвитку, електронне листування, електронні інформаційні табло тощо.

Відповідно до п. 16 ст. 46 Закону України від 21 травня 1997 р. сесії ради проводяться гласно. Це означає, що порядок денний, зміст прийнятих рішень доводиться до відома населення, причому рішення про скликання сесії повинне доводитися до відома громадськості не пізніше як за 10 днів до сесії, а у виняткових випадках — не пізніше як за день до сесії із зазначенням часу скликання, місця проведення та питань, які передбачається внести на розгляд ради. У цьому ж пункті зазначеної статті закону говориться, що в разі необхідності рада може прийняти рішення про проведення закритого пленарного засідання. При цьому законодавчо не визначено підстави для проведення закритих пленарних засідань, а це означає, що таке рішення рада приймає у кожному конкретному випадку, керуючись характером питань порядку денного, нормами регламенту ради та вимогою законодавчих актів щодо нерозголошення інформації, котра становить державну чи іншу таємницю, яка охороняється законом.

Слід відзначити, що гласність роботи органів місцевого самоврядування зовсім не означає можливості вільного доступу на офіційні заходи, що ними проводяться (сесії місцевих рад, засідання виконавчих комітетів тощо) для будь-яких громадян. З огляду на міркування безпеки, належної організації роботи, технічних можливостей розміщення присутніх у приміщенні та інші об'єктивні обставини порядок фізичного доступу громадян (навіть акредитованих) на офіційні заходи органів місцевого самоврядування (так само, як і на офіційні заходи органів державної влади) регламентується законодавством та місцевими нормативно-правовими актами. Зокрема, порядок допуску журналістів і технічних працівників до приміщення органу місцевого самоврядування, доступу до інформації, документів і технічних засобів визначається на основі законодавства України і з урахуванням загального режиму

(регламенту) роботи цього органу самоврядування, умов і можливостей, які він має реально. Про цей порядок заздалегідь повідомляється акредитованим журналістам і технічним працівникам; їм видається посвідчення (перепустка) на право входу до приміщення органу державної влади чи органу місцевого самоврядування. У разі порушення цього порядку акредитованим журналістом або технічним працівником засобу масової інформації їх акредитація може бути припинена за рішенням органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, при якому вони акредитовані. Письмове повідомлення із зазначенням підстав припинення акредитації вручається журналісту чи технічному працівнику засобу масової інформації, і таке ж повідомлення одночасно надсилається до засобу масової інформації, в якому вони працюють. Що ж стосується порядку допуску членів територіальної громади на пленарні засідання ради, то це питання не врегульоване законодавчо, а тому може встановлюватися регламентом чи іншим нормативно-правовим актом ради.

Такі обмеження фізичного доступу громадян до приміщень органів публічної самоврядної (муніципальної) влади жодним чином не можна розглядати як порушення принципу гласності. Для того, щоб члени територіальної громади могли звернутися до органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, депутатів місцевих рад, встановлюються відповідні дні прийому громадян, облаштовуються депутатські приймальні тощо. Порядок реалізації громадянами права на звернення доволі детально регламентований у Законі України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. [15].

Діяльність органів місцевого самоврядування висвітлюється в друкованих засобах масової інформації регіональної та місцевої сфери розповсюдження на умовах, визначених у договорах між цими органами і редакціями зазначених друкованих засобів масової інформації. Рішення органів місцевого самоврядування, інші нормативно-пра-

вові акти публікуються в офіційних виданнях (відомостях, бюлетенях, збірниках, інформаційних листках тощо) та друківаних засобах масової інформації відповідних органів місцевого самоврядування. Недержавні друківані засоби масової інформації мають право оприлюднювати офіційні документи органів місцевого самоврядування відповідно до законодавства України і на засадах, передбачених укладеною угодою між цими органами та редакціями друківаних засобів масової інформації. Для висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування, виступів депутатів сільських, селищних, районних, міських і обласних рад у державних друківаних засобах масової інформації, що фінансуються відповідно за рахунок державного або місцевих бюджетів, відводиться до 20 відсотків газетної площі кожного номера. У недержавних друківаних засобах масової інформації відомості про діяльність органів місцевого самоврядування, виступи депутатів усіх рівнів можуть друківатися на договірних засадах відповідно до законодавства України.

Таким чином, вищевказані способи забезпечення гласності на місцевому рівні слугують надійною гарантією того, щоб члени територіальної громади мали якомога повнішу інформацію про діяльність відповідальних перед ними органів та посадових осіб місцевого самоврядування, могли донести власну думку до відповідних посадових осіб та депутатів і таким чином реально впливати на функціонування всієї системи місцевого самоврядування в нашій країні. А виходячи з того, що Україна повсякденно інтегрує до європейської спільноти, ефективне співробітництво з Європейською Комісією, Радою Європи, іншими європейськими та міжнародними організаціями є очевидною передумовою ефективного розвитку не тільки принципів місцевого самоврядування, а й взагалі всього інституту місцевого самоврядування як на національному, так і на місцевому рівнях, удосконалення законодавства, наближення його до європейських норм та стандартів.

Ключові слова: місцеве самоврядування, гласність, територіальна громада, принцип, територіальний колектив, масова інформація, локальний рівень.

Принципи місцевого самоврядування є однією з найбільш актуальних тем, що стосується безпосередньої діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні. Принцип гласності в місцевому самоврядуванні України є важливим і конструктивним в аспекті безпосередньої демократії, тому що він дозволяє проконтролювати діяльність органів місцевого самоврядування, виконавчих органів власне органів місцевого самоврядування, а також діяльність на локальному рівні державних органів влади і управління всіх рівнів (центральні, регіональні), дає можливість населенню території впливати на розробку рішень, що порушують їхні інтереси, права і свободи. Крім того, гласність як принцип роботи органів місцевого самоврядування полягає у дотриманні двох основних вимог: інформаційної відкритості для широких кіл громадськості та постійного діалогу з населенням. В умовах реформаторських очікувань стосовно місцевого самоврядування з'являється можливість створити досконалу нормативно-правову основу для повноцінної реалізації принципів місцевого самоврядування в Україні.

The principle of local self-government is one of the important issues related to the activities of local authorities and their officials in Ukraine. The principles of openness and publicity in local self-government are important in the context of direct democracy. This principle allows to exercise control over local government bodies and bodies of state power on the local level. It also allows the people of local communities to influence decision-making relevant to their interests, rights and freedoms. Besides this principle presumes meeting two basic demands: open information for the public at large and continuing

dialogue with the people. Under the condition of expected reform of local self-government there is a possibility to improve legal norms and make local self-government more effective.

Література

1. Баймуратов М. О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України: Автореф... д. ю. н. — Одеса, 1996. — С. 4.

2. Європейська хартія про місцеве самоврядування // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 1-2. — С. 90-94.

3. Советский энциклопедический словарь. — М., 1989. — С. 1071.

4. Баранчиков В. А. Муниципальное право. — М.: ЮНИТИ, 2000. — С. 44.

5. Там само.

6. Шеремет К. Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: Учебное пособие. — М., 1998. — С. 47.

7. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. — М., 1997. — С. 90-91.

8. Шугрина Е. С. Муниципальное право. — М.: Дело, 1999. — С. 83.

9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. (в ред. от 17 марта 1997 г.) // Сборник законодательства РФ. — 1995. — № 35. — Ст. 3506.

10. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

12. Див., наприклад, Орзих М. Ф., Баймуратов М. А. Международные стандарты местного самоуправления. — Одесса: БАХВА, 1996. — С. 18-23.

13. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. // У кн.: Орзих М. Ф., Баймуратов М. А. Международные стандарты местного самоуправления. — Одесса: БАХВА, 1996. — С. 86-93.

14. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. // Урядовий кур'єр. — 1997. — 24 лип.

15. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.

О. Орловський,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри права і законотворчого процесу
ОРІДУ НАДУ при Президентові України

РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ СТАТУТАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Конституція та Закони України закріплюють достатньо широкий перелік форм локальної демократії, до якого входять створення і діяльність об'єднань громадян та органів самоорганізації населення, місцеві ініціативи, загальні збори, місцеві референдуми, громадські слухання, громадський контроль та інші. Але розвиток ефективної системи місцевого самоврядування та формування громадянського суспільства залежить від наявності як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях нормативно — правових актів, які роблять можливим реальне скликання та проведення загальних зборів, здійснення громадського контролю тощо. На сучасному етапі чинне законодавство України тільки рамково регламентує більшість питань, пов'язаних із локальною демократією, делегуючи деталізацію і насичення законодавчих норм (перш за все Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [1]) на рівень органів місцевого самоврядування, які закріплюють ці норми у своїх актах.

Саме тому належне нормативне регулювання на локальному рівні залишається нагальним питанням. Його ефективному вирішенню у переважній більшості випадків заважають некваліфікованість та / або бездіяльність персоналу органів місцевого самоврядування, а також часте нехтування органами публічної влади та посадовими особами законодавчими нормами щодо створення належних умов для розвитку локальної демократії у селах, селищах, містах. Основним локальним актом, у якому закладається основа для такого регулювання, є статут територіальної громади. Його положення повинні розвивати норми Конституції і законів України і, у свою чергу, бути розвиненими

у нормативних актах органів місцевого самоврядування. Думається, що це істотно обмежує можливості членів територіальних громад для реалізації своїх конституційних прав та свобод, — адже вони майже не мають змоги брати реальну участь в управлінні місцевими справами.

Проблема, якій присвячена стаття, полягає у відсутності нормативних або доктринальних рекомендацій стосовно змісту положень статуту територіальної громади, зокрема, у тій його частині, в якій йдеться про різноманітні форми локальної демократії. Розв'язанню цієї проблеми істотно заважає і незначна кількість статутів територіальних громад в Україні, і відсутність відповідних досліджень. Автори, увагу яких привертають проблеми статутів територіальних громад, розглядають ці питання або майже виключно на теоретичному рівні (В. Ф. Погоріло, О. Ф. Фрицький, О. В. Батанов, А. Т. Назарко), або у контексті проекту певного статуту (М. П. Орзіх, С. Є. Саханенко, А. С. Крупнік, В. І. Брудний). Стаття спрямована на ліквідацію саме цієї прогалини.

Стаття базується на висновках автора, сформульованих у процесі роботи у складі експертної групи Всеукраїнської громадської організації «Асоціація сприяння самоорганізації населення», яка у 2007–2008 роках реалізувала всеукраїнський проект «Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування в сфері розвитку локальної демократії». Метою проекту було висвітлення стану розвитку локальної демократії та забезпечення громадського контролю у шести обраних містах України (Луганськ, Миколаїв, Одеса, Полтава, Прилуки та Рівне) [2]. Особистий внесок автора у цій проект полягав, зокрема, у прове-

денні системного аналізу відповідності чинному законодавству України рішень місцевих рад та їх виконкомів у сфері розвитку локальної демократії у шести містах України. Метою статті є надати огляд норм статутів територіальних громад шести міст, які стосуються різноманітних форм локальної демократії, і сформулювати висновки і пропозиції, які будуть корисними як для цих міст (для Одеси — при прийнятті статуту, — незважаючи на наявність значної кількості проектів статуту (дивись, наприклад, [3, 4, 5]), його ще не прийнято), так і для інших населених пунктів.

Статут територіальної громади міста *Луганська* був ухвалений Луганською міською радою 5 вересня 2006 року. Значна частина Статуту (близько 70 відсотків документа) присвячена правовій регламентації різних форм локальної демократії; зокрема, цим питанням присвячений розділ 3 «Форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою». Разом із тим у Статуті повністю відсутня правова регламентація таких форм безпосередньої демократії, як місцеві вибори і референдуми. І якщо стосовно місцевих виборів подібний підхід (наявність норм — посилян на положення чинного законодавства України) виглядає виправданим, то відсутність у Статуті навіть згадки про таку форму локальної демократії, як місцеві референдуми, явно обмежує можливості членів територіальної громади міста Луганська на реалізацію цієї форми локальної демократії. Така правова регламентація була б виправданою, оскільки це питання вкрай слабо врегульоване на рівні загальнодержавних норм (перш за все, застарілого Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»).

Статут містить значну кількість декларативних положень і норм, що відсилають до інших актів; значно вигіднішими в цьому контексті виглядають статті Статуту, що регламентують статус органів самоорганізації населення. В той же час Статут в деяких випадках обмежується відтворенням окремих положень чинного законодавства. Крім

цих форм локальної демократії, Статут регламентує (але досить фрагментарно) питання проведення у місті Луганську загальних зборів членів територіальної громади (стаття 13), місцевих ініціатив (стаття 14) і громадських слухань (стаття 15); увага приділяється й іншим формам локальної демократії. Зокрема, це стосується можливості створення Громадської палати та інших дорадчих органів при міському голові, місцевих радах та їх виконавчих органах за участю представників громадськості (думається, однак, що було б логічним доповнити перелік осіб, які можуть залучатися до роботи в таких структурах, представниками органів самоорганізації населення). Також привертає увагу певне порушення логіки у побудові структури Статуту — до розділу 3 «Форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою» потрапили статті 18 «Громадські приймальні депутатів місцевих рад» і 19 «Право членів територіальної громади на отримання інформації через засоби масової інформації». Позитивним також є факт впровадження і розвитку електронного управління в місті. Проте із змісту статті 16 Статуту не зрозуміло, в якому обсязі повинна розмішуватися інформація з питань місцевого самоврядування на електронних веб-сторінках міської ради.

Статут територіальної громади міста *Миколаєва* як базовий нормативний документ був ухвалений 10 липня 2002 року рішенням Миколаївської міської ради № 3/11 «Про затвердження Статуту територіальної громади міста Миколаєва». Правовий аналіз статуту територіальної громади міста Миколаєва дозволяє зазначити, що міська рада міста приділила недостатньо уваги питанням регламентації розвитку на території міста різних форм локальної демократії. Про це свідчить хоч би той факт, що цим питанням присвячена відносно невелика частина Статуту (близько 1/10 від його загального обсягу). Зокрема, цим питанням присвячений розділ III «Демократія в місті Миколаєві і участь населення в управлінні міськими спра-

вами». Саме тут сконцентрована основна частина норм, що стосуються предмета дослідження. Привертає увагу стаття 16, в якій зазначено, що місцеве самоврядування у місті здійснюється не тільки на основі норм чинного законодавства України, але й низки міжнародних нормативно-правових актів, таких як Європейська хартія місцевого самоврядування, Європейська конвенція про права людини, а також інших міжнародних документів, ратифікованих Україною. Стаття 17 Статуту закріплює форми, в яких жителі міста можуть реалізовувати своє право на участь у здійсненні місцевого самоврядування. До них віднесені: місцеві референдуми та місцеві вибори; створення та організація діяльності органів самоорганізації населення; внесення пропозицій по питаннях міського життя і самоврядування на зборах і конференціях; ухвалення звернень; використання інших форм безпосередньої демократії в порядку, встановленому законами України, Статутом, іншими нормативними актами. Однак навряд чи є виправданим внесення до переліку звернення жителів міста, оскільки їх правова регламентація здійснюється згідно із Законом України «Про звернення громадян», а не законодавством про місцеве самоврядування. Крім того, порівняння переліку із змістом Статуту надає підстави стверджувати, що перелік не є вичерпним. Зокрема, до нього не були включені такі форми локальної демократії, як громадські слухання, місцеві ініціативи, регламентація яких згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» повинна здійснюватися саме на рівні норм статуту, проте вказані форми локальної демократії згадуються у тексті Статуту.

Крім того, у Статуті міститься низка норм, які направлені на розвиток гласності в діяльності органів місцевого самоврядування, демократичних основ життя міста, що позитивно впливатиме на місцевий розвиток. У Статуті закріплюється ціла система забезпечення вільного доступу членів територіальної громади до актів органів місцевого самоврядування: у спеціально обладнаному місці

в приміщенні міськради; у місцях прийому жителів міста посадовими особами; у приміщенні Центральної міської бібліотеки; в інформаційно-комп'ютерних центрах. При цьому жителі міста за їх запитом мають право на отримання копій затверджених актів. Особливо цікавим уявляється закріплення у Статуті положень про відкритість проведення засідань Миколаївської міської ради. Щоправда, Статут не містить деталізації процедури, як саме члени територіальної громади можуть використовувати це право. Немає також опису того, в яких випадках радіотрансляція пленарного засідання міськради є обов'язковою, а в яких випадках ні.

Статут територіальної громади міста *Полтави* був прийнятий 11 квітня 2000 року рішенням 14-ї сесії Полтавської міської ради 23-го скликання. Полтавська міська рада виявилася одним з перших представницьких органів місцевого самоврядування з числа міст — обласних центрів, які прийняли (затвердили) статuti територіальних громад. Значна частина Статуту (близько 1/3 від загального обсягу) присвячена правовій регламентації різних форм локальної демократії, — практично весь розділ 2 Статуту «Організація місцевого самоврядування в м. Полтаві». Це вигідно відрізняє Статут у порівнянні з іншими «локальними конституціями», прийнятими протягом декількох років після затвердження Верховною Радою України Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Стаття 30 Статуту закріплює форми локальної демократії, в яких жителі міста можуть реалізовувати своє право на участь у здійсненні місцевого самоврядування. До цих форм віднесені: місцевий референдум; вибори міського голови; вибори депутатів міської та районної в місті рад; загальні збори громадян за місцем проживання; місцеві ініціативи; громадські слухання; участь у роботі органів місцевого самоврядування і робота на виборних посадах місцевого самоврядування; інші не заборонені законом форми локальної демократії. Цікаво, що в даний перелік включена така позиція,

як робота на виборних посадах місцевого самоврядування. Враховуючи, що, посідаючи виборні посади, члени територіальної громади виконують представницькі функції, включення даної норми в означений перелік як форми локальної демократії слід визнати помилковим. Хоча аналіз відповідного розділу Статуту (розділ 2. 9) свідчить про те, що положень, які регламентують статус таких виборних осіб, в ній не міститься. Тобто фактично назва статті не збігається з її реальним змістом. У той же час перелік, що міститься в ст. 30 Статуту, не потрапили органи самоорганізації населення, які, поза сумнівом, мали б бути віднесені до форм локальної демократії. Навряд чи можна погодитися і з іншим положенням ст. 30 Статуту, в якому місцевий референдум і місцеві вибори названі «найбільш важливими формами безпосереднього здійснення територіальною громадою місцевого самоврядування». Подібний підхід, по суті, нівелює волевиявлення членів територіальної громади за допомогою інших форм локальної демократії. Водночас вказана норма є виключно декларативною, оскільки не передбачає якого-небудь механізму її реалізації в процесі застосування Статуту.

Серед інших форм локальної демократії, які регламентуються нормами статуту, закріплена можливість бути присутнім на відкритих засіданнях сесії міської та районних рад, брати участь з правом дорадчого голосу в засіданнях виконавчого комітету відповідної ради, а також постійних комісій ради. Уявляється, що процедурні питання такої участі повинні були б бути детально регламентовані в нормах Статуту. Проте ці норми відсутні, а Статут обмежується переважно констатацією факту наявності у членів територіальної громади такої можливості. І якщо відносно відвідань сесій місцевих рад Статут містить посилення на регламентацію відповідних процедур регламентом ради, то щодо участі в засіданнях виконкому і постійних комісій регламентація відповідних процедур в тексті Статуту відсутня. Позитивним слід визнати і факт

закріплення на рівні норм Статуту, правда без необхідної деталізації, можливості участі членів територіальної громади в інших формах брати участь у виробленні рішень органами місцевого самоврядування. Мова йде про можливість брати участь у роботі комісій, які створюються при органах та посадових особах місцевого самоврядування і працюють на громадських засадах; участь у роботі громадських рад при вказаних органах; участь у проведенні громадських експертиз різних проектів рішень і т. д.

Статут міста *Прилуки* (саме таку назву, а не назву «Статут територіальної громади міста Прилуки» має цей документ) був ухвалений 31 травня 2001 року рішенням 19-ї сесії Прилуцької міської ради 23-го скликання. Його змістовна частина щодо регламентації питань локальної демократії в окремих положеннях кореспондується із Статутом територіальної громади міста Полтави, який був ухвалений трохи більше ніж за рік до ухвалення Статуту міста Прилуки. Отже, в останньому значною мірою відтворюються переваги та помилки, які були характерні для Статуту територіальної громади міста Полтави. Проте окремі положення Статуту міста Прилуки більш насичені, з огляду на особливості місцевого розвитку (зокрема, це стосується регламентації статусу органів самоорганізації населення). Істотна частина Статуту (близько 1/3 від його загального обсягу) присвячена правовій регламентації різних форм локальної демократії; зокрема, цим питанням присвячений практично весь розділ 2 Статуту «Система місцевого самоврядування». Проте, слід зазначити, що автори Статуту з формально-юридичної точки зору не зовсім вдало застосували назву вказаного розділу до його змістовного наповнення. Фактично висвітленню системи місцевого самоврядування присвячені лише положення глави 2. 1, яка відтворює зміст однойменної ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Решта ж положень вказаного розділу присвячені правовій регламентації переважної більшості

форм локальної демократії. З іншого боку, факт включення до Статуту розділу «Система місцевого самоврядування» таких форм локальної демократії, як місцевий референдум, вибори депутатів та міського голови, місцеві ініціативи, громадські слухання і т. д., опосередковано свідчить про визнання міською владою тієї великої ролі, яку відіграють на практиці члени територіальної громади, використовуючи різні форми безпосередньої демократії в процесі здійснення місцевого самоврядування на території міста.

Стаття 2.2.6 Статуту закріплює форми локальної демократії, в яких жителі міста можуть брати участь у здійсненні місцевого самоврядування. До них віднесені: місцевий референдум; вибори депутатів міської ради, депутатів Чернігівської обласної ради та міського голови (місцеві вибори); загальні збори громадян за місцем проживання; громадські слухання; місцеві ініціативи; участь у роботі органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та робота на виборних посадах місцевого самоврядування; інші не заборонені законом форми локальної демократії. Привертає до себе увагу, що в даний перелік форм локальної демократії включена така позиція, як робота на виборних посадах місцевого самоврядування. Враховуючи, що посідаючи виборні посади, члени територіальної громади виконують представницькі функції, включення даної норми в позначений перелік як форми локальної демократії слід визнати помилковою. Хоча аналіз відповідної частини Статуту (глава 2. 9. «Участь у роботі органів місцевого самоврядування та робота на виборних посадах місцевого самоврядування») свідчить про те, що будь-яких положень, що регламентують статус таких виборних осіб, в Статуті не міститься. Тобто фактично назва глави не збігається з її реальним змістом. У той же час до переліку, що міститься в ст. 2.2.6 Статуту, не потрапили органи СОН, які мають бути віднесені до форм локальної демократії.

Що ж до інших форм локальної демократії, які закріплені у Статуті, то в першу чергу привертає увагу надання

жителям можливості бути присутніми на відкритих засіданнях сесії міської ради та засіданнях її виконавчого комітету. Уявляється, що процедурні питання такої участі повинні бути б бути детально регламентовані саме в нормах Статуту. Проте ці норми в переважній більшості відсутні (за винятком визначення терміну, протягом якого мешканці міста мають заявити про свої бажання бути присутніми на сесії міської ради, та про обов'язковість надання відмови у письмовому вигляді), а Статут обмежується переважно констатацією факту наявності у членів територіальної громади такого права. Позитивним також слід визнати закріплення на рівні норм Статуту інших можливостей членів територіальної громади брати участь у виробленні рішень органами місцевого самоврядування. Мова йде, зокрема, про проведення громадських обговорень, участь громадян у роботі фахових комісій, які створюються при органах і посадових особах місцевого самоврядування та працюють на громадських засадах; участь у роботі громадських рад при міській раді; участь у проведенні громадських експертиз різних проектів рішень і т. д.

Статут територіальної громади міста Рівного був ухвалений 2 листопада 2001 року рішенням №549 Рівненської міської ради «Про Статут територіальної громади міста Рівного». Питанням локальної демократії присвячена відносно невелика частина Статуту (близько 1/8 від його загального обсягу). Основна частина норм, що стосуються предмета дослідження, сконцентрована в розділі V Статуту «Права, обов'язки та форми участі членів міської територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення». Проте слід зазначити, що зміст зазначеного розділу дещо розходиться із його назвою. Адже тут мова йде переважно про закріплення досить загальних рис окремих форм локальної демократії. І якщо окремі права членів територіальної громади іноді згадуються в контексті тієї чи іншої форми локальної демократії, то про їх обов'язки тут мова фактично не йде. Частина 2

статті 15 Статуту закріплює форми локальної демократії, в яких жителі міста можуть безпосередньо брати участь у здійсненні місцевого самоврядування (за текстом Статуту — форми безпосередньої участі членів міської територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення). До них віднесені: громадське обговорення; громадська експертиза; залучення до роботи в органах місцевого самоврядування та робота на виборних посадах місцевого самоврядування; місцеві ініціативи; загальні збори громадян за місцем проживання; громадські слухання; місцеві вибори; місцевий референдум; колективні або індивідуальні звернення жителів міста до органів і посадових осіб місцевого самоврядування; інші форми участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування відповідно до положень Статуту.

До переваг Статуту належить те, що у ньому, у порівнянні із статутами усіх міст, які потрапили у сферу цього дослідження, закріплюється самий широкий перелік форм безпосередньої участі членів міської територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Зокрема, в ньому окрема йде мова про такі форми локальної демократії, як громадські обговорення та громадські експертизи. До недоліків віднесемо той факт, що в даний перелік була включена робота на виборних посадах місцевого самоврядування. Враховуючи, що, посідаючи виборні посади, члени територіальної громади виконують представницькі функції, включення даної норми до переліку як форми локальної демократії слід визнати помилковою. Хоча аналіз статті 18 «Залучення до роботи органів місцевого самоврядування» свідчить, що будь-яких положень, що регламентують статус таких виборних осіб, в неї не міститься. Крім цього, в даний перелік навряд чи виправдано були включені звернення жителів міста, оскільки їх правова регламентація здійснюється згідно із Законом України «Про звернення громадян», а не законодавством про місцеве самоврядування. В той же час в перелік, що міститься в ст. 15 Статуту, не потрапили органи самоорганізації населення, які,

поза сумнівом, мали б бути віднесені до числа форм локальної демократії.

Цікавим є закріплення у Статуті можливості жителів бути присутніми на відкритих засіданнях сесії міської ради та її виконавчого комітету. Уявляється, що процедурні питання такої участі повинні бути детально регламентовані саме в нормах Статуту. Проте ці норми в переважній більшості відсутні, а Статут обмежується констатацією факту наявності у членів територіальної громади такої можливості із посиланням на норми Регламенту міської ради. Позитивним також слід визнати закріплення на рівні норм Статуту інших можливостей у членів територіальної громади брати участь у виробленні рішень органами місцевого самоврядування. Мова йде, зокрема, про проведення громадських обговорень, громадських експертиз різних проектів рішень, можливість брати участь у роботі тимчасових контрольних комісій та комісій, які створюються при органах і посадових особах місцевого самоврядування та працюють на громадських засадах; у роботі фахових, експертних та громадських рад, створених за рішенням міської ради чи її виконкому; опрацювання на громадських засадах питань та пропозицій з питань, що віднесені до компетенції органів місцевого самоврядування і т. д. Проте і тут майже не приділяється уваги деталізації процедурних питань реалізації зазначених прав.

Крім того, у Статуті містяться певні положення, які спрямовані на започаткування нових, прогресивних та перспективних форм участі членів територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування. Зокрема, мова йде про визначення годин та абонентської лінії телефонного зв'язку для безпосереднього та регулярного спілкування посадових осіб місцевого самоврядування з мешканцями міста; проведення регулярних опитувань мешканців міста через комп'ютерну або телефонну інформаційну мережу; розміщення інформації з питань місцевого самоврядування на електронних сторінках міської ради та міського голови; організація телемостів для безпосереднього спілкування меш-

канців міста з посадовими особами місцевого самоврядування та інші.

Органи місцевого самоврядування міст Луганська, Миколаїв, Полтави, Прилук і Рівного роблять певні спроби за допомогою Статуту територіальної громади врегулювати окремі питання розвитку системи безпосереднього народовладдя. Проте досягнутий рівень нормативно-правового забезпечення цих процесів є поки що недостатнім, особливо в частині регламентації різних процедурних питань, що виникають у ході реалізації права членів територіальної громади на участь в управлінні місцевими справами. Вихід з ситуації, що склалася, вбачається у внесенні змін до Статутів шляхом насичення їх норм додатковими положеннями, або через ухвалення спеціалізованих актів, що регламентують відповідні питання місцевого розвитку. Наприклад, мова може йти про розробку і ухвалення міськими радами рішення «Про затвердження Положення про порядок внесення місцевих ініціатив на розгляд міської ради», «Про затвердження Положення про органи самоорганізації населення», «Про затвердження Положення про механізм наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями міської ради, фінансами і майном» і т. п. Крім того, уявляється нагальним рекомендувати Одеській міській раді прискорити процес прийняття Статуту територіальної громади міста Одеси. *Перспективи подальших розвідок у даному напрямку* полягають у необхідності проаналізувати інші чинні статuti територіальних громад з метою вивчення позитивного досвіду, а також надання рекомендацій щодо вдосконалення регламентації різних форм локальної демократії на місцевому рівні.

Ключові слова: територіальна громада, статут, чинне законодавство, локальна демократія, громадське слухання, референдум, вибори, самоорганізація населення, самоврядування, звернення громадян.

У статті надано стислий огляд того, як у статутах територіаль-

них громад міст Луганська, Миколаїв, Полтави, Прилук і Рівного врегульовані питання стосовно різноманітних форм локальної демократії, проведено аналіз їх норм з метою поширення позитивного досвіду та надано рекомендації для подальшого вдосконалення локального нормативно-правового регулювання цих правовідносин.

The article contains a brief overview of the statutes of territorial communities in Lugansk, Mykolayiv, Poltava, Pryluky and Rivne and the way these documents regulate various issues of local democracy. The author analyses the provisions of these statutes for the purpose of disseminating positive experience and render recommendations for better legal regulation of such legal relations.

Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
2. Стан локальної демократії в містах України: роль громад та органів місцевого самоврядування. Аналітичний звіт за підсумками виконання проекту «Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії» / За редакцією В. І. Брудного, А. С. Крупника, О. С. Орловського. — Одеса: ХОББИТ ПЛЮС, 2008. — 168 с.
3. Орзіх М. П. Досвід доктринальної участі у муніципальній правотворчості // Доктринальне супроводження юридичної практики: історія та сучасний досвід кафедри конституційного права: Збірка наук.-практ. статей / Уклад., передмова, заг. ред. М. П. Орзіха. — Одеса: Юридична література, 2007. — С. 125 — 158.
4. Устав территориальной громады города Одессы. Основные этапы создания / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. — Одесса: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. — 160 с.
5. Мучник А. Г. Хартия города Одессы. Проект (извлечения) // Орловский А. С. Опыт города Одессы по разработке устава территориальной громады. — Одеса: ХОББИТ, 2003. — С. 24 — 35.

УДК: 349.6:343.347

О. Макаренко,

аспірант кафедри аграрного, земельного, екологічного права ОНЮА

ЛАТЕНТНІСТЬ ЕКОЛОГІЧНИХ ЗЛОЧИНІВ ЯК ЗАГРОЗА ІНСТИТУТУ ЕКОЛОГІЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИКОРИСТАННЯ НАДР

Охорона довкілля, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини — невід’ємна умова сталого розвитку України. Складна екологічна обстановка значною мірою зумовлена постійним зростанням кількості і високою латентністю екологічних злочинів. Водночас суспільно небезпечні наслідки: захворювання і загибель людей, забруднення значних територій, масове знищення об’єктів тваринного і рослинного світу, небезпека тяжких техногенних аварій або екологічних катастроф створюють реальну загрозу національній і екологічній безпеці України [1, 4].

Проблеми розслідування окремих видів злочинів проти довкілля були предметом дослідження в роботах М. О. Духно, В. В. Єгошина, Ю. Г. Корухова, Г. А. Матусовського, А. Є. Меркурісова, А. М. Плешакова, А. П. Резван, М. В. Свердюкова, М. О. Селіванова, М. П. Яблокова, авторського колективу С. Б. Гавриша, В. Г. Грузкової, В. О. Коновалової та інших. Проблематикою земельного, екологічного права безпосередньо займаються: В. І. Андрійцев, Г. М. Беженар, А. Г. Бобкова, Л. О. Бондар, Н. С. Гавриш, О. В. Глотова, В. К. Гуревський, Є. О. Іванова, І. І. Каракаш, В. В. Носік, О. М. Пашенко, О. О. Погрібний, Н. І. Тітова, М. В. Шульга та А. І. Черемнова. У своїх роботах названі автори вивчають та намагаються вирішити значне коло питань, пов’язаних з проблемами

землекористування, використання надр, питань систематизації екологічного законодавства, розвитку земельної реформи, визначення юридичної природи земельного права, принципів земельного права, специфіки розслідування та запобігання екологічним злочинам, вивчення конституційних прав громадян на безпечне для життя навколишнє середовище.

Правові основи екологічної політики закладені у Декларації про державний суверенітет України й Основному Законі України, який встановлює обов’язок держави забезпечувати екологічну безпеку, гарантує громадянам право на безпечне для життя і здоров’я навколишнє природне середовище. На практиці, виявивши певний факт порушення норм екологічного законодавства, наприклад забруднення атмосферного повітря або водних об’єктів, що вкрай актуально у місті Кривому Розі і може бути підтверджено актами перевірки дотримання вимог природоохоронного законодавства гірничозбагачувальних підприємств, слідчому з метою притягнення осіб, винних у скоєному, обов’язково потрібно визначитись: чи створює це забруднення небезпеку для життя, здоров’я людей або для довкілля. Та на практиці, на жаль, це зробити інколи неможливо за відсутності та недосконалості методик, за якими можна було б підрахувати збитки, нанесені здоров’ю людини та довкіллю. Охорона довкілля регламентована нормами, що містяться в екологічному і природно-

ресурсовому законодавстві, яке є дуже об'ємним та складним. Варто зазначити, що для розслідування екологічних злочинів та запобігання їм базовими, окрім Кримінального кодексу України, Кримінально-процесуального кодексу України, є низка законів України, а також нормативні акти міністерств, комітетів, місцевих органів влади та управління з питань охорони навколишнього природного середовища. Зокрема, під час розслідування екологічних злочинів необхідно враховувати положення, що містяться в законах України: «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону атмосферного повітря», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про екологічну експертизу», «Про тваринний світ», «Про природно-заповідний фонд України», «Про мисливське господарство та полювання», «Про рослинний світ», «Про Червону книгу України», «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», в Земельному кодексі, Лісовому кодексі, Водному кодексі, а також у нормативних актах Кабінету Міністрів України: Правилах охорони поверхневих вод від забруднення зворотними водами, Переліку видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку та інших нормативно-правових актах. Також слід відзначити роль наказу Генерального прокурора України №3/2 від 28 жовтня 2003 року «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону навколишнього природного середовища», відповідних указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України у забезпеченні дотримання вимог природоохоронного законодавства [2, 242].

Актуальність даної теми полягає у тому, що екологічні проблеми в Україні, як і в більшості країн світу, у даний час розглядаються у взаємозв'язку з економічними й соціальними проблемами. Тобто в останні роки на фоні загострення екологічної ситуації спостерігається стійке зростання кількості екологічних правопорушень. У зв'язку з цим виникає

необхідність вдосконалення криміналістичних методів розкриття і профілактики такого роду правопорушень разом з продовженням подальшої роботи по вдосконаленню земельного, екологічного, природноресурсового права. Слід усвідомити, що розвиток науково-технічного прогресу та, як наслідок, посилення антропогенного навантаження на навколишнє природне середовище призвели до зміни спрямовання та якісного прояву злочинів проти довкілля, що в свою чергу тільки сприяє погіршенню екологічної ситуації в цілому у державі. А той факт, що згідно зі статистичними даними про стан екологічної злочинності в Україні кількість екологічних злочинів є стабільно незначною, має лише настожити, оскільки значна кількість науковців-правознавців вже вказували на оманливість подібної ситуації [3, 3].

Завданням даної роботи є саме розгляд проблематики питань прийомів та методів криміналістики, що використовуються при виявленні та розкритті правопорушень у сфері охорони навколишнього природного середовища, окреслення проблемних питань визначення соціально-правового інституту екологічної відповідальності за порушення законодавства про використання та охорону надр, вивчення підстав та умов юридичної відповідальності за порушення природноресурсового та екологічного законодавства, запобіжних заходів компенсації шкоди, завданої порушеннями екологічного та природноресурсового законодавства.

До факторів, що знижують ефективність спільної діяльності правоохоронних і природоохоронних органів щодо охорони навколишнього природного середовища, належить недостатній рівень використання спеціальних знань у галузі екології й суміжних природничих наук при виявленні й судовому розгляді екологічних правопорушень з метою встановлення фактичних обставин негативного антропогенного впливу на довкілля. Хоча на сьогоднішній день ми маємо відзначити значну кількість наукових робіт у галузі земельного, екологічного, конституційного

права, які допомагають вирішувати саме проблему непоінформованості, суперечливості відносно певного кола питань земельного, природноресурсового, екологічного права, говорити про досягнення значних успіхів у цьому напрямку зарано.

Всі діяння, що належать до групи екологічних правопорушень, пов'язані безпосередньо з порушенням правил використання природних ресурсів, правил охорони навколишнього середовища та інших норм, що направлені на забезпечення екологічної безпеки людства. Такі правопорушення мають багато спільного саме в злочинній поведінці порушників правил охорони навколишнього середовища. Особливо однотипними з кримінально-правової та криміналістичної точки зору є злочинні порушення правил безпечного землекористування та правил охорони водного та повітряного простору. Слід вказати на точку зору Г. А. Матусовського, який зазначив, що криміналістична характеристика екологічних злочинів повинна охоплювати не тільки окремі види екологічних злочинів, але й у цілому всі діяння, які посягають на екологічну безпеку, що дозволяє врахувати не тільки особливості окремих видів діянь, а й загальні риси, притаманні окремим групам і всім екологічним злочинам.

Для з'ясування суті криміналістичної характеристики екологічних злочинів необхідно розглянути питання про їх класифікацію. Найбільш загальні за призначенням і характером екологічні правопорушення визначено Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища»; земельні правопорушення і відповідальність у цій галузі визначені в Земельному кодексі України; надрові — в Кодексі України про надра; водні — у Водному кодексі України; атмосферні — у Законі України «Про охорону атмосферного повітря»; фауністичні — у Законі України «Про тваринний світ»; інші правопорушення в природоохоронній галузі — у Законі України «Про рослинний світ»; у Законі України «Про природно-заповідний фонд» та інших.

Екологічні правопорушення залежно від об'єкта посягань поділяють на такі види:

1) у галузі використання природних ресурсів (природноресурсові): земельні, надрові (гірничі), водні, лісові, фауністичні (тваринні), рослинні та атмосферні;

2) у галузі охорони навколишнього середовища (природоохоронні): порушення природоохоронних вимог на стадії прийняття рішень; порушення природоохоронних вимог у процесі здійснення господарської та іншої діяльності; порушення вимог охорони територій і об'єктів природно-заповідного фонду, курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних зон та інших територій, що підлягають особливій охороні;

3) у галузі екологічної безпеки (екологонебезпечні): невиконання заходів щодо запобігання виникненню та ліквідації наслідків надзвичайних екологічних ситуацій; порушення вимог екологічної безпеки у процесі здійснення різних видів діяльності;

4) правопорушення за окремими інститутами екологічного законодавства: порушення у сфері права власності на природні ресурси; порушення у сфері права природокористування; правопорушення у сфері відтворення природних ресурсів; правопорушення у сфері екологічної експертизи; екологічні правопорушення у сфері застосування економічних заходів щодо використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища; порушення прав громадян на екологічно безпечне навколишнє середовище;

5) екологічне правопорушення за мірою екологічної небезпеки і заходами державного примусу поділяється на: екологічний злочин, за який настає кримінальна відповідальність; екологічне адміністративне правопорушення, за вчинення якого настає адміністративна відповідальність; екологічний дисциплінарний вчинок, за скоєння якого настає дисциплінарна відповідальність; екологічний майновий делікт, за наявності якого настає майнова відповідальність.

Відповідно до структури екологічних правовідносин юридична відпові-

дальність у цій сфері становить певну систему залежно від різних критеріїв. Залежно від ступеня тяжкості й застосовуваних санкцій та інших заходів реагування юридичну відповідальність в екологічній сфері поділяють на кримінальну, адміністративну, матеріальну, дисциплінарну та цивільно-правову.

Ми безпосередньо зупинимо свою увагу саме на кримінальній відповідальності в екологічній сфері, тому що це найсуворіший вид відповідальності. Підставою для її застосування є вчинення екологічного злочину, тобто найнебезпечнішого екологічного правопорушення, відповідальність за яке передбачено Кримінальним кодексом України.

У чинному Кримінальному кодексі України міститься 19 статей, які вміщені в VIII Розділ «Злочини проти навколишнього середовища», які безпосередньо стосуються екологічної сфери і які можна визначити як екологічні. Види злочинних діянь в екологічній сфері відповідно до Кримінального кодексу України можна поділити на три групи:

1) у галузі природноресурсових відносин: незаконна порубка лісу (ст. 246 КК України); незаконне полювання (ст. 248 КК України); незаконне заняття рибним, тваринним та іншими водними добуваючими промислами (ст. 249 КК України) та інші;

2) у природоохоронній галузі: забруднення атмосферного повітря (ст. 241 КК України); забруднення моря (ст. 243 КК України); знищення або пошкодження лісових масивів (ст. 245 КК України); порушення законодавства щодо континентального шельфу України (ст. 244 КК України) та інші;

3) у галузі екологічної безпеки: приховування або перекручування відомостей про стан екологічної обстановки чи захворюваності населення (ст. 238 КК України); порушення правил екологічної безпеки (ст. 236 КК України); проектування або експлуатація без системи захисту навколишнього середовища (ст. 228 КК України) та інші.

Особливістю злочинної поведінки таких правопорушень є те, що вона харак-

теризує діяння, пов'язані з порушенням різного роду екологічних нормативів для виробничих процесів. Для обстановки здійснення екологічних правопорушень найчастіше є характерна сфера промислового або сільськогосподарського виробництва з наявністю хімічних або біологічно шкідливих викидів, з недостатньо високим техніко-управлінським рівнем організації виробництва та виробничою дисципліною.

Підсумовуючи все вищевикладене можна дійти висновку, що велика кількість нормативно-правових актів, які забезпечують захист екологічних прав, ускладнює їх використання органами, що здійснюють екологічний контроль, органами розслідування та прокурорського нагляду. Це негативно впливає на своєчасність виявлення ознак злочинів проти довкілля, оперативність їх розслідування та запобігання, притягнення винних до кримінальної відповідальності, відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю та здоров'ю людини, більше того, недостатньо вирішеними є питання забезпечення раціонального використання та охорони надр, вивчення підстав та умов юридичної відповідальності за порушення природноресурсового та екологічного законодавства, запобіжних заходів компенсації шкоди, завданої порушеннями екологічного та природноресурсового законодавства, і тут в першу чергу ми маємо усвідомити комплексний характер проблеми, зазначити, що ліквідувати в першу чергу потрібно першопричину.

Таким чином, хоча й останнім часом і можна констатувати активізацію наукового інтересу до дослідження теоретичних і практичних проблем особливостей розслідування злочинів проти довкілля, однак в Україні поки такі дослідження незначні. Відтак із проголошенням курсу на євроінтеграцію проблема забезпечення національної екологічної безпеки актуалізується. Адекватним інструментом розв'язання даної проблеми має слугувати удосконалення основ розслідування злочинів проти довкілля, а також відпрацювання напрямів підвищення ефективності нормативно-пра-

вового регулювання здійснення даної діяльності.

Ключові слова: довкілля, екологічна безпека, екологічний злочин, екологічна політика, раціональне використання ресурсів, правоохоронні та природоохоронні органи, екологічний контроль, розслідування злочинів проти довкілля.

У статті розглядається певне коло питань пов'язаних зі специфікою розвитку земельного, природно-ресурсового та екологічного права в умовах сьогодення, проблеми, що виникають внаслідок недосконалості інституту екологічної відповідальності, а також питання розслідування екологічних злочинів. У статті автор комплексно розглядає низку окреслених проблем, обґрунтовує своє бачення проблеми забезпечення встановленого законом порядку використання та охорони надр шляхом акцентування уваги на проблемі латентності екологічних злочинів та специфіки розслідування екологічних злочинів.

The article investigates the whole scope of issues related to the evolution of land law, the law of natural resources and environmental law under the modern conditions. The author also

researches the problems arising from the inadequacy of liability for breaking environmental law and the issue of investigating crimes against environment. The author provides comprehensive analysis of the outlined issues and his vision of the ways to ensure law enforcement and the protection of natural resources by drawing attention to latent environmental crimes and specificity of their investigation.

Література

1. Книженко С. О. Криміналістична характеристика та основні положення розслідування екологічних злочинів: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: спец. 12.00.09 «кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза» / С. О. Книженко. — Харків, 2006. — 19 с.

2. Деркач Н. М. Забезпечення дотримання вимог природоохоронного законодавства у Криворізькому регіоні органами прокуратури / Н. М. Деркач // Актуальні проблеми держави і права. — 2008. — № 37. — С. 242-247.

3. Поліщук Г. С. Криміналістична характеристика та запобігання злочинам проти довкілля (За матеріалами причорноморського регіону України): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: спец. 12. 00. 08 «кримінальне правознавство»; кримінально-виконавче право» / Г. С. Поліщук. — К., 2006. — 20 с.

УДК 342.56(477).001.73

Г. Дрок,начальник територіального управління Державної судової адміністрації України
в Кіровоградській області, здобувач кафедри конституційного права ОНЮА**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ
СУДОВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Паризька хартія для Нової Європи (1991) відзначила обов'язки держав та урядів відносно прав людини і встановила, що їх захист та підтримка є найпершим їхнім обов'язком. Їх дотримання становить істотну гарантію в державі з надмірною владою.

Значну роль у даному процесі повинна відігравати судова влада, яка в умовах правової держави має стати охоронцем громадського миру в суспільстві. Саме їй належить головна роль з питань, що стосуються законності, захисту громадянина від незаконних дій органів держави, спроб узурпації влади.

Проведена в Україні судова реформа мала намір радикально змінити зміст і напрям діяльності судів зі зміцнення законності, захисту прав і свобод людини в конституційному, адміністративному, цивільному, господарському та кримінальному судочинстві.

Україна отримала можливість створити судову систему, спираючись на позитивний досвід діяльності судових систем інших держав, змогла б ефективно виконати призначену їй роль у суспільстві — стати надійним гарантом захисту прав і свобод людини. При цьому слід зазначити, що сам термін «судова влада» Україна вперше закріпила на конституційному рівні зовсім недавно [1].

Вперше поняття «судова влада» появилось у Декларації про державний суверенітет України, у розділі третьому якої передбачалось, що «державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову». Свого подальшого розвитку це поняття набуло в Конституційному

договорі між Президентом України і Верховною Радою України від 8 червня 1995 року, у розділі п'ятому якого свого конкретного правового змісту набули поняття судової влади і принципів її здійснення, судової системи та правосуддя. Після Конституційного договору поняття судової влади було остаточно закріплене в Конституції України, яку було прийнято 28 червня 1996 року. Відповідно до ст. 6 Конституції, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Судова влада, як і інші гілки державної влади, здійснює свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. У цій статті Конституції визначаються основні засади правосуддя як особливої функції державної влади.

Зазначені конституційні положення знайшли свій подальший розвиток у Законі України «Про судоустрій України», який набрав чинності з 1 червня 2002 року і визначив правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні.

Ратифікувавши 1997 року Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод [2], наша держава прийняла на себе зобов'язання забезпечити умови для ефективного функціонування судової влади, здатної справедливо вирішити будь-яку значущу справу, що має юридичні наслідки.

Конституція України 1996 року закріпила принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову (ст. 6), відвівши судам якісно нову роль у системі державного управління — судової влади.

У рамках традиційного поділу влад на законодавчу, виконавчу та судову відбулася зміна у співвідношенні пріоритетів цих влад. При цьому якщо в XIX столітті безумовна пріоритетність визнавалася за законодавчою владою, то у XX столітті першенствувала виконавча (урядова) влада. Однак потреба в дедалі більшому професіоналізмі при організації й існуванні держави привела до сьогоднішнього піднесення судової влади. Сьогодні судова влада — не тільки остання інстанція у вирішенні правових і політико-правових питань (показова в цьому плані діяльність Конституційного Суду), але вона же в рамках адміністративної юстиції не залишає варіантів для самоствердження виконавчої влади.

Піднесення судової влади в системі поділу влад у нашій державі визначено особливостями нинішньої соціальної реальності й такими конституційними положеннями, як правова держава і верховенство права.

Судова влада у структурі державної влади України посідає особливе місце, зумовлене її соціальною роллю і специфічними функціями. Із судовою владою пов'язані такі категорії, як правосуддя, судовий контроль, юстиція.

Сучасним проблемам конституційного реформування правосуддя, аналізу існуючої конституційної моделі правосуддя присвячено багато праць відомих вітчизняних вчених, керівників судових органів, таких як: В. В. Долежан, С. В. Ківалов, М. І. Козюбра, В. В. Кривенко, В. Т. Маляренко, І. Є. Марочкін, В. Онопенко, М. Орзіх, В. Пасенюк, П. Пилипчук, А. О. Селіванов, В. Сердюк, В. М. Шаповал, та ін.

Передумовою судової реформи має бути вдосконалення Конституції України, зокрема уточнення назви її VIII розділу — не «Правосуддя», як тепер у чинному Основному Законі, а більш узагальнююча — «Судова влада» (В. В. Долежан, А. О. Селіванов).

На думку В. В. Долежана, удосконалення конституційних норм стосовно судової влади, статусу суддів і судочинства є «запорукою успішного завершення судової реформи в Україні» [3].

Учасники парламентських слухань на тему: «Про стан правосуддя в Україні», що відбулися 23 травня 2007 року з метою вдосконалення системи правосуддя, проведення комплексної судово-правової реформи рекомендували, зокрема, Верховній Раді України внести пропозиції про зміни до Конституції України щодо: переобрання Верховною Радою України кожні десять років суддів судів загальної юрисдикції, яких призначено вдруге; посилення гарантій недоторканості особи та запобігання втручанням в її особисте життя; уточнення повноважень Вищої ради юстиції [4].

Серед невирішених проблем у сфері судової влади важливою є, зокрема, реалізація принципу верховенства права, наголошував М. І. Козюбра, «що зобов'язує науку дослідити весь комплекс конституційних засад правосуддя, яке має служити суспільству і громадянину» [5].

На необхідність збереження серед засад (принципів) правосуддя в Конституції України, крім принципу верховенства права, ще й принципів законності, справедливості звертали увагу В. В. Долежан, С. В. Ківалов [6].

Проте слід зауважити, що процес становлення судової влади на даному історичному етапі реалізовано ще не повною мірою. За висловом Л. Грицаєнко, судово-правова реформа здатна дати бажаний результат лише тоді, коли достатньою мірою будуть враховані досвід та історія розвитку як вітчизняного, так і європейського судочинства. Ефективне правосуддя є результатом розвитку думки і суспільного досвіду багатьох поколінь людства [7].

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теоретичних узагальнень наукових позицій провести аналіз концептуальних засад реформування судової влади в Україні.

Основною метою судово-правової реформи, згідно з концептуальними документами, є створення системи ефективного державного захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, а також суспільних інтересів, запобігання злочинним проявам і правопорушенням, затвердження режиму законності в діяльності

органів влади і посадових осіб, забезпечення конституційного правопорядку.

Метою реформування законодавства про судоустрій і судочинство є створення такої судової системи і судочинства, які гарантували б незалежність судів, суддів, а також реалізовували б демократичні ідеї правосуддя, вироблені світовою наукою і практикою.

2006 року за участі Президента України В. А. Ющенка відбулося чергове засідання Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права. На ній було схвалено Концепцію вдосконалення судового устрою та забезпечення справедливого судочинства в Україні відповідно до європейських стандартів [8], яка спрямована на розвиток правосуддя в найближчі десять років. Національна комісія також схвалила Рекомендації щодо здійснення судової реформи 2006 року та проект Плану заходів щодо реалізації 2006 року зазначеної Концепції, спрямовані на створення умов для належного забезпечення діяльності судової влади, поліпшення якості кадрового забезпечення суддівського корпусу, вдосконалення системи судоустрою, підвищення ефективності судового захисту. Існує Меморандум «Про взаєморозуміння між Програмою розвитку ООН та Державною судовою адміністрацією України щодо підтримки розвитку справедливого правосуддя в Україні» від 6 грудня 2006 року № 1694, в якому прописано, у тому числі, яким чином сторони, відповідно до своїх завдань та в межах чинного законодавства України, здійснюють співробітництво у сфері розвитку правосуддя в Україні з метою досягнення Україною міжнародних стандартів щодо забезпечення належних умов діяльності судів, доступу громадян до системи судочинства з метою забезпечення захисту їхніх прав, підтримки судової реформи та зміцнення судової системи.

Згідно із зазначеною Концепцією судівництво має функціонувати на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і гарантувати право особі на справедливий суд [9].

Завданням подальшого розвитку правосуддя має стати реальне утвердження

верховенства права в суспільстві й забезпечення кожного права на справедливий судовий розгляд у незалежному та неупередженому суді. За Концепцією 2006 року подальший розвиток правосуддя в Україні має бути спрямований на утвердження верховенства права через забезпечення: доступності правосуддя; справедливої судової процедури; незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів; юридичної визначеності, однаковості судових рішень; ефективності судового захисту.

Як справедливо зазначає голова Ради суддів України П. Пилипчук, «судова реформа не буде ефективною, якщо вона проводитиметься окремо від заходів, спрямованих на розбудову України як демократичної, соціальної і правової держави. Судова реформа має стати головною складовою правової реформи» [10]. Погоджуючись з цим, до цього, на нашу думку, слід додати, що реформування судової системи слід у першу чергу розглядати в контексті першочергових змін і доповнень до Конституції України, тобто в контексті конституційної реформи, коли будуть визначені стратегічні й ідеологічні пріоритети судоустрою і судочинства.

Вже кілька років продовжуються намагання створити нову систему судів, яка відповідала б положенням Конституції України і вимогам часу. Ця система має утворювати таке «судове дерево», яке найбільше сприяло б досягненню мети правосуддя. Для створення «судового дерева» слід зробити відповідний аналіз і дати належне тлумачення тексту ст. 125 Конституції.

У ч. 1 цієї статті зазначається, що система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації. Але тлумачення ч. 4 цієї самої статті, в якій сказано, що відповідно до закону діють апеляційні та місцеві суди, дає підстави вважати, що в ній говориться також про третій принцип побудови «судового дерева». І цей принцип, на наш погляд, полягає в тому, що суди мають розташовуватися в певному порядку один відносно іншого, аби один суд був апеляційною (чи касаційною) інстанцією для іншого.

Даний принцип можна було б назвати принципом ієрархії судів, тобто розподілу їх в порядку певних інстанцій.

Отже, конституційних принципів, за якими має будуватися «судове дерево», є три: принцип територіальності, принцип спеціалізації і принцип ієрархії.

При моделюванні системи судів має враховуватись положення ст. 125 Конституції про те, що «найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України».

На наш погляд, тлумачення ст. 125 Конституції дає підстави вважати, що «вищі суди», про які йдеться в ч. 3 ст. 125 Конституції, слід розглядати як одночасно й «апеляційні суди», про які йдеться в ч. 4 ст. 125 Конституції, і суди, що розглядають касаційні скарги. Отже, ці «вищі спеціалізовані суди» мають розглядати як апеляційні, так і касаційні скарги. На нашу думку, ті суди, які сьогодні існують як апеляційні, мають бути перетворені на «вищі суди», що здійснюють як апеляційне, так і касаційне провадження, поділяючись на відповідні палати, а Верховний Суд України має переглядати справи в порядку виключного провадження.

Створення системи «місцеві суди — вищі суди — Верховний Суд України», на наш погляд, є єдиним оптимальним способом вирішення проблеми побудови ефективного судоустрою, який би забезпечував найкращим чином здійснення правосуддя в Україні, зокрема здійснення апеляційного і касаційного провадження.

П. Пилипчук зробив цікаві пропозиції щодо внесення змін до Конституції України в контексті підсилення судової влади. Так, він, зокрема, пропонує в Конституції України чітко визначити як органи судової влади, так і інші органи, покликані забезпечувати діяльність судів, які входять до складу судової системи (суди, судову міліцію, Вищу раду юстиції, кваліфікаційні комісії суддів, органи суддівського самоврядування, Державну судову адміністрацію України). Для того щоб Верховна Рада України могла б більш оперативного реагувати на зміни, які відбуваються в суспільстві, більшість питань судоустрою має вирішуватись не Конституцією, а законодавством [11].

Ряд авторів (П. Пилипчук, А. Селіванов) пропонують внести зміни до ст. 131 Конституції України щодо формування Вищої ради юстиції з тим, щоб більшість її конституційного складу становили судді (у тому числі судді у відставці). Очолювати Вищу раду юстиції за посадою пропонується Президенту України, — тоді ВРЮ як орган, уповноважений приймати рішення щодо обрання та кар'єри суддів, має бути незалежним від уряду та адміністративних органів (П. Пилипчук).

Актуальною проблемою стала невідповідність системи судів загальної юрисдикції вимогам Конституції України, видам та стадіям судочинства.

Існуюча система судів загальної юрисдикції не повною мірою відповідає конституційним засадам організації правосуддя. Оптимізація судової системи, перехід на три- або чотирирівневий принцип судового устрою потребує, насамперед, внесення змін у ст. 125 Конституції України [12].

Таким чином, реалізація закріплених у Конституції України положень про місце та роль судової влади в демократичній, правовій державі, якою проголошено Україну, а також впровадження конституційних нововведень з організації і функціонування правосуддя зумовлюють необхідність подальшого реформування судової системи. Від того, як будуть реалізовуватись на практиці конституційні положення про судову владу і правосуддя, як вони будуть розвиватись і деталізуватись, значною мірою залежатиме розвиток та зміцнення української державності, демократичних і правових засад у нашому суспільстві.

Реформування судової системи потребує внесення змін до Конституції України — адже чинна судова система створена на основі Конституції 1996 року. При цьому слід враховувати, що систему правосуддя в Конституції України окреслено в загальному вигляді, визначено лише засади її організації та діяльності. Це викликає нагальну потребу у виробленні та законодавчому закріпленні чіткого і системного бачення стратегії реформування правосуддя.

Піднесення судової влади в системі поділу влади визначається до того ж девальвацією законодавства, що складається в Україні, яка наростає сніжною опукою і включає безліч законів, що найчастіше не знаходять свого реального втілення в соціальній дійсності. У цьому зв'язку через неспроможність законодавця може бути поставлене питання про використання в нашій правовій системі доктрини тлумачення законів: тільки витлумачені судом закони підлягають застосуванню. В умовах модерну судова практика є активним інструментом, що забезпечує своєчасне і стійке правове регулювання, свідчить про демократичні зміни в здійсненні державної влади, справжнє просування до ідеалів правової держави.

Об'єктивний процес піднесення судової влади в системі поділу влади припускає додаткові гарантії діяльності суду, однією з яких бачиться визнання самостійного правового інституту «повага до суду». Необхідний спеціальний закон, присвячений оформленню цього правового інституту, а не окремі статті, що існують у різних кодексах України і фактично не є нині єдиним цілим.

Слід погодитися з думкою Ю. М. Оборотова, що судова влада не тільки затверджується як самостійна в системі поділу влади нашої держави, але і, відображаючи елітарний характер існування держави, піднімається над законодавчою і виконавчою владою [13].

Ключові слова: судова влада, державна влада, юрисдикція, судова система, правосуддя, судовий устрій права система.

У статті розглядаються концептуальні засади реформування судової влади в Україні, аналізуються питання впровадження конституційних нововведень з організації і функціонування правосуддя.

The author considers the conceptual bases for judicial reform in Ukraine and analyses the introduction of constitutional novelties to ensure proper organization and administering of justice.

Література

1. Див.: Дудченко В. В. Ціннісно-правові аспекти судової влади та правосуддя / В. В. Дудченко // «Судовий захист права власності», міжнар. наук.-практ. конф. (2004; Одеса). «Судовий захист права власності», міжнародна науково-практична конференція, 2004 р.: [матеріали]. — О.: Юрид. літ., 2004. — С. 109.

2. Див.: Права людини в документах Ради Європи. — Амстердам; К.: Україно-амер. бюро захисту прав людини, 1997. — 274 с.

3. Долежан В. Удосконалення Конституції України як передумова судової реформи / В. Долежан // Право України. — 2007. — № 11. — С. 34.

4. Див.: Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан правосуддя в Україні»: схвалено Постановою Верховної Ради України від 27 червня 2007 р. № 1245-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 47-48. — Ст. 526.

5. Цит. за: Віламова Н. Правова наука ретельно аналізує судову владу / Н. Віламова // Голос України. — 2008. — 4 лип.

6. Див.: Долежан В. В. Вказ. пр. — С. 33; Ківалов С. В. Українська юстиція на шляху до європейських стандартів / С. В. Ківалов // Голос України. — 2006. — 13 трав.

7. Див.: Грицаєнко Л. Деякі аспекти судово-правової реформи в Україні: реальність та перспективи / Л. Грицаєнко // Право України. — 2004. — № 5. — С. 33.

8. Див.: Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відносно до європейських стандартів: схвалено Указом Президента України від 10 травня 2006 року № 361 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 19. — Ст. 1376.

9. Див.: Там само.

10. Петро Пилипчук: «Судова реформа має бути головною складовою правової реформи» / підгот. Федір Ілляк // Юрид. вісник України. — 2007. — № 50. — С. 5.

11. Див.: Там само.

12. Див. докладніше: Ківалов С. Судова реформа в Україні: проблеми юридичної регламентації / С. Ківалов // Голос України. — 2007. — 13 берез.

13. Див.: Оборотов Ю. Н. Возвышение судебной власти в системе разделения властей / Ю. Н. Оборотов // Актуальні проблеми політики: зб. наук. пр. / гол. ред. С. В. Ківалов; відп. за вип. Л. І. Кормич. — О.: Юрид. літ., 2002. — Вип. 13-14. — С. 380.

ПРОБЛЕМИ ТА СУДЖЕННЯ

УДК 349.414/415:338.48

Н. Палій,

асистент кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Одеської національної юридичної академії

СКЛАД ЗЕМЕЛЬ РЕКРЕАЦІЙНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ЗАКОНОДАВЧІ ВИМОГИ ЩОДО РЕЖИМУ ЇХ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ

Земельний кодекс, прийнятий 25 жовтня 2001 року [1], встановлює нові категорії земель та виділяє землі рекреаційного призначення в окрему категорію. Згідно зі ст. 50 Земельного кодексу, до земель рекреаційного призначення належать землі, які використовуються для організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів, тобто їх використання задовольняє передусім публічні інтереси. Землі рекреаційного призначення забезпечують задоволення оздоровчих, пізнавальних, культурно-розважальних та інших життєво необхідних потреб людини, в процесі їх використання люди мають можливість відновлювати життєві сили і працездатність. Використання земель рекреаційного призначення згідно з їхнім цільовим призначенням повинно мати безспірний пріоритет, оскільки вони забезпечують задоволення як сучасних, так і перспективних економічних, соціальних, екологічних та інших публічних інтересів суспільства [2].

Правовий режим земель рекреаційного призначення не обов'язково передбачає їх безперервне використання для рекреаційних цілей, але можливість такого використання повинна бути забезпечена. Вона досягається або завдяки наявності на цих землях природних об'єктів і комплексів, що роблять їх придатними для організації відпочинку населення, або шляхом створення відповідних штучних об'єктів. Лише землі, придатні для організації відпочинку населення, можуть бути віднесені до земель рекреаційного призначення.

До складу земель рекреаційного призначення, відповідно до ст. 51 Земельного кодексу України, належать земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів, навчально-туристських та екологічних стежок, маркованих трас, земельні ділянки, зайняті територіями будинків відпочинку, пансіонатів, об'єктів фізичної культури і спорту, туристичних баз, кемпінгів, яхт-клубів, стаціонарних і наметових туристично-оздоровчих таборів, будинків рибалок і мисливців, дитячих туристичних станцій, дитячих та спортивних таборів, інших аналогічних об'єктів, а також земельні ділянки, надані для дачного будівництва і спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації.

Наростання урбанізаційних процесів, значне погіршення якості природного середовища в умовах великих міст і міських агломерацій, ускладнення виробництва, суттєва зміна характеру життєдіяльності людини сформували суспільну потребу в рекреації. Тому особливо цінними є землі рекреаційного призначення в межах населених пунктів.

Земельним фондом міста називається сумарна площа земель у межах міста. Усі території у межах міста є міськими землями. Це найважливіша частина міського середовища, що характеризується простором, рельєфом, кліматом, ґрунтами, рослинністю, надрами, водами, відмежована від інших земель і є базисом для життєдіяльності і відпочинку населення [3].

Правовий режим земель рекреаційного призначення в межах населених

пунктів прямо залежить від результатів зонування територій і змісту містобудівної документації. Згідно з ч. 2 ст. 59 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» правовий режим приміських і зелених зон визначають сільські, селищні, міські ради під час розроблення генеральних планів відповідних населених пунктів за погодженням з радами, на території яких створюються зазначені зони [4]. Правовий режим земель рекреаційного призначення в межах населених пунктів у багатьох випадках визначається локальними землепорядними і проектними актами, а тому має певну специфіку при встановленні для кожної конкретної земельної ділянки. Причому проекти планування рекреаційних зон підлягають обов'язковій державній екологічній експертизі. Потребує негайного вирішення питання регулювання земельних відносин у містах та інших населених пунктах. Зокрема, органи місцевого самоврядування повинні здійснювати регулювання цих відносин з належним урахуванням соціально-економічного значення земель з метою створення сприятливого життєвого середовища.

Землі рекреаційного призначення в межах населених пунктів призначені для реалізації рекреаційної діяльності. Землі за межами міста є резервом для розширення території міста, а також виконують захисну і санітарно-гігієнічну роль, часто використовуються і як місце відпочинку населення.

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про планування і забудову територій», визначення і раціональне розташування рекреаційних територій є одним з основних завдань планування і забудови територій [5]. Створення належних умов для відпочинку населення є пріоритетним напрямком екологічної безпеки під час планування і забудови територій.

Генеральна схема планування території України забороняє у містах зі значним рекреаційним і оздоровчим потенціалом будівництво нових і розширення діючих промислових підприємств, не пов'язаних із задоволенням потреб відпочивальників, чи таких, що можуть

негативно вплинути на природні рекреаційні ресурси. Генеральні плани населених пунктів встановлюють межі рекреаційних зон, а також режим земель рекреаційного призначення в межах населених пунктів.

Забезпечення санітарно-гігієнічних, екологічних, архітектурних і містобудівних вимог до організації земель рекреаційного призначення в межах населених пунктів регулюється Державними санітарними правилами планування і забудови населених пунктів. Дані правила передбачають рівномірне і безперервне озеленення територій рекреаційних зон, які повинні створюватися якнайдалі від промислових та інших об'єктів, що негативно впливають на природні рекреаційні ресурси.

Земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів виконують рекреаційні функції. Це землі міських лісів, парків, лісопарків, бульварів, скверів, садів житлових районів тощо. Земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів є тією матеріальною основою, що забезпечує збереження і відновлення міського природного середовища.

Зі зростанням міст і погіршенням екологічної ситуації землі рекреаційного призначення в межах населених пунктів стають засобом забезпечення підтримання сприятливого навколишнього природного середовища в містах. Поряд з естетичними, рекреаційними функціями вони відновлюють природне середовище, збагачуючи повітря киснем.

До складу земель рекреаційного призначення належать земельні ділянки, зайняті територіями будинків відпочинку, пансіонатів. Землі рекреаційного призначення, на яких розташовані будинки відпочинку та пансіонати, також підлягають функціональному зонуванню. Відповідно до Державних санітарних правил розміщення, улаштування та експлуатації оздоровчих закладів межі зон відпочинку та функціональне зонування їх територій повинні відповідати вимогам містобудівних і гігієнічних нормативів.

На територіях зон відпочинку забороняється будівництво нових і розширення

та реконструкція діючих виробничих і інших об'єктів, не пов'язаних з безпосереднім обслуговуванням відпочивальників і населення. Вибір територій для зон відпочинку здійснюється на підставі техніко-економічних обґрунтувань, а також комплексної оцінки природних рекреаційних ресурсів з урахуванням нормативів екологічної безпеки вмісту шкідливих речовин в ґрунтах і ґрунтових водах. Результатом планування і створення рекреаційних об'єктів має бути відсутність руйнівного впливу їх діяльності на природні рекреаційні ресурси.

До земель рекреаційного призначення належать земельні ділянки, зайняті територіями об'єктів фізичної культури і спорту. Закон України «Про фізичну культуру і спорт» в ст. 1 дає визначення поняттю «спорт» як органічній частині фізичної культури, особливій сфері виявлення та уніфікованого порівняння досягнень людей у певних видах фізичних вправ, технічної, інтелектуальної та іншої підготовки шляхом змагальної діяльності [6]. Соціальна цінність спорту визначається його дійовим стимулюючим впливом на поширення фізичної культури серед різних верств населення.

Фізична культура являє собою складову частину загальної культури суспільства, що спрямована на зміцнення здоров'я, розвиток фізичних, морально-вольових та інтелектуальних здібностей людини з метою гармонійного формування її особистості. Вона є важливим засобом підвищення соціальної і трудової активності людей, задоволення їх моральних, естетичних та творчих запитів, життєво важливої потреби взаємного спілкування, розвитку дружніх стосунків між народами і зміцнення миру.

Функціональним призначенням земель рекреаційного призначення, зайнятих територіями об'єктів фізичної культури і спорту, є проведення спортивних заходів. Під спортивними заходами розуміють проведення змагань, розваг, свят, фестивалів тощо.

Землі рекреаційного призначення, що використовуються для спортивної діяльності, повинні бути забезпечені належною матеріально-технічною базою з відповід-

ним спортивним реманентом і спорудами. Закон України «Про фізичну культуру і спорт» у ст. 29 забороняє перепрофілювання та ліквідацію фізкультурно-оздоровчих і спортивних споруд на землях рекреаційного призначення без зведення рівноцінних споруд. Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування мають здійснювати контроль за використанням спортивних об'єктів, розташованих на землях рекреаційного призначення.

Власники фізкультурно-оздоровчих і спортивних об'єктів на землях рекреаційного призначення зобов'язані забезпечувати їх безпечний для людей і природних рекреаційних ресурсів стан. Адміністрація фізкультурно-оздоровчих споруд і організатори спортивних заходів несуть відповідальність за їх організацію на землях рекреаційного призначення, а також упорядковувати їх відповідно до санітарних, екологічних, містобудівних та інших вимог. Такі вимоги затверджені Кабінетом Міністрів України.

Експлуатація небезпечного для людей і рекреаційних ресурсів спортивного обладнання на землях рекреаційного призначення забороняється. Таким чином, спеціальний правовий режим земель рекреаційного призначення, що використовуються для спортивної діяльності, крім вимог до організації рекреаційної інфраструктури і забезпечення охорони рекреаційних ресурсів передбачає також вимоги до забезпечення безпечного використання спортивних споруд.

Одним з найбільш ефективних видів рекреаційної діяльності є туризм. Тому рекреаційна територія визначається як складова земельного фонду, що використовується в туризмі та відпочинку.

Оскільки законодавець у ст. 50 Земельного кодексу України цільовим призначенням рекреаційних земель визначає туризм, а у ст. 51 Земельного кодексу України до земель рекреаційного призначення відносить земельні ділянки, зайняті територіями туристичних баз, кемпінгів, яхт-клубів, стаціонарних і наметових туристично-оздоровчих таборів, будинків рибалок і мисливців, дитячих туристичних станцій, дитячих та спортивних таборів, інших аналогічних

об'єктів, то ми вважаємо необхідним навести визначення поняття «туризм». Відповідно до ст. 1 Закону України «Про туризм», туризм визначається як тимчасовий виїзд особи з місця постійного проживання в оздоровчих, пізнавальних, професійно-ділових чи інших цілях без здійснення оплачуваної діяльності в місці перебування [7]. Здійснення туристичної діяльності неможливе без використання наданих для цих потреб земельних ділянок, що володіють туристичними цінностями.

Слід визнати, що туристична галузь набуває дедалі більшого значення для розвитку економіки та соціальної сфери в Україні, стрімко інтегрується у світову туристичну індустрію. Пріоритетний напрям розвитку в'їзного та внутрішнього туризму є важливим чинником підвищення якості життя в Україні, утворення додаткових робочих місць, поповнення валютних запасів держави та підвищення її авторитету на міжнародній арені.

На підтвердження цього постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2002 р. була затверджена Державна програма розвитку туризму на 2002-2010 роки [8]. Ця Програма передбачає здійснення таких заходів: створення та ведення державного кадастру рекреаційних ресурсів туризму; проведення інвентаризації та оцінки природних та історико-культурних ресурсів; установлення межі охоронних зон усіх видів об'єктів природно-заповідного фонду та необхідних резервованих територій для розвитку курортів, рекреаційного комплексу та туризму; розроблення методики та визначення норм максимально допустимого антропогенного навантаження у межах рекреаційних територій; виконання робіт з відновлення ландшафтів та поліпшення упорядкування рекреаційних територій.

Рекреаційні території призначені для відпочинку і туризму населення, знаходяться на межі двох зон — природної і культурної, оскільки в такі зони входять не лише природні об'єкти, але й об'єкти культури. Тому до земель рекреаційного призначення можуть бути віднесені землі, на яких розташовані музеї. На ці землі

поширюється дія законодавства про музеї та музейну справу. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про музеї і музейну справу», музеї — це культурно-освітні та науково-дослідні заклади, призначені для вивчення, збереження та використання пам'яток природи, матеріальної і духовної культури, прилучення громадян до надбань національної і світової історико-культурної спадщини [9].

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про музеї і музейну справу», на території, відведеній для музею, забороняється діяльність, що суперечить його функціональному призначенню або може негативно впливати на стан зберігання музейного зібрання, а також інша діяльність, яка є несумісною з діяльністю музею як закладу культури. Правовий режим земель музеїв може передбачати їх функціональне зонування. На їх території згідно з статутом може бути виділено зони: заповідна — для зберігання і охорони найбільш цінних історико-культурних комплексів і окремих об'єктів; експозиційна — для стаціонарного демонстрування великогабаритних музейних предметів і використання в культурно-пізнавальних цілях; наукова — для проведення науково-дослідної роботи; рекреаційна — для відпочинку та обслуговування відвідувачів музею; господарська — для розміщення допоміжних господарських об'єктів.

Музей, згідно зі ст. 12 зазначеного Закону, здійснює користування землею, іншими природними ресурсами та несе відповідальність за дотримання норм щодо їх охорони і раціонального використання згідно з чинним законодавством.

До земель рекреаційного призначення належать також землі, надані для дачного будівництва і спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації. Відповідно до п. «г» ч. 1 ст. 121 Земельного кодексу України розміри земельних ділянок, які безоплатно передаються громадянам для індивідуального дачного будівництва, не повинні перевищувати 0,1 гектара. Земельні ділянки для дачного будівництва надаються в загальному порядку. Забудова дачних ділянок здійснюється відповідно до містобудівних вимог.

Розвиток рекреації в кожен історичний період був тісно пов'язаний з політико-економічною ситуацією в країні. Зміни в політиці, економіці та соціальній сфері, що відбулися за останні роки, безпосередньо вплинули на сучасний стан і майбутній розвиток рекреації в Україні.

Характерною особливістю в зміні рекреаційного попиту населення є посилення інтеграція рекреаційної діяльності з господарською активністю. Для переважної частини населення вже важко відділити потребу у відпочинку від прагнення мати власне друге житло, свою землю, брати участь у виробництві сільськогосподарської продукції. У зв'язку з цим за останні роки зросла популярність відпочинку на дачах, садових ділянках і в сільських будинках.

Повинні отримати поширення і нові для країни рекреаційні установи, такі як малі сільські готелі, туристичні селища і рекреаційні центри для сімейного відпочинку, створення яких потребує менших витрат і дає змогу організувати більш дешевий відпочинок для родин. Організація відпочинку в подібних установах може бути налагоджена як по путівках, так і на умовах оренди з правом подальшого викупу у власність.

Ненадійність соціально-економічного становища, політична нестабільність, нерозвиненість сфери рекреаційного обслуговування помітно скоротять потік іноземних туристів в Україну. Разом з тим ресурси країни вже в найближчому майбутньому можуть зацікавити іноземного туриста. Наявність в Україні екологічно чистих територій, їх поєднання з культурно-історичними цінностями створюють непогані передумови для організації екологічного туризму — напрямку, що швидко розвивається у світовому та європейському туристичному русі.

Ключові слова: землі рекреаційного призначення; земельні ділянки; рекреаційні території; рекреаційні зони; склад земель; туризм.

Важливе значення для правового режиму земель рекреаційного призначення, які використовуються для організації відпочинку населення,

туризму та проведення спортивних заходів має класифікація земель за категоріями залежно від їх цільового призначення, що дозволяє забезпечити диференційований підхід до правового регулювання земельних відносин у рамках загального правового режиму всіх земель.

Classification of the lands depending on their special purpose has a great importance for the legal status of the lands used for recreation, tourism and sports competitions. This allows to provide a differentiated approach to the legal regulation of the landowners according to the general legal status of all the lands.

Література

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — №3-4. — Ст. 27.
2. Земельне право України: Підручник / за ред. О. О. Погрібною та І. І. Каракаша. — Вид. 2-ге перероб. і допов. — К.: Істина, 2009. — С. 369.
3. Моніторинг і охорона земель: Навч. посіб. / В. О. Аніщенко, В. О. Боровий — Чернівці, 2006. — С. 64.
4. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — №41. — Ст. 546.
5. Про планування і забудову територій: Закон України від 20 квітня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 31. — Ст. 250.
6. Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 14. — Ст. 80.
7. Про туризм: Закон України від 15 вересня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 31. — Ст. 241.
8. Державна програма розвитку туризму на 2002-2010 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2002 р. № 583 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 18. — Ст. 935.
9. Про музеї і музейну справу: Закон України від 29 червня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 25. — Ст. 191.

А. Майдебура,

начальник відділу Рахункової палати,
здобувач кафедри конституційного права ОНЮА

КОНЦЕПЦІЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ НАГОРОДНОЇ СПРАВИ В УКРАЇНІ

Серед заходів з розбудови незалежної української державності реформування нагородного законодавства, яке б гарантувалося на загальноєвропейських гуманістичних цінностях, врахувало історичні та культурні традиції українського народу та сучасну світову нагородну практику, розглядалося як одне з першочергових. Про це свідчить хоча б той факт, що вже 3 січня 1992 року Президія Верховної Ради України утворила Комісію у питаннях заснування державних нагород України, завданням якої було внесення пропозиції щодо заснування державних нагород України [1]. Разом із заходами з побудови нової нагородної системи були вжиті заходи щодо збереження за громадянами України, відзначеними державними нагородами СРСР, прав та обов'язків, передбачених нагородним законодавством колишнього СРСР, гарантувався їх захист та повага з боку державних органів України [2]. Ця принципова позиція не тільки стала одним із наріжних каменів формування нового нагородного законодавства України, але й була розвинута в ньому [див., наприклад: 3, 4], що сприяло соціальній стабільності не тільки серед цієї категорії осіб, але й в усьому суспільстві.

І в незалежній Україні, незважаючи на зусилля народних депутатів Верховної Ради України першого та другого скликань, прийняти Закон України «Про державні нагороди України» (далі — Закон про державні нагороди) вдалося лише третьому році державної незалежності України, а саме 16 березня 2000 року [5]. За цей значний проміжок часу система державних нагород України не зазнала жодних змін за винятком припинення нагородження Почесною Гра-

мотою та Грамотою Президії Верховної Ради України, останнє нагородження якими відбулося у грудні 1991 року.

Безумовно, значний позитивний потенціал, яким володіють нагороди, не міг не бути задіяним. Тому нагородний вакуум став заповнювати Президент України, який після прийняття Верховною Радою України 14 лютого 1992 року Закону України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» набув конституційного права засновувати президентські відзнаки та нагороджувати ними [6]. Саме відзнаки Президента України на певний час фактично замінили собою державні нагороди України, а з прийняттям Закону про державні нагороди вже юридично набули такого правового статусу.

Прийняття названого вище Закону стало важливим кроком на шляху до побудови демократичної, правової, соціальної держави, оскільки він є базовим для формування та розвитку суспільних відносин у сфері функціонування державних нагород. Крім цього, існування цього Закону є вимогою нової Конституції України.

З прийняттям цього Закону було вирішено низку питань функціонування державних нагород України, зокрема визначено види державних нагород, встановлено конкретні державні нагороди, коло осіб, які можуть бути нагороджені державними нагородами, закріплені підстави для нагородження державними нагородами, права та обов'язки нагороджених.

Разом з цим прийняття Закону про державні нагороди не вирішило всіх питань функціонування державних нагород, необхідних для їх найбільш ефективного функціонування в державі, а ряд питань взагалі залишився поза

його регулюванням. На наш погляд, не можна визнати оптимальною систему державних нагород в частині встановлених цим Законом видів державних нагород. Законом не враховані особливості процедури попереднього розгляду питань, пов'язаних з нагородженням державними преміями України.

Нагороди, як необхідний фактор для ефективного управління державою, давно привертають увагу дослідників.

Так, ще в працях стародавніх мислителів йдеться про те, що обов'язковою складовою існування держави та дій правителя є система покарань і винагород [7], покарання та нагородження розглядається як метод управління людьми [8]. Разом з цим формулюється думка про те, що нагороди та покарання повинні відповідати вчинкам людей. Звання і нагороди повинні бути результатом заслуг, а покарання та страти — наслідком злочинів. Нагороджувати людей, які не мають заслуг, так само нерозумно, як карати невинних [9].

Вирішення цих та багатьох інших проблем функціонування державних нагород значно ускладнюється відсутністю у вітчизняній конституційно-правовій науці спеціальних досліджень з даної проблематики. Крім того, і в радянській науці державного права увагу дослідників питання функціонування державних нагород привертало недостатньо. З нечисленних наукових досліджень слід відмітити дослідження В. А. Гринчишина «Вдосконалення правового регулювання державного нагородження» [10], в якому автор досліджує деякі аспекти державного нагородження. Також привертає увагу фундаментальне монографічне тритомне видання, присвячене малодослідженим науковим проблемам розвитку національного нагородотворення «Нагороди України: історія, факти, документи», що побачило світ 1996 року завдяки зусиллям авторського колективу у складі Д. Табачника (керівник авторського колективу), І. Безгіна, В. Бузало, М. Дмитренко, І. Кураса, В. Куценко, Л. Яковлева [11].

Аналіз становлення і розвитку деяких аспектів сучасної нагородної спра-

ви в Україні став предметом поки що небагатьох досліджень істориків [12] і правознавців [13].

Мета статті полягає в аналізі концептуальних засад удосконалення нагородної справи в Україні, а також у формулюванні на цій основі теоретичних положень і конкретних рекомендацій, що мають прикладне значення для вдосконалення нагородної справи і практики застосування нагородного законодавства.

Докорінні зміни політичних та економічних основ суспільства, демократичні перетворення, що відбуваються в Україні, вимагають від державної влади «посилення її управлінського впливу шляхом постійного удосконалення його форм і методів» [14].

За таких обставин важливим є розвиток системи державних нагород України, оскільки вони є елементом, за допомогою якого державна влада здійснює свій управлінський вплив. Державні нагороди виступають у своєму матеріальному прояві як атрибут державної влади, а відповідно, і самої держави.

Формування системи державних нагород України — процес непростий і тривалий, а складнощі, з якими довелося стикнутися, певною мірою, віддзеркалюють загальні проблеми державотворення.

Накопичилися питання, вирішення яких є нагальною проблемою подальшого розвитку відносин у сфері державних нагород. Основні напрями вдосконалення державної нагородної політики, правових, організаційних та інших засобів вирішення проблем, подолання негативних явищ у цій сфері визначає Концепція вдосконалення нагородної справи в Україні (далі — Концепція), схвалена Указом Президента України від 18 серпня 2005 року [15].

Концепція, по суті, є першим документом подібного характеру і спрямована на регулювання відносин у сфері державних нагород. Слід згадати, заради справедливості, і Концепцію державних нагород України, яку розробила 1992 року Комісія Президії Верховної Ради України у питаннях заснування держав-

них нагород України [16] і яку, на жаль, не було затверджено.

Концепцією зазначено, що створена за роки незалежності система державних нагород України стала важливим фактором утвердження української державності, морального заохочення громадян за активну діяльність у розвитку економіки, науки, культури, у соціальній сфері, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності.

Однак у цей самий час у нагородній політиці були допущені й певні суттєві прорахунки, які виявилися надто серйозними, щоб їх ігнорувати. Концепція визначає, що основні проблеми реалізації державної нагородної політики останніми роками спричинені, насамперед, відходом від демократичних принципів нагородження і полягають у необ'єктивності оцінки, у деяких випадках, заслуг осіб, відзначених державними нагородами, невідповідності кількості нагороджених реальним показникам економічного, соціального розвитку держави, масовому відзначенні всупереч законодавству осіб з нагоди ювілеїв, окремих населених пунктів, підприємств, організацій та установ, нерідко без погодження та обговорення в установленому порядку пропозицій, без додержання вимог щодо послідовності та періодичності відзначення, що призвело до безпідставно різкого зростання кількості нагороджень. Указано на необґрунтовано велику частку нагороджених керівників, державних службовців, що не відповідає соціальній структурі суспільства. Ще однією проблемою є те, що організація нагородної справи залишалась, значною мірою, непрозорою та закритою для широкої громадськості, не було створено умов для належного контролю з боку суспільства за вирішенням питань у цій сфері.

Слід зазначити, що проблема кількості нагороджених є актуальною достатньо давно. Ще у XVI столітті Мішель Монтень розмірковував над цим і сформулював важливий принцип нагородження — помірність, зазначаючи,

що вся цінність та шана почесних знаків відзнаки полягає в тому, що вони присвоюються лише невеликій кількості осіб, широке їх роздавання фактично призводить до їх знецінення [17].

Ця проблема поставала і за радянських часів. Так у 50-ті роки минулого століття стала стрімко зростати кількість нагороджених, що було пов'язано, зокрема, із запровадженням нагородження за вислугу років. Таке становище спричинило падіння суспільного престижу нагород — відбулася своєрідна їх девальвація. Президія Верховної Ради СРСР, реагуючи на ці процеси, 11 лютого 1958 року прийняла Указ «Про порядок нагородження орденами та медалями СРСР» [18]. Цим Указом відмінялося нагородження орденами і медалями за вислугу років, а також визнавалися такими, що повністю або частково втратили чинність, 87 указів та постанов Президії Верховної Ради СРСР, які раніше закріплювали таке нагородження.

Ще раз влада була змушена реагувати на значне, невиправдане зростання кількості нагороджених наприкінці вісімдесятих років, коли Центральний Комітет КПРС постановою «Про вдосконалення порядку нагородження державними нагородами СРСР» (1988) визнав значні прорахунки в нагородній політиці держави, зниження авторитету державних нагород, пов'язаного з масовими нагородженнями з нагоди п'ятирічок, ювілеїв. У зв'язку з цим наголошувалося на необхідності істотно змінити практику нагородження державними нагородами, щоб нагородження стало активно сприяти соціально-економічному розвитку держави. ЦК КПРС схвалив заходи, спрямовані на вдосконалення порядку нагородження державними нагородами СРСР, які були ухвалені Президією Верховної Ради СРСР [19]. На рівні республік Радянського Союзу були вжиті аналогічні заходи. Однак практичного результату за цими заходами отримати не судилося. Незабаром розпочалися політичні процеси, які, врешті-решт, призвели до розвалу СРСР та виникнення на його теренах нових незалежних держав.

Повертаючись до змісту Концепції, необхідно зазначити, що вона визначила ряд пріоритетних напрямів удосконалення нагородної справи в Україні, серед яких можна відмітити такі:

- вдосконалення правового регулювання нагородної справи, посилення гарантій захисту прав нагороджених державними нагородами України та колишнього СРСР, підвищення престижу державних нагород у суспільстві, вдосконалення критеріїв оцінки заслуг кандидатур, які висунуті на отримання нагород;

- розширення системи державних нагород і встановлення нових відзнак, зокрема для відзначення особливих заслуг громадян в утвердженні суверенітету та незалежності України, розвитку демократії, а також у врятуванні життя людини, благодійній та іншій діяльності у сфері охорони здоров'я громадян;

- посилення відповідальності за порушення законодавства про державні нагороди України;

- здійснення нагородження з нагоди державних свят, визначних подій в історії України та в інших випадках, що визначаються Президентом України;

- удосконалення процедури внесення клопотань про нагородження;

- удосконалення організації діяльності Комісії державних нагород та геральдики;

- запровадження прозорого механізму визначення кількості осіб, які можуть бути нагороджені;

- удосконалення порядку виготовлення державних нагород України та поліпшення їх якості відповідно до світових стандартів;

- розроблення та запровадження більш досконалої церемонії вручення державних нагород Президентом України та, за його дорученням, іншими особами, посилення контролю за врученням державних нагород на місцях;

- створення Реєстру відомчих заохочувальних відзнак центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, здійснення перевірки додержання вимог законодавства під час вирішення питань щодо заснування таких відзнак;

- започаткування всебічного інформування громадськості про діяльність Президента України щодо нагородження державними нагородами, а також про заходи, здійснювані державними та іншими органами, які забезпечують реалізацію державної нагородної політики;

- організація широкого висвітлення у засобах масової інформації досягнень осіб, відзначених державними нагородами України;

- підготовка та видання збірника нормативно-правових актів та інших документів із питань державних нагород України, плакатів та інших друкованих матеріалів про державні нагороди України;

- забезпечення гласного висунення кандидатур для нагородження в трудових колективах підприємств, установ, організацій незалежно від типу і форми власності;

- організація оперативного інформування широкої громадськості про акти Президента України з питань нагородження, а також про діяльність Комісії державних нагород та геральдики тощо.

Важливим є те, що Концепція передбачає шляхи реалізації її положень, а саме: внесення в установленому порядку відповідних змін до законодавства; запровадження постійного моніторингу стану реалізації державної нагородної політики, забезпечення оперативного вирішення проблемних питань; удосконалення організаційного забезпечення реалізації державної нагородної політики, діяльності відповідних структурних підрозділів центральних та місцевих органів виконавчої влади, підвищення їхнього статусу; створення системи надання кваліфікованої консультативної допомоги кадровим службам підприємств, установ та організацій з питань підготовки нагородних документів.

Вжиття комплексу заходів, передбачених Концепцією, забезпечить дальший розвиток нагородної справи в Україні відповідно до сучасних вимог, підвищення її ролі в суспільстві, довіри громадськості до діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування в цій сфері.

Варто зазначити, що реалізація частини заходів, передбачених Концепцією, визначена безпосередньо Указом Президента України про її затвердження. Зокрема, йдеться про запровадження нового порядку нагородження державними нагородами — у спеціально встановлені для цього дні. Так, з нагоди Дня соборності України передбачається проводити нагородження — 22 січня, Дня Перемоги — 9 травня, Дня Конституції України — 28 червня, Дня незалежності України — 24 серпня, у дні професійних свят та ювілейних дат, а також в інших випадках, що визначаються Президентом України.

Слід відмітити, що практика нагородження окремими державними нагородами у спеціально визначені для цього дні існує і в інших країнах, наприклад Литві та Естонії.

Крім цього, Указ передбачає заснування ордена Свободи для відзначення особливих заслуг громадян в утвердженні суверенітету та незалежності України, розвитку демократії, а також медалі «За врятоване життя» — за врятування життя людини, активну благодійну, гуманістичну та іншу діяльність у справі охорони здоров'я громадян.

Названі державні нагороди були встановлені у 2008 році шляхом внесення змін до Закону про державні нагороди [20].

До здобутків незалежної України у сфері державотворення можна віднести побудову цілісної системи державних нагород, а самі нагороди «владно увійшли у сьогоднішній і стали невід'ємною частиною української державної субстанції, розширивши досвід національного будівництва» [21].

З набуттям Україною 1991 року державної незалежності, яка зумовила зміну суспільно-політичного ладу і форми держави, в Україні розпочалися необоротні процеси формування державних інституцій на нових демократичних засадах. Серед заходів з розбудови незалежної української державності реформування нагородного законодавства, яке б ґрунтувалося на загальнодержавних гуманістичних цінностях, врахо-

увало історичні та культурні традиції українського народу та сучасну світову нагородну практику, розглядалося як одне з першочергових.

Серед змін, які відбулися у сфері державних нагород за часів незалежності, стало припинення відзначення державними нагородами підприємств, об'єднань, установ, організацій, військових частин, колективів людей, населених пунктів тощо. З прийняттям 2000 року Закону України «Про державні нагороди України» така позиція набула законодавчого закріплення. Законом було передбачено, що державними нагородами України можуть бути нагороджені громадяни України, іноземці та особи без громадянства, тобто виключно фізичні особи.

На сучасному етапі функціонування державних нагород України Концепція про вдосконалення нагородної справи в Україні, затверджена Указом Президента України від 18 серпня 2005 року, є логічним та необхідним кроком вперед у врегулюванні відносин даного роду. Разом з цим слід відмітити, що ряд актуальних питань залишилися не вирішеними.

Наприклад, на сьогодні склалася нелогічна ситуація, коли для осіб, відзначених вищим ступенем відзнаки в Україні — званням Герой України, не передбачено жодних пільг, у той час як особи, удостоєні звань Героя Радянського Союзу, Героя Соціалістичної Праці й повні кавалери ордена Слави користуються спеціально встановленими для них пільгами. Цей факт ілюструє лише частину існуючої проблеми. Питання надання пільг особам, відзначеним державними нагородами, та обсягу цих пільг потребує послідовного і системного підходу. Необхідно, щоб процес нормативно-правового врегулювання питань надання пільг особам, відзначеним державними нагородами, набув системного та послідовного характеру і був об'єктивним та справедливим щодо інших громадян країни.

Було б доцільним, щоб Концепція передбачала завдання Кабінету Міністрів України: з урахуванням вітчизняного та

іноземного досвіду, виходячи з можливостей державного бюджету, опрацювати питання та подати пропозиції щодо надання пільг особам, відзначеним державними нагородами.

Нова система державних нагород з позиції побудови в Україні правової держави вимагає ефективних правових механізмів своєї реалізації, що, у свою чергу, потребує відповідного регулювання на рівні підзаконних актів. Даний процес поки не набув стрункості й гармонійності та ще далекий від свого завершення. Так, наприклад, потребують приведення у відповідність до Закону про державні нагороди статуту та положення про державні нагороди, оскільки більшість з них були затверджені ще до його прийняття.

Ключові слова: державні нагороди, державні органи, нагородне законодавство, відзнаки, держава, покарання, ви нагороди, нагородна справа, негативні явища, захист Вітчизни, нагородна політика, відзнаки.

У статті розглядаються концептуальні засади вдосконалення нагородної справи у контексті заходів з розбудови незалежної української державності.

The author investigates conceptual bases for improving the procedure of granting state awards in the context of state-building in independent Ukraine.

Література

1. Див.: Про Комісію Президії Верховної Ради України у питаннях заснування державних нагород України: Постанова Президії Верховної Ради України від 03.01.92 р. № 2029-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 17. — Ст. 212.

2. Див.: Про громадян України, відзначених державними нагородами СРСР: Постанова Президії Верховної Ради України від 02. 03. 92 р. № 2159-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 22. — Ст. 322.

3. Див.: Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22.10.93 р. № 3551-XII // Відомості

Верховної Ради України. — 1993. — № 45. — Ст. 425.

4. Див.: Про увічнення Перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941 — 1945 років: Закон України від 20.04.00 р. № 1684-III // Уряд. кур'єр. — 2000. — 16 трав.

5. Див.: Про державні нагороди України: Закон України від 16.03.00 р. № 1549-III // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 21. — Ст. 162.

6. Див.: Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України: Закон України від 14.02.92 р. № 2113-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 20. — Ст. 271.

7. Див.: Древнекитайская философия: собр. текстов. В 2 т. — М.: Мысль, 1973. — Т. 2. — С. 18.

8. Див.: Там само. — С. 222.

9. Див.: Антология мировой правовой мысли. В 5 т. Т. 1. Античный мир и Восточные цивилизации / рук. науч. проекта Г. Ю. Семичин; Нац. обществ.-науч. фонд. — М.: Мысль, 1999. — С. 505.

10. Див.: Гринчишин, В. А. Совершенствование правового регулирования государственного награждения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В. А. Гринчишин; Акад. наук Укр. ССР, Ин-т гос. и права. — К., 1990. — 18 с.

11. Див.: Нагороди України: історія, факти, документи. У 3 т. / кер. авт. кол. Д. Табачник, І. Безгін, В. Бузало, М. Дмитренко, І. Курас [та ін.]. — К.: Українознавство: фірма «ARC — Ukraine», 1996.

12. Див.: Відзнаки Президента України: Ордени, медалі, нагородна зброя: [фотоальбом] / авт.-упоряд.: М. П. Більболоцький, В. Й. Бузало, В. М. Куценко, В. М. Литвин, В. П. Рябоконт. — К.: Мистецтво, 1999; Українська фалеристика: З історії нагородної спадщини. У 2 кн. / Д. Табачник, В. Бузало, В. Воронін [та ін.]. — К.: Либідь, 2004. — Кн. 1; Табачник, Д. Державні нагороди — не тільки атрибут державності / Д. Табачник // Віче. — 1995. — № 6. — С. 110-122; Бузало, В. І. Державні нагороди України / В. І. Бузало // Юрид. енцикл. — К.: «Укр. енцикл.» ім. М. П. Бажана, 1999. — Т. 2. — С. 157-158.

13. Див.: Заїка, В. В. Відмінність державних нагород від інших видів нагородження / В. В. Заїка // Держава і право: зб. наук. пр. Серія «Юридичні і політич-

- ні науки». — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. — Вип. 40. — С. 160-168; Майдебура, А. М. Реформування нагородної системи України / А. М. Майдебура // Юрид. вестник. — 1998. — № 1. — 69-72; Майдебура, А. М. Конституційно-правові основи нагородної справи в Україні / А. М. Майдебура // «Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція», міжнар. наук. — практ. конф. (2000; Одеса). Міжнародна наукова-практична конференція «Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція», жовт. 2000 р.: [матеріали] / за ред. С. В. Ківалова, М. П. Орзіха. — О.: Юрид. літ., 2001. — С. 231-237. — (Б-ка журн. «Юрид. вісник»); Майдебура, А. М. Державні нагороди України в світлі Закону України «Про державні нагороди України» / А. М. Майдебура // Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр. ОНЮА. — О.: Юрид. літ., 2001. — Вип. 12. — С. 251-257; Майдебура, А. М. Концепції вдосконалення нагородної справи в Україні — основа подальшого розвитку відносин у сфері державних нагород / А. М. Майдебура // Державне управління і право: зб. наук. пр. У 2 ч. Ч. 1 / Київ. нац. ун-т культури і мистецтв; Ін-т державного управління і права. — К., 2006. — Вип. 1. — С. 86-92; Майдебура, А. М. Деякі аспекти удосконалення нагородного законодавства України / А. М. Майдебура // Актуальні проблеми політики: зб. наук. пр. / гол. ред. С. В. Ківалов; відп. за вип. Л. І. Кормич. — О.: Фенікс, 2007. — Вип. 30. — С. 274-278; Майдебура, А. М. Становлення і розвиток нагородного права України / А. М. Майдебура // «Правове життя сучасної України», Всеукр. наук. конф. (2008; Одеса). Всеукраїнська наукова конференція «Правове життя сучасної України», 2008 р.: [тези доп.] / відп. ред. д-р юрид. наук, проф. Ю. М. Оборотов; Одес. нац. юрид. акад. — О.: Фенікс, 2008. — С. 171-173.
14. Цветков, В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. — Х.: Право, 1996. — С. 3.
15. Див.: Концепція про вдосконалення нагородної справи в Україні: затв. Указом Президента України від 18.08.05 р. №1177/2005 // Офіційний вісник України. — 2005. — № 34. — Ст. 2030.
16. Див.: Нагороди України: історія, факти, документи. У 3 т. / кер. авт. кол. Д. Табачник, І. Безгін, В. Бузало, М. Дмитренко, І. Курас [та ін.]. — К.: Українознавство: фірма «ARC — Ukraine», 1996. — Т. 3. — С. 5-11.
17. Див.: Монтедь, Мишель. Опыт. В 3 кн. Кн. 1, 2 / Мишель Монтедь. — М.: РИПОЛ КЛАССИК, 1997. — С. 439.
18. Див.: О порядке награждения орденами и медалями СССР: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 11.02.58 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1958. — № 4. — Ст. 87.
19. Див.: О совершенствовании порядка награждения государственными наградами СССР: Постановление Президиума Верховного Совета СССР; О внесении некоторых изменений в систему почетных званий СССР: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22. 08. 88 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1988. — № 35. — Ст. 569, 570.
20. Див.: Про внесення змін до Закону України «Про державні нагороди України»: Закон України від 10. 04. 2008 // Відомості Верховної Ради України. — 2008. — № 24. — ст. 231.
21. Українська фалеристика: 3 історії нагородної спадщини: У 2 кн. / Д. Табачник, В. Бузало, В. Воронін [та ін.]. — К.: Либідь, 2004. — Кн. 1. — С. 8.



ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО

УДК: 342.734

Я. Чернопищук,

студентка 5-го курсу, соціально-правового факультету
Одеської національної юридичної академії

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО НА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ

З прийняттям Конституції у 1996 році Україна була проголошена соціальною державою (ст. 1). Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ч. 1 ст. 3) [1]. Держава зобов'язалась проводити діяльність, направлену на забезпечення певного рівня добробуту своїх громадян, підтримку соціально незахищених верств і встановлення у суспільстві соціальної справедливості. Була визначена мета — побудова соціально орієнтованої економіки у рамках здійснення соціальної політики держави, яка визнається сьогодні стратегічною і одним з головних напрямків української державної політики [2]. Провідні ідеї вищевказаних орієнтирів містяться у ч. 1 ст. 46 Конституції України, яка визначає, що громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, визначених законом [1]. Очевидно, що вказана стаття не містить конкретного визначення поняття соціального захисту, а лише опосередковано розкриває деякі з його структурних елементів. У той же час у законодавстві також вживається термін «соціальне забезпечення», причому одночасно одні й ті самі відносини позначаються по-різному без будь-яких закономірностей. Наведемо приклади деяких нормативних актів, які містять певні невідповідності у застосуванні зазначених термінів: Основи законо-

давства про загальнообов'язкове страхування, Закон України «Про пенсійне забезпечення», Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», Закон України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні», Закон України «Про державні соціальні стандарти і соціальні гарантії», Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» та ін. [3].

Отже, перш за все, слід співвіднести вищевказані поняття за їх етимологічною суттю з урахуванням доктринальних концепцій, тлумачення вітчизняного законодавства та міжнародних актів, адже невизначеність категоріального апарату призводить до хибного розуміння напрямків державної політики під час їх реалізації і, як наслідок, неефективності соціально-орієнтованих державних програм.

У дослідженнях думок науковців можемо виокремити 3 підходи у співвідношенні понять «соціальний захист» і «соціальне забезпечення»:

1) соціальний захист є ширшим поняттям за соціальне забезпечення. Прибічниками такого підходу є І. М. Сирота [4], О. Є. Мачульська [5], О. І. Процевський [6];

2) вказані терміни розглядаються як тотожні. Цієї позиції зокрема дотримуються автори проекту Соціального кодексу України народні депутати В. С. Журавський, С. О. Кириченко [7];

3) «соціальний захист», як один з напрямків захисту прав людини, охоплює



лише діяльність щодо скоєння правопорушень і є вужчим за своїм змістом, ніж поняття «соціального забезпечення» (П. М. Рабинович [8], Н. Б. Болотіна [9]).

У міжнародній практиці загально-визнаним вважається термін «соціальне забезпечення», а якщо вдатися до дослівного перекладу, навіть «соціальна безпека» (social security). Термін «захист» (protection) застосовується щодо захисту права на соціальне забезпечення лише окремої особи (protection of individuals). Таке розуміння соціального забезпечення ґрунтується на нормах Конвенції МОП №102 про мінімальні норми соціального забезпечення, Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права [10]. Однак положення Європейської хартії про основні соціальні права трудящих (1989 р.), Європейської соціальної хартії (1961 р.), переглянутої Європейської соціальної хартії (1996 р.) передбачають як право на соціальне забезпечення, так і право на соціальний захист та право на соціальну та медичну допомогу [11].

Загальна декларація прав людини (1948 р.) проголошує, що «кожна людина як член суспільства має право на соціальне забезпечення, а також на реалізацію необхідних для підтримки її гідності та вільного розвитку особистості прав у економічній, соціальній і культурній сферах за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави» [10].

Оскільки дефініція права соціального захисту в українському законодавстві та міжнародних нормативних актах відсутня, то у спробі дати таке визначення будемо керуватися формально-логічними методами наукового пізнання.

Так, виходячи зі змісту ч. 1 ст. 46 Конституції України, очевидно, що право на забезпечення у разі втрати працездатності, годувальника, настання безробіття, старості та інших випадках включене до соціального захисту як один з його структурних елементів. Надалі вказано, що право на соціальний захист гарантується загальнообов'язковим де-

ржавним соціальним страхуванням [1]. Тобто пенсії, соціальні виплати та допомоги, які повинні забезпечити рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, виступають також необхідними складовими соціального захисту.

При тлумаченні вітчизняного законодавства у сфері соціального захисту, доходимо висновку, що соціальне забезпечення — система матеріального забезпечення і соціального обслуговування громадян похилого віку, громадян, що втратили працездатність або втратили годувальника, а також сімей з дітьми. Соціальне забезпечення існує насамперед за рахунок державних коштів. Соціальне страхування — це одна із форм соціального забезпечення, яка існує за рахунок спеціальних фондів. Право на соціальне забезпечення пов'язане з необхідністю соціального захисту деяких категорій населення, які за станом здоров'я, віком, з інших причин не можуть самостійно забезпечувати себе коштами для існування. Пенсії, допомоги, соціальні послуги є певними видами і формами соціального забезпечення [3]. Таким чином, уявляється можливим співвіднести соціальний захист і соціальне забезпечення як категорії роду та виду або цілого та частини відповідно.

Етимологічний аналіз терміна «соціальний захист» наводить на необхідність дослідження «соціальної» і «захисної» складових даного поняття. Звичайно, соціальна природа властива будь-яким суспільним відносинам, і навіть більше, соціальність — це властивість суспільства взагалі. Як наголошує Ф. А. Хайек, слово «соціальний» почало замінювати такі терміни, як «етичний» або «добрий», і тому виникла ситуація, що воно може застосовуватися для характеристики майже кожного суспільно корисного явища, водночас позбавляючи чіткого значення будь-які сполучені з ними терміни [12]. Одночасно необхідно уникати занадто широкого розуміння змісту соціального захисту, адже в такому випадку право на життя, здоров'я, безпеку людини можуть бути також віднесені до права соціального захисту. Але чи можливе і чи справедливе

тільки вузьке розуміння поняття права на соціальний захист? Слід зауважити, що порушення останнього призводить до порушення природних прав людини.

«Соціальний захист» є одним з понять, яке найбільш повно відображає загальнолюдські цінності. Аксиологічне значення соціального захисту полягає саме у соціальності — рисі, притаманній суспільним відносинам, і виявляється у забезпеченні суспільством гідного рівня життя особистості, наданні рівних можливостей кожному члену суспільства та подоланні різкого суспільного розшарування.

Маємо за потрібне дослідити генезис поняття «соціальний захист» і «соціальна держава» і в подальшому довести гіпотезу про природно-правове походження соціальних прав, на відміну від поширеної думки про їх позитивно-правову сутність з метою довести провідну роль держави в їх забезпеченні.

Поняттям «соціальна держава» у науковій літературі почали оперувати ще в середині XIX ст. під впливом філософії Гегеля. Один з головних розроблювачів теорії соціальної держави німецький державознавець Лорен фон Штейн вважав, що завданням такої держави має бути досягнення суспільної рівності й особистої свободи, а також створення умов для піднесення слабких і бідних класів до рівня багатих і сильних. Концепцію соціальної держави наприкінці XIX ст. найповніше обґрунтував німецький економіст А. Вагнер. Він охарактеризував шляхи перетворення буржуазної держави у державу «загального благоденства», яка за своїми ознаками відповідає параметрам сучасної соціальної держави [13]. Із закінченням Другої світової війни розпочався новий етап у розвитку теорії соціальної держави, який позначився піднесенням основних її положень до рівня конституційних норм. Поняття «соціальна держава» набуло свого закріплення у Конституції ФРН 1949 р., Конституції Франції 1946 р., Конституції Іспанії 1978 р. та конституціях інших держав.

Наприкінці XX ст. питання соціального захисту набувають глобального

значення, соціальний захист стає атрибутом соціальної політики будь-якої цивілізованої країни і в свою чергу визначає такі напрямки діяльності держав:

- підтримання стабільних доходів населення;
- вільний доступ до медичної допомоги;
- надання необхідних соціальних послуг тощо.

У розвинених країнах стрімко зростають витрати на соціальний захист, вони стають важливою складовою національної економіки [14].

Хоча історично і сталося так, що ініціатива розгляду і вирішення проблеми соціального захисту виходила саме від європейських країн, але тим не менш не можна нівелювати значення рис, які притаманні слов'янським народам і є їх ментальною особливістю — добродійність, співчуття, допомога ближньому. Вже у Конституції Пилипа Орлика була передбачена турбота про соціальні інтереси простих людей, про те, щоб повинності, які несе населення, не були надмірними, встановлювались деякі гарантії соціального захисту для окремих верств населення (козаків, їх дружин, вдів, сиріт), які звільнялись від сплати податків і несення інших загальнообов'язкових повинностей [15].

Особливість розбудови соціальної держави в Україні полягає в деякому деформованому розумінні соціального захисту, сформованого соціальними принципами радянської влади. Так, згідно з офіційною радянською ідеологією, соціальні права визнавалися пріоритетними серед прав людини і розглядалися як одне з найголовніших «досягнень соціалізму». Загальнообов'язкове задоволення громадян такими благами, як освіта, медичні послуги, житло, розглядалося як найвища мета держави і сприяло відсуненню на другий план особистих та політичних прав, що, врешті-решт, оберталось ілюзорністю і самих соціальних прав. Але ж відсутність ринку зумовлювала адміністративно-правові способи розподілу соціальних благ, а за таких умов реальність соціально-еконо-

мічних прав людини як вираження соціально-економічної свободи особистості була примарною, такі права перетворювалися на обов'язок, який не захищався і не міг захищатися судом.

Серед науковців існує думка про те, що міжнародні акти, прийняті після Другої світової війни, які містять основний каталог прав, були прийняті внаслідок ідеологічного і дипломатичного впливу СРСР, політичні сили якого прагнули збагатити права людини «соціальними досягненнями», адже саме в цей час відбувається дедалі ширше включення до конституцій багатьох держав соціально-економічних прав і свобод, які гарантували насамперед інтереси найманих працівників [16].

З проголошенням незалежності України виникла потреба формування нової концепції соціального захисту, і вона була запозичена з відповідних міжнародних правових доробок, але механізм реалізації такого захисту показав, що закріплення соціальних прав на конституційному рівні залишилося формальним, а подальше прийняття неузгоджених між собою фінансово незабезпечених законів, які подекуди навіть звужують зміст прав, закріплених у Конституції України, що суперечить її ст. 22, відображає укорінене сприйняття соціальних прав, сформоване радянською ідеологією, як віртуальних. Напевно, що саме цією неспроможністю забезпечити реалізацію проголошених стандартів і пояснюється те, що Україна спромоглася ратифікувати Європейську соціальну хартію лише в 2005 році, хоча підписала її в 1973 році. Цей факт наводить на думку про те, що все ж таки в нашій країні право населення на соціальний захист забезпечено ідеологічними, політичними, соціальними, економічними та організаційними гарантіями не в повній мірі.

Однак Українська держава досягла і значних здобутків з урахуванням складних історичних подій та особливостей національного менталітету. Важливішим досягненням вбачаємо закріплення конституційного інституту забезпечення гідного життя людини, існування якого

підтверджує рівноцінність соціальних, економічних та культурних прав (права другого покоління) із громадянськими та політичними правами, закріпленими у міжнародно-правових актах (права першого покоління), а це в свою чергу передбачає їх однаковий правовий захист, у тому числі і судовий. Таким чином, були здійснені перші кроки на шляху вирішення проблеми належної реалізації, гарантування та захисту соціальних прав державним апаратом. Позиції щодо рівнозначності прав «першого» і «другого» покоління дотримується ООН, яка у Загальній декларації прав людини та у Віденській декларації визнала усі види та покоління прав людини неподільними, невід'ємними, універсальними, взаємозумовленими та взаємозалежними [10].

Існує певна позиція щодо прав другого покоління — декларацій, ідеалів, принципів, які потребують правової конкретизації, не мають юридичного характеру та не можуть породжувати обов'язки держави. Закріплення ж у конституціях соціально-економічних прав як невід'ємних прав людини передбачає посилення імперативної діяльності держави. Вказане свідчить про те, що нині все більше виявляється тенденція з формування особистісного підходу до розуміння права, його цінностей, місця людини в праві, переважання прав індивіда над колективними правами (М. П. Орзіх) [17].

Отже, необхідно наголосити на тому, що на сьогодні існує значна проблема, яка полягає, по-перше, у визначенні категорії «право соціального захисту», по-друге, у розумінні сукупності прав, які містять дане поняття, по-третє, у здійсненні права на соціальний захист. На нашу думку, поняття «соціальний захист» включає крім права на соціальне забезпечення й інші соціальні права, а саме право на працю (ст. 44) та відпочинок (ст. 45), право громадян, які потребують соціального захисту, на отримання житла безоплатно або за доступну для них плату (ст. 47), право на достатній життєвий рівень (ст. 48), право на охорону здоров'я (ст. 49), право на

безпечно для життя і здоров'я довілля (ст. 50), право на освіту (ст. 53) та ін. [1]. Таким чином, термін «соціальний захист» охоплює майже всю соціальну сферу і виходить за межі диспозиції ст. 46 Основного Закону.

Конституційно закріпивши статус соціальної держави, Україна має взяти на себе зобов'язання не лише з проголошення основних соціальних прав та свобод, але і забезпечення їх здійснення. З цією метою має бути проведена виважена соціальна політика, виконання якої кореспондується уповноваженим органам державного управління, а ними згідно з приписами Конституції є всі владні суб'єкти. Однак проблема належної реалізації права на соціальний захист, незважаючи на природно-правову сутність цього права та відповідні імперативні повноваження державних органів, набула ще більшого загострення, оскільки встановлені рівень державних пенсій та соціальних виплат не забезпечують достатній життєвий рівень ні для окремої особи, ні для її сім'ї з огляду на розмір державних коштів, передбачених на відповідні цілі.

Безперечно, соціальний захист є певним критерієм зрілості суспільства і самої держави. У такому випадку, навіть з огляду на значні здобутки України у сфері соціального захисту, питання про демократичність, соціальність та правовий характер нашої держави залишається відкритим.

Ключові слова: соціальний захист, соціальне забезпечення, соціальна держава, соціальна політика, соціальне страхування, соціалізм.

Актуальність дослідження змісту категорії права соціального захисту зумовлена глобальними тенденціями соціальної орієнтації державної політики країн, і зокрема орієнтацією України на побудову соціальної держави. Під час аналізу наукових праць з даної проблематики виявлено плюралізм поглядів учених на питання про сутність права на соціальний захист, який пояснюється відмінностями у розумінні понять соціального

захисту та соціального забезпечення. Неоднаковість застосування зазначених термінів була також виявлена за результатами розгляду вітчизняного законодавства та міжнародно-правових актів у даній сфері. Більшість соціальних прав, закріплених в нормах Основного Закону, через належну практичну реалізацію права на соціальний захист залишаються деклараціями, тому дана проблема потребує подальших розробок.

Actuality of researching the content of social protection category determined by global tendencies of state policies on the social orientation, particularly concerning to Ukrainian direction on the social state construction. There are different interpretation of the definitions social protection and social supplying both in the doctrine and in the Ukrainian and international legislation. A lot of social rights established in the Constitution of Ukraine are remaining declarations through the improperly practice of realization the right on social protection, that is why such issue ought to be elaborated in the sequel.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — №30. — ст. 141.
2. Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України: Постанова Верховної Ради України №3/97-ВР від 16 січня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — №10. — С. 85
3. Законодавство України про соціальний захист населення. — К.: КНТ. — 2005.
4. Сирота И. М. Право социального обеспечения в Украине: Учебник. — Харьков: Одиссей, 2002. — С. 366
5. Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения: Учебное пособие для вузов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 1999. — С. 147
6. Процевський О. І. Про предмет трудового права України // Право України. — 2001. — №12. — С. 85
7. Журавський В., Тимошенко І., Кириченко С. та ін. Соціальний кодекс України (проект). — К., 1998. — С. 44

8. Рабинович П. М. Права людини і громадянина в Конституції України (до інтерпретації конституційних положень). — Харків, 1997. — С. 9

9. Болотіна Н. Б. Право людини на соціальне забезпечення в Україні: проблема термінів і понять// Право України. — 2000. — №4. — С. 38

10. Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи/Упоряд. Ю. К. Качуренко. — 2-ге вид. — К., 1992. — С. 28

11. Европейская социальная хартия: Справочник: Пер с фр. — М.: Междунар. отношения, 2004. — С. 64

12. Хайек Ф. А. Право, законодавство та свобода: нове викладення широких принципів справедливості та політичної економії: В 3 т. — Т. 2/Пер. з англ. — К., 1999. — С. 101

13. Пилипенко П. Соціальний захист та соціальне забезпечення, що виражають соціальну сутність сучасної правової держави//Вісник Львів. ун-ту. Серія юридична. — 2004. — Вип. 40. — С. 300

14. Fact sheet No. 16 (Rev. 1), The Committee on Economic, Social and Cultural Rights. — режим доступу: <http://www.unhchr.ch>.

15. Лизогуб В. Норми Конституції Пилипа Орлика про народ і владу//Проблеми законності. — 2006. — Вип. 84. — С. 33

16. Козюбра М. Природа соціальних прав людини та особливості механізмів їх реалізації//Юридичний вісник України. — 2002. — №17. — С. 27

17. Орзіх М. П. Особистість і право: Монографія (Антологія юрид. думки. Сер.: Одеська школа права). — Одеса: Юридична література, 2005. — С. 58

ЗАКОНОДАВСТВО І ДОКУМЕНТИ

ЗАКОН УКРАЇНИ*

ПРО АСОЦІАЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Цей Закон визначає правові засади організації і діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, їх взаємовідносин з органами державної влади та органами місцевого самоврядування відповідно до Конституції України (254к/96-ВР), Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (280/97-ВР) та інших законів.

Розділ I ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1 Асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання

1. Асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання (далі — асоціації) — добровільні неприбуткові об'єднання, створені органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку.

Стаття 2 Принципи створення та діяльності асоціацій

1. Асоціації створюються і діють на принципах:

- 1) законності;
- 2) добровільності;
- 3) рівноправності членів;
- 4) самоврядності;
- 5) самостійності у визначенні напрямів своєї діяльності;
- 6) відкритості і публічності.

* Верховна Рада України; Закон від 15.01.2009 № 890-VI

Стаття 3 Статус асоціацій

1. Асоціації створюються із всеукраїнським та місцевим статусом.

2. Всеукраїнськими є асоціації, що об'єднують більше половини органів місцевого самоврядування відповідних територіальних рівнів. Всеукраїнські асоціації зобов'язані щорічно до 31 грудня подавати інформацію щодо кількості своїх членів до Міністерства юстиції України.

3. Місцева асоціація може бути створена не менш як трьома органами місцевого самоврядування.

Стаття 4 Членство в асоціаціях

1. Членами асоціацій можуть бути сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради.

2. Орган місцевого самоврядування може бути членом лише однієї всеукраїнської асоціації.

3. У діяльності всеукраїнської асоціації може брати участь місцева асоціація як колективний член у порядку та формах, визначених статутами всеукраїнської та місцевої асоціацій.

Стаття 5 Найменування та символіка асоціації

1. Найменування асоціації складається з двох обов'язкових частин — загальної та індивідуальної. Загальна частина найменування містить слово «асоціація» чи слово, яким позначається добровільне об'єднання асоціацій, та має відтворювати статус асоціації. Індивідуальна частина найменування має відрізнятися від найменувань уже зареєстрованих в установленому порядку асоціацій. Індивідуальна частина найменування всеукраїнської асоціації має містити назву територіального рів-

ня органів місцевого самоврядування, які об'єднує ця асоціація.

2. Асоціація може мати скорочене найменування, яке визначається в її статуті.

3. Асоціація, зареєстрована в установленому порядку, має виключне право на використання свого найменування.

4. Асоціації можуть мати та використовувати власну символіку, порядок затвердження та використання якої визначається відповідно до статуту.

5. Символіка асоціації не може містити державні символи України, символіку органів державної влади та Збройних сил України, а також зареєстровану відповідно до закону символіку юридичних осіб.

Стаття 6

Право асоціації на об'єднання

1. Асоціації можуть на добровільних засадах засновувати спілки (конгреси, союзи тощо) шляхом укладення між собою угод про співробітництво та взаємодопомогу.

Стаття 7

Засади взаємовідносин між асоціаціями та органами державної влади

1. Асоціації у своїй статутній діяльності не залежні від органів державної влади, їм не підзвітні і не підконтрольні, крім випадків, передбачених законом.

2. Забороняється будь-яке втручання у статутну діяльність асоціацій та їх об'єднань з боку органів державної влади, їх посадових та службових осіб.

3. Органи державної влади сприяють діяльності асоціацій.

4. Органи державної влади при прийнятті рішень з питань місцевого та регіонального розвитку, а також при визначенні основних напрямів державної політики щодо місцевого самоврядування взаємодіють з асоціаціями на засадах, визначених цим Законом.

5. Асоціаціям забороняється втручатися в діяльність органів державної влади.

Розділ II ПОРЯДОК СТВОРЕННЯ ТА ПРИПИНЕННЯ АСОЦІАЦІЇ

Стаття 8 Створення асоціації

1. Рішення про ініціювання створення асоціації приймається сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою. У цьому рішенні визначаються особи, уповноважені сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою для участі в установчих зборах (конференції, з'їзді) асоціації, та обсяг їх повноважень.

2. Рішення про створення асоціації приймається на установчих зборах (конференції, з'їзді) асоціації.

3. Установчими зборами (конференцією, з'їздом) асоціації затверджується статут асоціації, обираються органи її управління. Установчі збори (конференція, з'їзд) асоціації визначає уповноважених осіб на проведення державної реєстрації асоціацій, вирішує інші питання, пов'язані із створенням асоціації.

Стаття 9 Статут асоціації

1. Асоціація діє на підставі статуту.
2. У статуті асоціації визначаються:
 - 1) найменування асоціації;
 - 2) статус асоціації;
 - 3) місцезнаходження асоціації;
 - 4) мета створення та завдання асоціації;
 - 5) умови членства в асоціації, права та обов'язки її членів, представництво членів асоціації, порядок прийняття нових членів, підстави та форми відповідальності членів у разі невиконання ними статутних обов'язків;
 - 6) органи управління асоціації;
 - 7) порядок утворення та організаційні форми діяльності органів управління асоціації, їх компетенція, порядок прийняття ними рішень;
 - 8) порядок створення та статус регіональних (місцевих) відділень асоціації;
 - 9) джерела надходження і порядок використання коштів та іншого майна

асоціації, порядок внутрішніх звітності та контролю;

10) розмір та порядок сплати членських внесків;

11) порядок затвердження та використання символіки асоціації;

12) порядок внесення змін до статуту асоціації;

13) порядок припинення асоціації і вирішення майнових питань у разі її ліквідації.

Стаття 10 **Державна реєстрація асоціації**

1. Асоціація підлягає обов'язковій державній реєстрації.

2. Державна реєстрація всеукраїнських асоціацій здійснюється Міністерством юстиції України, а місцевих — територіальними органами Міністерства юстиції (далі — реєструючий орган) за місцезнаходженням асоціації.

3. Для державної реєстрації асоціації уповноважена асоціацією особа подає (надсилає рекомендованим листом) до реєструючого органу:

1) протокол установчих зборів (конференції, з'їзду) асоціації, проведених відповідно до статті 8 цього Закону;

2) статут (у двох примірниках);

3) копії рішень усіх органів місцевого самоврядування, прийнятих відповідно до частини першої статті 8 цього Закону, засвідчені їх печатками;

4) відомості про осіб, які входять до виконавчого органу асоціації (прізвище, ім'я, по батькові, рік народження, місце проживання, займана в асоціації посада, місце основної роботи);

5) реєстраційну картку, заповнену відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців» (755-15);

6) документ про сплату реєстраційного збору за проведення державної реєстрації у розмірі, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців» (755-15);

7) документ, що підтверджує юридичну адресу асоціації.

4. Реєструючий орган протягом тридцяти робочих днів з дати надходження

значених у частині третій цієї статті документів проводить правову експертизу документів, приймає рішення про державну реєстрацію або про відмову в державній реєстрації. Реєструючий орган за заявою уповноваженої асоціацією особи може продовжити строк розгляду документів, але не більше ніж на десять робочих днів, для виправлення в поданих документах помилок або неточностей, які не є порушенням законодавства.

5. У разі відсутності підстав для відмови в державній реєстрації, визначених статтею 11 цього Закону, реєструючий орган передає заповнену уповноваженою асоціацією особою реєстраційну картку державному реєстратору, отримує оформлене державним реєстратором свідоцтво про державну реєстрацію та видає свідоцтво уповноваженій асоціацією особі відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців» (755-15) та інших нормативно-правових актів.

6. За наявності підстав для відмови в державній реєстрації асоціації, визначених статтею 11 цього Закону, реєструючий орган не пізніше наступного робочого дня з дати прийняття рішення про відмову в державній реєстрації письмово повідомляє про це уповноваженого представника засновників та надсилає йому копію цього рішення.

7. Реєструючий орган забезпечує оприлюднення відомостей Реєстру асоціацій органів місцевого самоврядування.

8. Асоціація набуває правового статусу, визначеного цим Законом, з моменту її державної реєстрації.

9. Міністерство юстиції України веде Реєстр асоціацій органів місцевого самоврядування.

Стаття 11 **Відмова у державній реєстрації асоціації**

1. Реєструючий орган приймає рішення про відмову в державній реєстрації асоціації у разі:

1) наявності підстав, передбачених Законом України «Про державну

реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців» (755-15) (у тому числі за повідомленням державного реєстратора);

2) невідповідності статуту асоціації законодавству;

3) якщо неточності або помилки в документах не виправлено протягом строку, встановленого в частині четвертій статті 10 цього Закону.

2. Рішення про відмову в державній реєстрації повинно містити обґрунтування такої відмови. Рішення про відмову в державній реєстрації може бути оскаржене до суду.

Стаття 12

Державна реєстрація змін, внесених до статуту асоціації

1. Зміни, внесені до статуту асоціації, підлягають державній реєстрації. Для державної реєстрації змін, внесених до статуту асоціації, до реєструючого органу подаються:

1) рішення про скликання та протокол загальних зборів (конференції, з'їзду), якими затверджено зміни;

2) оригінал статуту і два його примірники із внесеними змінами до статуту;

3) реєстраційна картка, заповнена відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців» (755-15);

4) документ про сплату реєстраційного збору за проведення державної реєстрації змін до статуту у розмірі, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців» (755-15);

5) документ, що підтверджує юридичну адресу асоціації (у разі її зміни).

2. Реєструючий орган здійснює правову експертизу документів та приймає рішення про державну реєстрацію або відмову в державній реєстрації змін, внесених до статуту асоціації, у строк, передбачений для державної реєстрації асоціації.

3. У разі державної реєстрації змін, внесених до статуту асоціації, реєструючий орган видає примірник статуту із внесеними змінами з відміткою про реєстрацію змін.

4. Після державної реєстрації змін до статуту асоціація зобов'язана опублікувати оголошення в друкованих засобах масової інформації, що публікують відомості про державну реєстрацію юридичних осіб, про зміну свого найменування.

Стаття 13

Припинення асоціації

1. Асоціація припиняється шляхом її реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації.

2. Реорганізація асоціації здійснюється за рішенням загальних зборів відповідно до її статуту. Державна реєстрація новоствореної асоціації (асоціацій) проводиться згідно з цим Законом.

3. Ліквідація асоціації здійснюється у випадках, передбачених її статутом, або за рішенням суду у випадках, визначених законом.

4. У разі якщо згідно із щорічною інформацією всеукраїнської асоціації кількість членів всеукраїнської асоціації стає меншою, ніж передбачено частиною другою статті 3 цього Закону, реєструючий орган звертається до суду для скасування державної реєстрації такої асоціації, що тягне за собою припинення юридичної особи.

5. У разі припинення асоціації вона підлягає виключенню з Реєстру асоціацій органів місцевого самоврядування та Реєстру юридичних осіб.

Розділ III

ПОВНОВАЖЕННЯ ТА ОРГАНИ УПРАВЛІННЯ АСОЦІАЦІЇ

Стаття 14

Повноваження асоціації

1. На виконання статутних завдань асоціація здійснює такі повноваження:

1) об'єднує зусилля органів місцевого самоврядування щодо захисту прав і законних інтересів відповідних територіальних громад, розв'язання спільних для територіальних громад проблем, обміну досвідом, створення умов для більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування;

2) розробляє та подає органам державної влади пропозиції щодо розвитку місцевого самоврядування, які підлягають обов'язковому розгляду у порядку, встановленому цим Законом;

3) надає методичну, правову та інформаційну допомогу органам місцевого самоврядування у здійсненні ними своїх повноважень;

4) сприяє підвищенню ефективності підготовки та перепідготовки посадових осіб місцевого самоврядування, підвищенню їх кваліфікації;

5) узагальнює та поширює досвід діяльності органів місцевого самоврядування з питань соціально-економічного та культурного розвитку;

6) сприяє органам місцевого самоврядування у підготовці проектів їх актів, програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад;

7) засновує засоби масової інформації, здійснює видавничу діяльність;

8) готує пропозиції щодо структури та штату виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у місті, районних та обласних рад, а також умов оплати праці їх працівників;

9) готує пропозиції щодо типових (примірних) статутів територіальних громад, положень про виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у місті рад, органи самоорганізації населення;

10) обстоює інтереси територіальних громад за зверненням органів місцевого самоврядування, які не є членами асоціації, із суспільно важливих питань;

11) здійснює інші повноваження.

2. Крім повноважень, передбачених частиною другою цієї статті, всеукраїнська асоціація також:

1) бере участь у роботі консультативно-дорадчого органу з питань місцевого самоврядування при Голові Верховної Ради України;

2) готує висновки до проектів законів України, інших нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку;

3) готує та подає до Міністерства фінансів України пропозиції до проекту

закону про Державний бюджет України в частині, що стосується показників місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів;

4) бере участь у розробленні проектів загальнодержавних програм щодо розвитку регіонів, проектів та програм місцевого і регіонального розвитку;

5) представляє і захищає місцеві та регіональні інтереси органів місцевого самоврядування при прийнятті органами державної влади рішень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій;

6) організовує або бере участь в організації та проведенні загальнонаціональних конкурсів на кращий проект чи програму місцевого і регіонального розвитку;

7) сприяє методичному забезпеченню навчання депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, спеціалістів, які працюють у системі місцевого самоврядування, та підготовці, перепідготовці і підвищенню кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування;

8) готує пропозиції до Положення про атестацію посадових осіб місцевого самоврядування.

Стаття 15

Органи управління асоціації

1. Органами управління асоціації є загальні збори (конференція, з'їзд) уповноважених представників органів місцевого самоврядування — членів асоціації, виконавчий орган та інші органи, передбачені статутом.

2. Вищим органом управління асоціації є загальні збори (конференція, з'їзд).

3. Загальні збори (конференція, з'їзд) приймають рішення з будь-яких питань діяльності асоціації, у тому числі тих, що віднесені статутом асоціації або передані рішенням загальних зборів (конференції, з'їзду) до компетенції виконавчого органу асоціації.

4. Виконавчий та інші органи асоціації утворюються у порядку, визначеному її статутом.

Стаття 16

Представництво членів асоціації

1. Представництво членів асоціації в її органах управління здійснюють сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної, обласної ради або інша особа, уповноважена відповідною радою.

Розділ IV

ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ АСОЦІАЦІЙ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Стаття 17

Форми взаємодії асоціацій з органами державної влади

1. Асоціації взаємодіють з органами державної влади при розробленні та здійсненні державної політики у сфері місцевого і регіонального розвитку з метою узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів.

2. Основними формами взаємодії асоціацій з органами державної влади є:

1) участь у консультаціях:

а) всеукраїнських асоціацій з Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади;

б) місцевих асоціацій та регіональних відділень всеукраїнських асоціацій з місцевими органами виконавчої влади;

2) надання висновків асоціацій до проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку:

а) всеукраїнськими асоціаціями Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, центральним органам виконавчої влади;

б) місцевими асоціаціями та регіональними відділеннями всеукраїнських асоціацій місцевим органам виконавчої влади.

Стаття 18

Особливості проведення консультацій щодо законопроектів та проектів інших актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку

1. Всеукраїнські асоціації мають право ініціювати перед Верховною Радою України, Президентом України, Кабіне-

том Міністрів України проведення консультацій щодо законопроектів та проектів інших актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку.

2. Результати консультацій оформляються протоколами, які можуть додаватися до законопроекту чи проекту іншого акта.

3. Представники всеукраїнських асоціацій можуть запрошуватися до участі у засіданнях органів державної влади, на яких розглядаються питання, що стосуються місцевого і регіонального розвитку.

Стаття 19

Консультації асоціацій з органами державної влади

1. Консультації центральних органів виконавчої влади із всеукраїнськими асоціаціями проводяться щодо:

1) проекту закону про Державний бюджет України, положень підзаконних актів, що стосуються бюджетного процесу, а саме:

а) визначення соціальних стандартів і нормативів соціальної та бюджетної забезпеченості надання соціальних послуг;

б) обґрунтування і розрахунку загального обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету України для місцевих бюджетів;

в) методики розподілу міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами;

г) визначення обсягів субвенцій на реалізацію програм соціально-економічного розвитку територій, інших програм та принципів їх розподілу між місцевими бюджетами;

2) пропозицій про введення в дію або внесення змін до законодавства про місцеві бюджети та міжбюджетні відносини;

3) проектів загальнодержавних програм, що стосуються розвитку регіонів;

4) проектів державних соціальних програм, реалізація яких покладається на органи місцевого самоврядування;

5) питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування.

2. Всеукраїнські асоціації можуть ініціювати проведення з Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади консультацій з інших питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку.

3. Місцеві органи виконавчої влади проводять з місцевими асоціаціями та регіональними відділеннями всеукраїнських асоціацій консультації щодо:

1) показників проектів обласних бюджетів у частині розподілу інвестиційних субвенцій на соціально-економічний розвиток територій та інші програми між районними бюджетами та бюджетами міст обласного значення;

2) показників проектів районних бюджетів у частині:

а) встановлення планових показників формування бюджетів сіл, селищ, міст районного значення;

б) розподілу міжбюджетних трансфертів між бюджетами сіл, селищ, міст районного значення;

в) розподілу інвестиційних субвенцій на соціально-економічний розвиток територій та інші програми між бюджетами сіл, селищ, міст районного значення;

3) проектів регіональних програм соціально-економічного розвитку.

4. Місцеві асоціації та регіональні відділення всеукраїнських асоціацій можуть ініціювати проведення з місцевими органами виконавчої влади консультацій з інших питань, що стосуються інтересів територіальних громад відповідного регіону.

5. Консультації асоціацій з органами державної влади проводяться:

з ініціативи відповідного органу виконавчої влади або за дорученням органу виконавчої влади вищого рівня;

з ініціативи органів управління асоціації;

у разі розгляду органом виконавчої влади питання, що потребує консультацій з асоціаціями відповідно до частини першої та пунктів 1, 2 частини третьої цієї статті.

6. У консультаціях асоціацій та органів державної влади беруть участь:

від відповідного органу виконавчої влади — керівник або заступник

керівника органу виконавчої влади та інші посадові особи, визначені керівником;

від відповідної асоціації — члени виконавчого органу асоціації, а в разі необхідності — експерти, визначені асоціацією.

7. Результати консультацій оформляються протоколом, який підписується керівником відповідного органу виконавчої влади або уповноваженими на це представниками сторін. Якщо одна із сторін відмовляється підписати протокол, про це зазначається у протоколі.

8. Рішення (нормативно-правові акти) з питань, передбачених частиною першою та пунктами 1, 2 частини третьої цієї статті, приймаються відповідним органом виконавчої влади після консультацій з асоціаціями.

Стаття 20 **Особливості проведення** **консультацій щодо проекту** **закону про Державний** **бюджет України**

1. Всеукраїнські асоціації до 15 лютого року, що передує плановому бюджетному періоду, подають до Кабінету Міністрів України спільні пропозиції щодо врахування місцевих і регіональних інтересів при підготовці Декларації цілей та завдань бюджету на наступний бюджетний період.

2. Консультації із всеукраїнськими асоціаціями щодо проекту закону про Державний бюджет України проводяться Міністром фінансів України, або його заступником, або іншою посадовою особою за дорученням Міністра фінансів України не пізніше як за сім днів до подання проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік на розгляд Кабінету Міністрів України.

3. Результати зазначених консультацій із всеукраїнськими асоціаціями оформляються протоколом, який додається до проекту закону про Державний бюджет України, що подається Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України.

**РОЗДІЛ V
ФІНАНСОВА ТА МАТЕРІАЛЬНА
ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ АСОЦІАЦІЙ**

**Стаття 21
Джерела формування та правовий
режим майна асоціації**

1. Джерелами формування майна асоціації є:

- 1) вступні та членські внески;
- 2) інші джерела, дозволені законодавством.

2. Майно та кошти використовуються асоціацією для виконання її статутних завдань і не можуть використовуватися для інших цілей.

3. У разі ліквідації асоціації майно, що належить їй на праві власності, розподіляється і використовується в порядку, визначеному Законом та статутом асоціації.

4. З метою виконання статутних завдань асоціація має право засновувати в установленому законом порядку підприємства, створювати заклади, установи або організації, якщо це передбачено її статутом.

**РОЗДІЛ VI
ГАРАНТІЇ ДІЯЛЬНОСТІ
І ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ
УПРАВЛІННЯ АСОЦІАЦІЙ**

**Стаття 22
Гарантії діяльності асоціацій**

1. Діяльність асоціацій в Україні гарантується державою.

2. Асоціації мають право на захист своїх прав та законних інтересів у суді.

**Стаття 23
Відповідальність органів управління
асоціацій, їх посадових осіб за
порушення законодавства**

1. Органи управління асоціацій, їх посадові особи при здійсненні повноважень несуть відповідальність, передбачену законом.

**Розділ VII
ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ**

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

2. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

1) у Бюджетному кодексі України (2542-14) (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 37-38, ст. 189):

частину першу статті 38 після пункту 9 доповнити новим пунктом такого змісту:

«10) протокол про результати консультацій Кабінету Міністрів України із всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування».

У зв'язку з цим пункт 10 вважати пунктом 11;

статтю 91 після пункту 14 доповнити новим пунктом такого змісту:

«15) членські внески до асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань».

У зв'язку з цим пункт 15 вважати пунктом 16;

2) підпункт 7.11.1 пункту 7.11 статті 7 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» (334/94-ВР) (Відомості Верховної Ради України, 1997 р., № 27, ст. 181; 1998 р., № 10, ст. 35; 1999 р., № 2-3, ст. 21; 2000 р., № 39, ст. 333; 2001 р., № 4, ст. 17; 2002 р., № 10, ст. 78; 2003 р., № 12, ст. 88; 2004 р., № 6, ст. 38) доповнити абзацом «з» такого змісту:

«з) асоціаціями, іншими добровільними об'єднаннями органів місцевого самоврядування, зареєстрованими в порядку, визначеному законом»;

3) у статті 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (280/97-ВР) (Відомості Верховної Ради України, 1997 р., № 24, ст. 170):

у частині першій слова «асоціації та інші форми добровільних об'єднань» замінити словами «асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання»;

у частині третій слово «повноваження» замінити словами «владні повноваження»;

4) у статті 3 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців» (755-15) (Відомості Верховної Ради України, 2003 р., № 31-32, ст. 263; 2006 р., № 37, ст. 310; із змінами, внесеними Законом

України від 4 лютого 2009 року № 913-VI) (913-17):

частини другу та третю після слів «органів місцевого самоврядування» та «органи місцевого самоврядування» доповнити відповідно словами «асоціацій органів місцевого самоврядування» та «асоціації органів місцевого самоврядування»;

частину четверту після слів «торгово-промислових палат» доповнити словами «асоціацій органів місцевого самоврядування».

3. Кабінету Міністрів України у тримісячний строк з дня набрання чинності цим Законом:

привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;

забезпечити протягом шести місяців з дня набрання чинності цим Законом за провадження та ведення Реєстру асоціацій органів місцевого самоврядування.

4. Міністерству юстиції України та його територіальним органам протягом року з дня набрання чинності цим Законом провести перереєстрацію асоціацій органів місцевого самоврядування, які діяли на день набрання чинності цим Законом, за їх зверненням без справляння плати за перереєстрацію відповідно до вимог цього Закону.

*Президент України В.ЮЩЕНКО
м. Київ, 16 квітня 2009 року
№ 1275-VI*

ЗАКОН УКРАЇНИ*

ПРО ТИМЧАСОВІ СЛІДЧІ КОМІСІЇ, СПЕЦІАЛЬНУ ТИМЧАСОВУ СЛІДЧУ КОМІСІЮ І ТИМЧАСОВІ СПЕЦІАЛЬНІ КОМІСІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Цей Закон визначає правовий статус тимчасових слідчих комісій, спеціальної тимчасової слідчої комісії і тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України, їх повноваження та організаційні основи діяльності.

Розділ I ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1

Статус тимчасових слідчих комісій, спеціальної тимчасової слідчої комісії і тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України

1. Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України (далі — слідча комісія) — колегіальний тимчасовий орган Верховної Ради України, що утворюється із числа народних депутатів України, завданням якого є здійснення парламентського контролю шляхом проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес.

2. Спеціальна тимчасова слідча комісія Верховної Ради України (далі — спеціальна слідча комісія) — колегіальний тимчасовий орган Верховної Ради України, що утворюється у складі народних депутатів України, спеціального прокурора і спеціальних слідчих, завданням якого є проведення розслідування обставин щодо вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину, викладених у підписаному більшістю народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України поданні про ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.

3. Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради України (далі — спеціальна комісія) — колегіальний тимчасовий орган Верховної Ради України, що утворюється із числа народних депутатів України для підготовки і попереднього розгляду питань, а також для підготовки і доопрацювання проектів законів та інших актів Верховної Ради України на правах головного комітету, якщо

* Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2009. — № 25. — Ст. 311.

предмет правового регулювання таких проектів не належить до предметів відання комітетів, утворених Верховною Радою України, крім випадку утворення спеціальної комісії для продовження роботи над законопроектом про внесення змін до Конституції України (254к/96-ВР).

4. Організація і порядок діяльності слідчих комісій, спеціальної слідчої комісії та спеціальних комісій визначаються Конституцією України (254к/96-ВР), цим та іншими законами України, Регламентом Верховної Ради України (547-17) та прийнятими відповідно до них постановами Верховної Ради України, якими визначаються мета, кількісний і персональний склад, завдання та інші питання забезпечення діяльності відповідної комісії.

Стаття 2 **Принципи діяльності слідчих комісій, спеціальної слідчої комісії і спеціальних комісій**

1. Слідчі комісії, спеціальна слідча комісія і спеціальні комісії діють на принципах верховенства права, законності, колегіальності, рівноправності членів комісії, об'єктивності та обґрунтованості прийнятих рішень, висновків і пропозицій.

Стаття 3 **Підзвітність та термін діяльності слідчих комісій, спеціальної слідчої комісії і спеціальних комісій**

1. Слідчі комісії, спеціальна слідча комісія і спеціальні комісії підзвітні Верховній Раді України.

2. Слідча комісія у визначений Верховною Радою України термін, але не пізніше як через шість місяців з дня її утворення, подає Верховній Раді України письмовий звіт про виконану роботу, а також підготовлені нею пропозиції щодо проектів актів Верховної Ради України, висновки, пропозиції та інші матеріали, які поширюються серед народних депутатів України.

3. Спеціальна слідча комісія у визначений Верховною Радою України термін, але не пізніше як через два місяці з

дня її утворення, подає Верховній Раді України висновки і пропозиції щодо розслідування обставин, викладених у поданні про ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту.

4. Спеціальна комісія у визначений Верховною Радою України термін, але не пізніше як через шість місяців з дня її утворення, подає Верховній Раді України письмовий звіт про виконану роботу, а також підготовлені нею відповідні проекти актів Верховної Ради України та інші матеріали, які поширюються серед народних депутатів України.

5. Термін звіту слідчої комісії і спеціальної комісії визначається Верховною Радою України у постанові про утворення відповідної комісії.

6. Питання про заслуховування звіту, висновків і пропозицій слідчої комісії, спеціальної комісії відповідно до порядку, встановленого цим Законом, і в термін, визначений у постанові Верховної Ради України про утворення відповідної комісії, включається до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України без голосування.

7. Після обговорення на пленарному засіданні Верховної Ради України результатів роботи слідчої комісії, спеціальної комісії Верховна Рада України приймає рішення щодо завершення роботи такої комісії або доручає їй продовжити роботу і визначає для цього термін наступного звіту.

8. Строк повноважень слідчої комісії і спеціальної комісії не може перевищувати одного року з дня утворення такої комісії.

9. У разі ненадання слідчою комісією, спеціальною комісією звіту Верховній Раді України у визначений Верховною Радою України термін діяльність такої комісії вважається припиненою з наступного дня після дня закінчення терміну подання відповідно слідчою комісією, спеціальною комісією звіту, про що оголошується Головою Верховної Ради України на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Розділ II
ОРГАНІЗАЦІЯ І ПОРЯДОК
ДІЯЛЬНОСТІ СЛІДЧИХ КОМІСІЙ
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Стаття 4
Порядок утворення слідчої комісії

1. Слідча комісія утворюється Верховною Радою України, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Верховної Ради України.

2. Підставами для утворення слідчої комісії можуть бути повідомлення про порушення Конституції України (254к/96-ВР), законів України органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими, службовими особами, керівниками (або посадовими особами, що виконують їх обов'язки) підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, що становлять суспільний інтерес, у тому числі:

1) повідомлення про обставини, які загрожують суверенітету, територіальній цілісності України або її економічним, науково-технічним, національно-культурним, соціальним інтересам, охороні довкілля;

2) повідомлення про масове порушення прав, свобод і законних інтересів громадян, їх об'єднань або зловживання владою посадовими, службовими особами, що завдало істотної шкоди суспільним інтересам.

3. Слідча комісія не може утворюватися з питання:

1) здійснення правосуддя судом;

2) встановлення наявності чи відсутності вини особи у вчиненні злочину;

3) яке є предметом діяльності спеціальної слідчої комісії чи утвореної Верховною Радою України іншої слідчої комісії.

4. Про утворення слідчої комісії Верховна Рада України приймає постанову, в якій визначає:

1) назву слідчої комісії;

2) завдання слідчої комісії і коло питань, що підлягають розслідуванню;

3) кількісний і персональний склад слідчої комісії, голову слідчої комісії та заступника голову слідчої комісії;

4) термін діяльності слідчої комісії (на заздалегідь визначений час або на час виконання певної роботи);

5) термін звіту слідчої комісії про виконану роботу, який не перевищує шість місяців з дня її утворення;

6) заходи щодо кадрового, матеріально-технічного, інформаційного, організаційного забезпечення роботи слідчої комісії.

5. Кожна депутатська фракція у Верховній Раді України має право на пропорційне представництво у складі слідчої комісії. Пропозиції щодо кількісного та персонального складу слідчої комісії подаються депутатськими фракціями відповідно до вимог законів України та Регламенту Верховної Ради України (547-17).

6. До складу слідчої комісії не може входити народний депутат України, який:

1) є родичем чи свояком посадової особи, яка працює в державному органі, органі місцевого самоврядування, на підприємстві, в установі, організації, чи особи, яка входить до керівного органу об'єднання громадян, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування слідчою комісією, або посадової, службової особи, щодо якої повинно проводитися зазначене розслідування;

2) має самостійні або через членів сім'ї майнові цивільно-правові інтереси в державному органі, органі місцевого самоврядування, на підприємстві, в установі, організації, об'єднанні громадян, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування слідчою комісією;

3) був або є учасником судового процесу, в якому учасником були або є державний орган, орган місцевого самоврядування, підприємство, установа, організація, їх посадові, службові особи, а також об'єднання громадян, окремі громадяни, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування слідчою комісією;

4) до набуття повноважень народного депутата України брав участь у ревізії, аудиторській чи іншій перевірці, результати якої стали підставою для створення слідчої комісії;

5) був учасником подій, стосовно яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування слідчою комісією.

7. Народний депутат України, кандидатура якого пропонується депутатською фракцією до складу слідчої комісії, зобов'язаний повідомити депутатську фракцію і Верховну Раду України про неможливість брати участь у роботі слідчої комісії за наявності підстав, зазначених у частині шостій цієї статті.

8. На посаду голови слідчої комісії не може бути обраний голова комітету Верховної Ради України.

9. Секретар слідчої комісії обирається на першому засіданні слідчої комісії із числа її членів шляхом таємного або відкритого голосування більшістю від складу слідчої комісії, затвердженого Верховною Радою України.

10. Голова, заступник голови і секретар слідчої комісії не можуть належати до однієї депутатської фракції у Верховній Раді України.

11. Голова слідчої комісії та заступник голови слідчої комісії можуть бути переобрані на пленарному засіданні Верховної Ради України більшістю від її конституційного складу, а секретар слідчої комісії — на засіданні слідчої комісії більшістю від її складу, затвердженого Верховною Радою України.

12. Народний депутат України може бути обраний членом лише однієї слідчої комісії.

Стаття 5 **Проведення першого засідання** **слідчої комісії**

1. Перше засідання слідчої комісії проводиться не пізніше як у триденний термін після прийняття Верховною Радою України рішення про її утворення. На цьому засіданні обирається секретар слідчої комісії, розглядаються пропозиції до плану її роботи, а також приймається рішення про внесення пропозицій Голові Верховної Ради України щодо кількісного та персонального складу секретаріату слідчої комісії. На першому засіданні слідчої комісії можуть вирішуватися також інші питання, віднесені до повноважень цієї комісії.

Стаття 6 **Порядок проведення засідань** **слідчої комісії**

1. Формою роботи слідчої комісії є її засідання, які проводяться за необхідності, але не менше двох разів на місяць з урахуванням календарного плану роботи Верховної Ради України.

2. Засідання слідчої комісії скликаються головою слідчої комісії, а в разі його відсутності — заступником голови слідчої комісії або на вимогу не менш як однієї четвертої від її складу, затвердженого Верховною Радою України.

3. Засідання слідчої комісії є повноважним, якщо на ньому присутні більше половини членів слідчої комісії від її складу, затвердженого Верховною Радою України. Рішення слідчої комісії приймаються на її засіданні шляхом відкритого або таємного голосування більшістю голосів присутніх на засіданні членів слідчої комісії, за винятком випадків, передбачених цим Законом.

4. Засідання слідчої комісії є відкритим, якщо слідчою комісією не прийнято рішення про проведення закритого засідання у зв'язку з необхідністю додержання вимог закону щодо захисту інформації з обмеженим доступом, у тому числі захисту таємної чи іншої охоронюваної законом інформації.

5. На кожному засіданні слідчої комісії ведуться протокол, який підписується головою та секретарем слідчої комісії, та стенограма засідання. За рішенням слідчої комісії хід засідання може фіксуватися засобами аудіо- та відеозапису.

Стаття 7 **Розгляд питань на засіданнях** **слідчої комісії**

1. На засіданнях слідчої комісії розглядаються питання:

- 1) обрання секретаря слідчої комісії;
- 2) затвердження плану та порядку роботи слідчої комісії;
- 3) розподілу доручень між членами слідчої комісії;
- 4) утворення, у разі необхідності, робочих груп слідчої комісії за напрямками визначених завдань;

5) доцільності залучення для роботи в слідчій комісії працівників правоохоронних органів та інших фахівців;

6) запрошення посадових, службових осіб державних органів, органів місцевого самоврядування та керівників (або посадових осіб, що виконують їх обов'язки) підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, окремих громадян для отримання показань чи пояснень з питань, щодо яких проводиться розслідування;

7) заслуховування пояснень запрошених осіб і їх відповідей на запитання;

8) порядку забезпечення схоронності інформації з обмеженим доступом, у тому числі таємної чи іншої охоронюваної законом інформації, під час роботи слідчої комісії з такою інформацією;

9) про вилучення предметів і документів, які можуть бути доказами, за винятком тих, які знаходяться у житлі чи в іншому володінні особи;

10) визначення та передачі текстів повідомлень стосовно окремих питань діяльності слідчої комісії для розміщення в засобах масової інформації;

11) відрядження членів слідчої комісії у зв'язку з її діяльністю;

12) ухвалення висновків і пропозицій слідчої комісії;

13) затвердження тексту звіту про результати виконаної роботи слідчою комісією, пропозицій щодо проекту акта Верховної Ради України та визначення доповідача на пленарному засіданні Верховної Ради України;

14) оплати праці або винагороди залучених для роботи слідчої комісії фахівців та осіб, передбачених частиною першою статті 35 цього Закону.

2. Для розгляду попередньо визначених питань на засідання слідчої комісії або її робочих груп можуть бути запрошені посадові особи (крім Президента України, суддів Конституційного Суду України та суддів судів загальної юрисдикції), службові та інші особи, присутність яких визнана слідчою комісією необхідною. Слідча комісія завчасно, але не пізніше як за три дні, в письмовій формі повідомляє про це керівників

державних органів, органів місцевого самоврядування, керівників (або посадових осіб, які виконують їх обов'язки) підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян, представники яких запрошуються на засідання слідчої комісії. У повідомленні запрошеним особам зазначаються час і місце проведення засідання слідчої комісії, з якого питання необхідна їх присутність, які матеріали та документи необхідно мати з собою. Запрошена особа зобов'язана своєчасно прибути на засідання слідчої комісії, її робочої групи, а в разі неможливості прибути на засідання слідчої комісії завчасно повідомити про це.

3. Обговорення проектів рішень, висновків і пропозицій слідчої комісії щодо дій посадових та службових осіб чи окремих громадян проводиться без присутності таких осіб на засіданні слідчої комісії.

Стаття 8

Доступ до інформації щодо діяльності слідчої комісії

1. За рішенням слідчої комісії голова слідчої комісії або заступник голови слідчої комісії може надавати засобам масової інформації повідомлення про окремі питання діяльності слідчої комісії.

2. Голова Верховної Ради України або за його дорученням Перший заступник, заступник Голови Верховної Ради України мають право отримувати інформацію про стан виконання слідчою комісією покладеного на неї завдання.

3. За рішенням Верховної Ради України матеріали проведеного розслідування, висновки і пропозиції слідчої комісії можуть оприлюднюватись у газеті «Голос України».

Стаття 9

Завершення роботи слідчої комісії

1. Після закінчення розслідування й складання мотивованого висновку і пропозицій слідча комісія подає їх Верховній Раді України, а голова слідчої комісії або інший визначений слідчою комісією член комісії доповідає про них на пленарному засіданні Верховної Ради України.

2. Повноваження слідчої комісії припиняються:

1) одночасно з прийняттям Верховною Радою України остаточного рішення щодо результатів її роботи;

2) у випадку, передбаченому частиною дев'ятою статті 3 цього Закону;

3) у разі припинення повноважень Верховної Ради України, якою утворено зазначену слідчу комісію.

3. Повноваження секретаря слідчої комісії припиняються після виконання дій, визначених пунктом 6 частини першої статті 16 цього Закону, але не пізніше як через місяць після завершення роботи слідчої комісії.

Стаття 10

Зберігання документів слідчої комісії та їх передача державним органам

1. На час діяльності слідчої комісії протоколи та стенограми її засідань, інші документи чи належним чином посвідчені копії цих документів зберігаються в сейфі, що опечатується. У процесі дослідження матеріалів розслідування кожен член слідчої комісії працює із ксерокопіями отриманих документів, що не виключає його права звернення до їх оригіналів. Усі зауваження, висновки і пропозиції щодо досліджуваних матеріалів, фактів і обставин члени слідчої комісії викладають письмово та подають їх на ім'я голови слідчої комісії через її секретаріат або безпосередньо з обов'язковою реєстрацією у встановленому порядку.

2. Оригінали отриманих слідчою комісією документів відповідно до рішення Верховної Ради України передаються разом із висновками і пропозиціями слідчої комісії до Генеральної прокуратури України або повертаються відповідно до державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій.

Стаття 11

Заходи забезпечення безпеки членів слідчої комісії та залучених для її роботи фахівців

1. У разі наявності загрози життю чи здоров'ю членів слідчої комісії, залуче-

них для її роботи фахівців голова слідчої комісії вносить мотивовані пропозиції Голові Верховної Ради України про здійснення державної охорони щодо членів слідчої комісії і заходів охоронного характеру щодо фахівців, які здійснюються державними органами відповідно до закону.

Розділ III

ПОВНОВАЖЕННЯ СЛІДЧОЇ КОМІСІЇ

Стаття 12

Права слідчої комісії

1. Слідча комісія має право:

1) у порядку, визначеному законом, отримувати необхідну для своєї діяльності інформацію, документи, матеріали та інші відомості, що стосуються предмета розслідування, від державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових, службових осіб, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх керівників (або посадових осіб, що виконують їх обов'язки). Інформація, що становить державну або іншу охоронювану законом таємницю, надається в порядку, встановленому законом;

2) ознайомлюватися з документами, що мають відношення до предмета розслідування, отримувати їх копії;

3) у разі необхідності вилучати потрібні для розслідування документи з числа наданих чи отримувати їх копії, а у випадках, коли щодо цих документів надійшли відповідні запити суду або органу досудового слідства, — їх копії;

4) запрошувати осіб, зазначених у частині першій статті 19 цього Закону, для отримання показань чи пояснень з питань щодо яких проводиться розслідування слідчою комісією, заслуховувати їх на своєму засіданні, ставити їм запитання;

5) отримувати показання чи пояснення від осіб, зазначених у частині першій статті 19 цього Закону, щодо обставин, які розслідуються, за винятком випадків, встановлених законом;

6) приймати рішення про залучення фахівців для роботи в слідчій комісії;

7) звертатися, за допомогою до державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових, службових осіб, керівників (або посадових осіб, що виконують їх обов'язки) підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, які зобов'язані сприяти слідчій комісії при розслідуванні визначених Верховною Радою України питань;

8) призначати необхідні експертизи та запрошувати на засідання слідчої комісії експертів;

9) залучати до участі в розслідуванні працівників органів прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції за згодою їх керівників.

Стаття 13

Обов'язки слідчої комісії

1. Слідча комісія зобов'язана:

1) вести протоколи та стенограми засідань;

2) проводити збір інформації, показань, пояснень, документів і матеріалів, здійснювати їх дослідження;

3) вести у встановленому порядку облік вхідних і вихідних документів слідчої комісії;

4) на основі всебічного аналізу досліджених обставин готувати висновки і пропозиції для внесення їх на розгляд Верховної Ради України та пропозиції щодо проектів актів Верховної Ради України за результатами їх розгляду;

5) звітувати Верховній Раді України про хід проведення та результати розслідування відповідно до терміну та завдань, визначених Верховною Радою України;

6) передавати після завершення своєї роботи до відповідних структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України всі протоколи та стенограми засідань, а також інші матеріали слідчої комісії разом з висновками і пропозиціями. У разі направлення матеріалів слідчої комісії до Генеральної прокуратури України до відповідних структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України передаються їх посвідчені копії.

Стаття 14

Голова слідчої комісії

1. Голова слідчої комісії:

1) забезпечує організацію роботи слідчої комісії;

2) забезпечує складання плану роботи слідчої комісії;

3) організовує роботу секретаріату слідчої комісії та залучених для її роботи фахівців;

4) веде засідання слідчої комісії;

5) підписує рішення слідчої комісії, протоколи засідань, висновки і пропозиції слідчої комісії;

6) представляє слідчу комісію в зносинах з державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими, службовими особами, підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян;

7) інформує членів слідчої комісії про офіційні документи, листи та інші матеріали, що надійшли до слідчої комісії;

8) інформує у разі систематичного ухилення народного депутата України від виконання обов'язків члена слідчої комісії голову відповідної депутатської фракції у Верховній Раді України та Голову Верховної Ради України;

9) готує пропозиції на розгляд слідчої комісії про залучення фахівців для роботи у слідчій комісії;

10) подає за рішенням слідчої комісії пропозиції керівнику Апарату Верховної Ради України про видачу тимчасових посвідчень встановленого зразка залученим для роботи у слідчій комісії фахівцям;

11) вносить пропозиції про запрошення на засідання слідчої комісії осіб для отримання показань чи пояснень;

12) організовує повідомлення членів слідчої комісії та запрошених осіб про проведення засідання слідчої комісії;

13) доповідає на пленарному засіданні Верховної Ради України ухвалені слідчою комісією висновки і пропозиції.

Стаття 15

Заступник голови слідчої комісії

1. Заступник голови слідчої комісії:

1) виконує обов'язки голови слідчої комісії в разі його відсутності;

2) за дорученням голови слідчої комісії виконує завдання з організації роботи слідчої комісії.

Стаття 16 **Секретар слідчої комісії**

1. Секретар слідчої комісії:

1) бере участь у складанні плану роботи слідчої комісії;

2) забезпечує підготовку проектів звернень до державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та їх посадових, службових осіб, об'єднань громадян, а також проектів інших документів слідчої комісії;

3) контролює виконання плану роботи, виконання рішень, ведення діловодства слідчої комісії, підписує разом із головою слідчої комісії протоколи засідань, висновки і пропозиції слідчої комісії, забезпечує членів слідчої комісії необхідними документами та матеріалами;

4) веде облік засідань слідчої комісії, осіб, присутніх на засіданнях, і результатів голосування;

5) організовує підготовку засідань, явку їх учасників та надання їм необхідних матеріалів;

6) забезпечує підготовку матеріалів слідчої комісії для передачі їх до відповідних структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України, а у випадках, передбачених цим Законом, — для направлення їх до Генеральної прокуратури України чи повернення до державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій.

Стаття 17 **Член слідчої комісії**

1. Член слідчої комісії:

1) бере участь у засіданнях слідчої комісії;

2) безперешкодно при пред'явленні посвідчення народного депутата України і доручення слідчої комісії відвідує для з'ясування питань, пов'язаних із розслідуванням, підприємства, установи, організації, розташовані на території України, незалежно від їх підпорядку-

вання, форм власності, режиму секретності;

3) отримує за дорученням слідчої комісії письмові або усні пояснення від посадових, службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників (або посадових осіб, що виконують їх обов'язки) підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян та окремих громадян;

4) одержує за дорученням слідчої комісії від зазначених у пункті 3 цієї частини осіб оригінали або належним чином посвідчені копії документів, у тому числі тих, які містять відомості, що становлять державну або іншу охоронювану законом таємницю, проводить вилучення таких документів за дорученням слідчої комісії у порядку, встановленому законом;

5) вносить пропозиції щодо залучення до участі в роботі слідчої комісії фахівців, їх кількісного та персонального складу, організації роботи слідчої комісії, опрацювання матеріалів розслідування та висновків і пропозицій, а також пропозиції про запрошення відповідних осіб для отримання показань чи пояснень;

6) вносить пропозиції до плану роботи слідчої комісії, щодо організації виконання покладених на слідчу комісію завдань, до проектів звіту, висновків і пропозицій слідчої комісії;

7) має право, у разі незгоди з висновками і пропозиціями, які ухвалюються слідчою комісією, викладати у письмовій формі свою окрему думку, що додається до протоколу засідання слідчої комісії.

Стаття 18 **Забезпечення слідчої комісії документами та інформацією**

1. На звернення слідчої комісії під час здійснення її повноважень державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові, службові особи, керівники (або посадові особи, що виконують їх обов'язки) підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, а також об'єднання громадян зобов'язані

в термін, визначений слідчою комісією, надавати документи та інформацію з питань, щодо яких проводиться розслідування.

2. Слідча комісія має право прийняти рішення про вилучення необхідних для її розслідування документів за винятком тих, які знаходяться у житлі чи іншому володінні особи. У разі відмови або ухилення посадових, службових осіб від надання зазначених документів член слідчої комісії за її дорученням вилучає ці документи у порядку, встановленому законом, у присутності представника (представників) органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації. Про вилучення складається протокол, в якому зазначається перелік вилучених документів і який підписують член слідчої комісії та присутній представник (представники) органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації.

3. У разі якщо орган досудового слідства або суд на підставі і в порядку, встановлених Кримінально-процесуальним кодексом України (1001-05, 1002-05, 1003-05), прийняв рішення про виїмку (витребування) в органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян документів, які досліджуються слідчою комісією, оригінали таких документів передаються органу досудового слідства або до суду, а їх копії, посвідчені в установленому порядку в Апараті Верховної Ради України, залишаються в слідчій комісії.

Стаття 19 **Давання показань чи пояснень** **слідчій комісії**

1. Посадові особи (крім Президента України та суддів Конституційного Суду України, суддів судів загальної юрисдикції), службові особи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівники (або посадові особи, що виконують їх обов'язки) підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян та окремі громадяни зобов'язані з'явитися на запро-

шення слідчої комісії і дати правдиві показання чи пояснення про відомі їм обставини з питань, що є предметом розслідування, у порядку, встановленому законом. Особи, запрошені для дачі показань як свідки, а також як експерти, перекладачі попереджаються у письмовій формі (розпискою) про кримінальну відповідальність за вчинення ними дій, зазначених у частині другій статті 37 цього Закону.

2. Особа, яка дає показання чи пояснення слідчій комісії, повинна відповісти на поставлені запитання, що стосуються предмета розслідування, а в разі необхідності — викласти свої показання чи пояснення в письмовій формі, які додаються до протоколу засідання слідчої комісії.

3. Особи, які згідно із законом мають право не розголошувати певну інформацію, можуть не повідомляти слідчій комісії таку інформацію.

4. Якщо запрошена слідчою комісією посадова, службова чи інша особа не з'являється на засідання слідчої комісії без поважних причин, слідча комісія має право прийняти рішення про застосування до неї приводу, виконання якого забезпечується органами внутрішніх справ у встановленому законом порядку.

5. Витрати, пов'язані із запрошенням особи слідчою комісією, відшкодовуються такій особі в порядку, передбаченому законодавством щодо відшкодування витрат свідкам та іншим учасникам кримінального процесу, за рахунок коштів, передбачених на здійснення повноважень Верховної Ради України. На таких осіб поширюються інші гарантії, передбачені законом.

Стаття 20 **Проведення розслідування** **слідчою комісією**

1. Члени слідчої комісії, а також створені нею робочі групи, здійснюють перевірки фактів, обставин як безпосередньо у місцях їх виникнення, так і шляхом витребування відповідних документів та матеріалів, отримання показань, пояснень.

Стаття 21

Вимоги до висновків і пропозицій слідчої комісії

1. Результати розслідування слідча комісія викладає у письмовому звіті, який повинен містити висновки і пропозиції про:

- 1) факти й обставини, які стали підставами для проведення розслідування;
- 2) відомості чи обставини, встановлені слідчою комісією, і докази, якими це підтверджується;
- 3) відомості чи обставини, що не підтвердилися;
- 4) факти й обставини, які не були перевірені, із зазначенням причин, через які перевірка не здійснювалась.

2. Слідча комісія при підготовці висновку щодо кожної встановленої нею обставини проводить голосування. Результати голосування із зазначенням кількості голосів, поданих «за», «проти», «утримався», наводяться у висновку слідчої комісії. Висновок вважається ухваленим, якщо за нього проголосувало більше половини членів слідчої комісії від її складу, затвердженого Верховною Радою України. Усі висновки слідчої комісії оформляються письмово і підписуються головою та секретарем слідчої комісії.

3. У пропозиціях слідчої комісії зазначається, яким чином мають бути використані висновки слідчої комісії в разі прийняття Верховною Радою України рішення щодо них. Пропозиції слідчої комісії викладаються у проекті постанови чи іншого акта Верховної Ради України і вносяться на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України — членами слідчої комісії.

Стаття 22

Розгляд Верховною Радою України звіту слідчої комісії

1. Розгляд звіту слідчої комісії проводиться, як правило, на відкритому пленарному засіданні Верховної Ради України. У разі наявності у письмовому звіті чи доданих до нього матеріалах ін-

формації з обмеженим доступом, у тому числі таємної чи іншої охоронюваної законом інформації, Верховна Рада України може прийняти рішення про розгляд такого звіту слідчої комісії на закритому пленарному засіданні Верховної Ради України.

2. За результатами розгляду звіту слідчої комісії Верховна Рада України може прийняти такі рішення:

- 1) взяти до відома висновки і пропозиції слідчої комісії;
- 2) припинити діяльність слідчої комісії;
- 3) продовжити роботу слідчої комісії на визначений Верховною Радою України термін з урахуванням вимог частини восьмої статті 3 цього Закону.

3. При розгляді висновків і пропозицій слідчої комісії Верховна Рада України в разі необхідності вирішує питання щодо:

- 1) направлення матеріалів слідчої комісії до Генеральної прокуратури України для їх вивчення та відповідного реагування;
- 2) направлення висновків слідчої комісії Президенту України, Прем'єр-міністру України;
- 3) направлення висновків слідчої комісії для реагування згідно із законом відповідному державному органу, органу місцевого самоврядування чи посадовій особі;

4) публікації висновків слідчої комісії у газеті «Голос України» з додержанням вимог закону щодо схоронення інформації з обмеженим доступом, у тому числі таємної чи іншої охоронюваної законом інформації.

4. Висновки і пропозиції слідчої комісії не є вирішальними для слідства і суду.

5. Державний орган, орган місцевого самоврядування чи посадова особа, визначені у постанові Верховної Ради України, інформують Верховну Раду України за наслідками розгляду висновків слідчої комісії в термін, визначений постановою Верховної Ради України.

**Розділ IV
ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ
СПЕЦІАЛЬНОЇ ТИМЧАСОВОЇ
СЛІДЧОЇ КОМІСІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ
УКРАЇНИ**

Стаття 23

Порядок утворення та організація діяльності спеціальної слідчої комісії

1. Верховна Рада України утворює спеціальну слідчу комісію відповідно до статті 111 Конституції України (254к/96-ВР) та положень цього Закону для проведення розслідування обставин щодо вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину.

2. Підставою для ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту та утворення спеціальної слідчої комісії є подання, підписане більшістю народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, підписи яких не відкликаються.

3. Подання, передбачене частиною другою цієї статті, має містити правове обґрунтування необхідності утворення спеціальної слідчої комісії та відомості, які вказують на наявність фактів чи обставин про вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину. До подання можуть додаватися документи і матеріали, що стосуються цього питання, або належним чином посвідчені їх копії.

4. Письмове подання, передбачене частиною другою цієї статті, без прийняття рішення про включення до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради України розглядається на черговому після дня його внесення пленарному засіданні Верховної Ради України.

5. Верховна Рада України більшістю голосів народних депутатів України від її конституційного складу приймає рішення щодо ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту та включення його до порядку денного сесії Верховної Ради України як невідкладного. Про прийняття такого рішення Голова Верховної Ради України терміново повідомляє Президента України.

6. Термін діяльності спеціальної слідчої комісії з урахуванням календарного плану роботи Верховної Ради України не повинен перевищувати трьох місяців з дня утворення спеціальної слідчої комісії. У разі прийняття Верховною Радою України рішення про звинувачення Президента України діяльність спеціальної слідчої комісії продовжується на період до завершення розгляду процедури імпічменту.

7. До складу спеціальної слідчої комісії входять народні депутати України з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій, спеціальний прокурор та три спеціальних слідчих. Пропозиції щодо кількісного та персонального складу спеціальної слідчої комісії подаються у письмовій формі депутатськими фракціями у п'ятиденний строк з дня направлення до них письмового звернення. Якщо депутатська фракція не запропонувала у встановлений строк представників для роботи у спеціальній слідчій комісії, то комісія створюється без участі представників цієї депутатської фракції. У разі обрання спеціальним прокурором чи спеціальним слідчим народного депутата України враховується принцип пропорційного представництва депутатської фракції у спеціальній слідчій комісії.

8. Зміст постанови Верховної Ради України про утворення спеціальної слідчої комісії має відповідати вимогам, передбаченим пунктами 1, 2, 3, 6 частини четвертої та частинами шостою, восьмою, десятою статті 4 цього Закону.

9. Організація і порядок діяльності спеціальної слідчої комісії здійснюються відповідно до положень розділу II цього Закону з урахуванням особливостей, визначених статтями 24-30 цього Закону.

Стаття 24

Повноваження спеціальної слідчої комісії

1. Спеціальна слідча комісія діє на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією України (254к/96-ВР), цим Законом, Регламентом Верховної Ради України

(547-17) та прийнятими відповідно до них постановами Верховної Ради України з цього питання.

2. Спеціальна слідча комісія:

1) проводить розслідування обставин щодо вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину, перевіряє наявність, повноту і обґрунтованість відповідних доказів;

2) проводить розслідування у разі виявлення під час строку повноважень спеціальної слідчої комісії інших обставин щодо вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину без додаткового прийняття рішення Верховною Радою України з цього питання і за наявності підстав готує відповідні пропозиції щодо проекту постанови Верховної Ради України про звинувачення Президента України.

3. З метою забезпечення всебічного, повного і об'єктивного розслідування спеціальна слідча комісія має право:

1) заслуховувати Президента України та захисника (захисників) його прав;

2) витребувати необхідні документи, матеріали та інші відомості, що стосуються розслідування, від державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових, службових осіб, керівників (або посадових осіб, що виконують їх обов'язки) підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян та окремих громадян;

3) у разі потреби призначати експертизи та залучати фахівців для дослідження і оцінки доказів, визначати по два або більше представники від спеціальної слідчої комісії і доручати їм бути присутніми під час проведення зазначених експертиз і досліджень та встановлення їх результатів;

4) запрошувати і заслуховувати у порядку, встановленому законом, будь-яких осіб із числа громадян України (крім суддів Конституційного Суду України та суддів судів загальної юрисдикції), які можуть повідомити про обставини щодо вчинення Президентом України державної зради чи іншого злочину.

4. Посадові особи (крім Президента України та захисника (захисників)

його прав), службові особи, експерти, перекладачі та інші особи, запрошені спеціальною слідчою комісією для дачі показань як свідки, а також як експерти чи перекладачі, попереджаються у письмовій формі (розпискою) про кримінальну відповідальність за вчинення ними дій, зазначених у частині другій статті 37 цього Закону.

5. У разі вчинення посадовими особами (крім Президента України та захисника (захисників) його прав), службовими особами, експертами, перекладачами та іншими особами, запрошеними спеціальною слідчою комісією, дій, зазначених у частині другій статті 37 цього Закону, спеціальна слідча комісія направляє матеріали до відповідних правоохоронних органів для вирішення питання про притягнення винних осіб до відповідальності згідно із законом.

Стаття 25

Спеціальний прокурор і спеціальні слідчі та вимоги до їх кандидатур

1. Постановою Верховної Ради України до складу спеціальної слідчої комісії при її утворенні включаються спеціальний прокурор і спеціальні слідчі.

2. На посади спеціального прокурора, спеціальних слідчих може бути рекомендована лише особа, яка відповідає таким вимогам:

1) є громадянином України, який проживає на її території не менше десяти років;

2) вільно володіє державною мовою;

3) має вищу юридичну освіту;

4) має не менш як десятирічний стаж роботи на посаді атестованого прокурора чи слідчого правоохоронних органів України;

5) раніше не судимий.

3. Кандидат на посаду спеціального прокурора чи спеціального слідчого подає до Верховної Ради України особову картку, декларацію про доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан щодо себе та членів своєї сім'ї за попередній рік за формою, встановленою для державних службовців, які займають посади, віднесені до

першої і другої категорій посад державних службовців.

4. Кандидатури на посаду спеціального прокурора, спеціальних слідчих попередньо розглядаються на засіданні комітету, до предмета відання якого Верховною Радою України віднесено таке питання, який надає Верховній Раді України свої висновки щодо кожної кандидатури.

5. Народний депутат України може бути обраний спеціальним прокурором чи спеціальним слідчим, якщо його кандидатура відповідає вимогам, встановленим частиною другою цієї статті.

6. Особи, які не є народними депутатами України і обрані спеціальним прокурором, спеціальними слідчими, прикомандировуються до Верховної Ради України на час роботи спеціальної слідчої комісії та здійснюють свої службові повноваження у складі зазначеної спеціальної слідчої комісії лише відповідно до наданих їм на законних підставах доручень спеціальної слідчої комісії.

Стаття 26 Повноваження спеціального прокурора

1. Спеціальний прокурор здійснює нагляд за додержанням законів України при проведенні розслідування обставин щодо вчинення Президентом України державної зради або іншого злочину. Спеціальний прокурор користується повноваженнями прокурора, які встановлені Законом України «Про прокуратуру» (1789-12) та Кримінально-процесуальним кодексом України (1001-05, 1002-05, 1003-05), за винятком повноважень щодо порушення кримінальної справи, затримання підозрюваного, застосування запобіжного заходу, пред'явлення обвинувачення, продовження строку розслідування, затвердження обвинувального висновку, направлення справи до суду.

2. Спеціальний прокурор перевіряє одержаний від спеціальних слідчих проект висновку спеціальної слідчої комісії та схвалює його або повертає із своїми письмовими зауваженнями і пропозиціями для доопрацювання та/або провадження додаткових слідчих дій.

Стаття 27 Повноваження спеціального слідчого

1. Спеціальний слідчий провадить необхідні дії для перевірки та встановлення обставин, що є предметом розслідування спеціальної слідчої комісії. Спеціальний слідчий користується повноваженнями слідчого, які встановлені Кримінально-процесуальним кодексом України (1001-05, 1002-05, 1003-05), за винятком повноважень щодо порушення кримінальної справи, затримання підозрюваного, застосування запобіжного заходу, пред'явлення обвинувачення, складання обвинувального висновку.

2. Спеціальні слідчі завершують розслідування складанням проекту висновку спеціальної слідчої комісії, який після схвалення його спеціальним прокурором вноситься на розгляд спеціальної слідчої комісії.

3. У разі виникнення розбіжностей щодо складання чи схвалення проекту висновку відповідно до частини другої цієї статті, рішення щодо його змісту приймається на засіданні спеціальної слідчої комісії.

Стаття 28 Особливості взаємодії спеціального прокурора і спеціальних слідчих зі спеціальною слідчою комісією

1. Спеціальна слідча комісія може визначати напрями роботи спеціального прокурора та спеціальних слідчих. Члени спеціальної слідчої комісії не можуть втручатися в діяльність спеціального прокурора та спеціальних слідчих.

2. Про свою діяльність спеціальний прокурор і спеціальні слідчі інформують спеціальну слідчу комісію не рідше одного разу на місяць, якщо комісією не прийнято іншого рішення.

Стаття 29 Висновки і пропозиції спеціальної слідчої комісії

1. Спеціальна слідча комісія готує відповідно до статті 21 цього Закону висновки і пропозиції за дослідженими обставинами щодо вчинення Президентом України державної зради або іншо-

го злочину і розглядає їх на засіданні спеціальної слідчої комісії та приймає рішення щодо них.

2. Висновки і пропозиції спеціальної слідчої комісії мають містити:

1) факти й обставини, які стали підставами для проведення розслідування;

2) відомості й обставини, встановлені спеціальною слідчою комісією;

3) відомості та обставини, що не підтвердилися;

4) факти і обставини, які не були перевірені, із зазначенням причин, через які перевірка не здійснювалася;

5) факти і обставини, що підтверджують або спростовують наявність у діяннях Президента України ознак державної зради або іншого злочину.

3. Спеціальна слідча комісія за наявності відповідних підстав готує та ухвалює висновок про звинувачення Президента України з урахуванням вимог до обвинувального висновку, передбачених Кримінально-процесуальним кодексом України (1001-05, 1002-05, 1003-05). За відсутності підстав для звинувачення Президента України спеціальна слідча комісія готує висновок про необхідність припинення процедури імпичменту. Висновок підписують голова та секретар спеціальної слідчої комісії. У разі незгоди з висновками і пропозиціями, які ухвалюються спеціальною, слідчою комісією, член слідчої комісії, спеціальний прокурор чи спеціальний слідчий викладає в письмовій формі свою окрему думку, яка додається до протоколу засідання спеціальної слідчої комісії.

4. Питання про висновки і пропозиції спеціальної слідчої комісії включається до порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України без голосування і розглядається невідкладно.

5. Разом з висновками і пропозиціями народні депутати України — члени спеціальної слідчої комісії вносять на розгляд Верховної Ради України відповідно проект постанови Верховної Ради України про звинувачення Президента України чи проект постанови Верховної Ради України про припинення розгляду питання про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту.

6. У разі прийняття Верховною Радою України рішення про звинувачення Президента України спеціальна слідча комісія готує пропозиції щодо проекту постанови Верховної Ради України про звернення до Конституційного Суду України для одержання висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпичмент Президента України та до Верховного Суду України для одержання висновку про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину.

7. Конституційний Суд України та Верховний Суд України невідкладно розглядають звернення Верховної Ради України, зазначені в частині шостій цієї статті, та не пізніше як у п'ятнадцятиденний строк з дня направлення до них такого звернення подають Верховній Раді України відповідні висновки.

8. Після отримання відповідних висновків Конституційного Суду України, Верховного Суду України спеціальна слідча комісія попередньо розглядає їх і готує доповідь щодо зазначених висновків для розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України, а народні депутати України — члени спеціальної слідчої комісії вносять проект постанови Верховної Ради України про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту.

9. У разі отримання негативних висновків Конституційного Суду України чи Верховного Суду України спеціальна слідча комісія готує відповідну інформацію для оголошення головуючим на пленарному засіданні Верховної Ради України про припинення процедури імпичменту.

Стаття 30

Заходи соціального захисту спеціального прокурора і спеціальних слідчих

1. За спеціальним прокурором і спеціальними слідчими на період роботи спеціальної слідчої комісії зберігаються попередня робота (посада), а також заробітна плата.

Розділ V
СПЕЦІАЛЬНІ КОМІСІЇ ВЕРХОВНОЇ
РАДИ УКРАЇНИ

Стаття 31
Порядок утворення
спеціальної комісії

1. Спеціальна комісія утворюється Верховною Радою України для підготовки і попереднього розгляду питань, а також для підготовки і доопрацювання проектів законів та інших актів Верховної Ради України на правах головного комітету, якщо предмет правового регулювання таких проектів не належить до предметів відання комітетів, утворених Верховною Радою України, крім випадку утворення спеціальної комісії для продовження роботи над законопроектом про внесення змін до Конституції України (254к/96-ВР).

2. Спеціальна комісія утворюється із числа народних депутатів України, які дали на це згоду. Кількісний склад спеціальної комісії формується з урахуванням принципу пропорційного представництва депутатських фракцій.

3. Депутатські фракції у Верховній Раді України вносять пропозиції щодо персонального складу спеціальної комісії в порядку, встановленому цим Законом та Регламентом Верховної Ради України (547-17).

4. Постанова Верховної Ради України про утворення спеціальної комісії має відповідати вимогам, передбаченим частиною четвертою статті 4 цього Закону для утворення слідчої комісії.

Стаття 32
Повноваження та порядок
діяльності спеціальної
комісії

1. Спеціальна комісія здійснює повноваження головного комітету, передбаченого Регламентом Верховної Ради України (547-17), з питання, для підготовки якого її утворено.

2. Спеціальна комісія здійснює свою діяльність відповідно до вимог цього Закону, Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (116/95-ВР).

Розділ VI
СЕКРЕТАРІАТИ СЛІДЧИХ КОМІСІЙ,
СПЕЦІАЛЬНОЇ СЛІДЧОЇ КОМІСІЇ
І СПЕЦІАЛЬНИХ КОМІСІЙ
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ,
ЇХ ФІНАНСОВЕ ТА МАТЕРІАЛЬНО-
ТЕХНІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Стаття 33
Правовий статус секретаріатів слідчих
комісій, спеціальної слідчої комісії і
спеціальних комісій

1. Для забезпечення належних умов роботи слідчої комісії, спеціальної слідчої комісії і спеціальної комісії утворюється її секретаріат, до якого входять працівники Апарату Верховної Ради України та/або залучені фахівці за строковим трудовим договором у кількості не більше двох осіб.

2. Пропозиції щодо чисельності і персонального складу секретаріату слідчої комісії, спеціальної слідчої комісії і спеціальної комісії розглядаються на її першому засіданні і подаються Голові Верховної Ради України. Пропозиції щодо зміни чисельності чи персонального складу секретаріату слідчої комісії, спеціальної слідчої комісії чи спеціальної комісії у разі необхідності розглядаються на наступних засіданнях такої комісії.

3. Секретаріат слідчої комісії, спеціальної слідчої комісії, спеціальної комісії здійснює організаційно-інформаційне, консультативно-правове, методичне забезпечення, ведення діловодства відповідної комісії.

4. Прийом на роботу та звільнення працівників секретаріатів слідчої комісії, спеціальної слідчої комісії і спеціальної комісії із числа фахівців, які не є працівниками Апарату Верховної Ради України, здійснюються за строковим трудовим договором, який укладається керівником Апарату Верховної Ради України за пропозицією голови відповідної слідчої комісії, спеціальної слідчої комісії, спеціальної комісії.

5. Оплата праці працівників секретаріатів слідчої комісії, спеціальної слідчої комісії і спеціальної комісії, у тому числі преміювання, проводиться в ме-

жах кошторису видатків, передбачених на здійснення повноважень Верховної Ради України, в порядку та розмірах, встановлених для працівників секретаріатів комітетів Верховної Ради України.

Стаття 34

Порядок залучення фахівців для роботи в слідчих комісіях, спеціальній слідчій комісії і спеціальних комісіях

1. Пропозиції щодо залучення фахівців для роботи в слідчій комісії, спеціальній слідчій комісії і спеціальній комісії розглядаються на засіданні відповідної комісії, про що приймається рішення.

2. Залучення для роботи в слідчій комісії, спеціальній слідчій комісії і спеціальній комісії фахівців відбувається за згодою керівників державних органів, органів місцевого самоврядування, керівників (або посадових осіб, що виконують їх обов'язки) підприємств, установ, організацій.

3. Залучення для роботи в слідчій комісії, спеціальній слідчій комісії іноземців та осіб без громадянства не допускається.

Стаття 35

Гарантії захисту трудових прав осіб, залучених для роботи в слідчих комісіях, спеціальній слідчій комісії і спеціальних комісіях

1. Штатні працівники секретаріату слідчих комісій, спеціальної слідчої комісії і спеціальних комісій та фахівці, які залучаються або відряджаються для роботи до цих комісій, звільняються від виконання інших службових обов'язків на цей період. За ними зберігаються попередня робота (посада), а також заробітна плата за основним місцем роботи, включаючи встановлені раніше надбавки та доплати.

Стаття 36

Фінансове та матеріально-технічне забезпечення слідчих комісій, спеціальної слідчої комісії і спеціальних комісій

1. Фінансове забезпечення діяльності слідчих комісій, спеціальної слідчої ко-

місії і спеціальних комісій та виділення для їх роботи службових приміщень, засобів діловодства, зв'язку й транспорту здійснюються Апаратом Верховної Ради України у межах кошторису видатків, передбачених на здійснення повноважень Верховної Ради України.

Розділ VII ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА НЕВИКОНАННЯ ВИМОГ ЦЬОГО ЗАКОНУ

Стаття 37

Відповідальність за невиконання вимог цього Закону

1. Посадові особи (крім Президента України та захисника (захисників) його прав), службові особи державних органів, органів місцевого самоврядування, керівники (або посадові особи, що виконують їх обов'язки) підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян та окремі громадяни за порушення вимог цього Закону несуть адміністративну чи кримінальну відповідальність згідно із законом.

2. За відмову особи, запрошеної слідчою комісією, спеціальною слідчою комісією, від давання показань або за відмову експерта чи перекладача без поважних причин від виконання покладених на них обов'язків експерта чи перекладача під час проведення розслідування слідчою комісією, спеціальною слідчою комісією, а також за надання завідомо неправдивих показань, завідомо неправдивого висновку експерта, завідомо неправильного перекладу, зробленого перекладачем, винні особи несуть відповідальність згідно із законом.

3. Голова слідчої комісії, спеціальної слідчої комісії, заступник голови слідчої комісії, спеціальної слідчої комісії, секретар та члени слідчої комісії, спеціальної слідчої комісії несуть відповідальність згідно із законом за поширення інформації з обмеженим доступом, у тому числі таємної чи іншої охоронюваної законом інформації, яка стала їм відомою у зв'язку з роботою слідчої комісії, спеціальної слідчої комісії.

**Розділ VIII
ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ**

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

2. Тимчасові слідчі комісії та тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України, утворені до набрання чинності цим Законом, продовжують свою діяльність відповідно до вимог цього Закону до закінчення встановленого терміну їх діяльності.

3. Внести до Кримінального кодексу України (2341-14) (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., N 25-26, ст. 131) такі зміни:

в абзаці першому частини першої статей 384 і 385 слова «тимчасовою спеціальною комісією» замінити слова-

ми «спеціальною тимчасовою слідчою комісією»;

в абзаці першому статті 386 слова «тимчасових спеціальних комісій» замінити словами «спеціальної тимчасової слідчої комісії».

4. Кабінету Міністрів України в тримісячний термін із дня опублікування цього Закону:

підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції про приведення законів України у відповідність із цим Законом;

привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом.

*Голова Верховної Ради України В.ЛИТВИН
м. Київ, 15 січня 2009 року
N 890-VI*

**ПОСТАНОВА КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ*
ПРО УТВОРЕННЯ РАДИ СІЛЬСЬКИХ І СЕЛИЩНИХ ГОЛІВ
ПРИ КАБІНЕТІ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ**

З метою забезпечення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на засадах партнерства і відкритості та вироблення взаємоузгоджених позицій Кабінет Міністрів України **постановляє:**

1. Підтримати пропозицію сільських і селищних голів щодо утворення

Ради сільських і селищних голів при Кабінеті Міністрів України.

2. Затвердити:

Положення про Раду сільських і селищних голів, що додається; склад президії Ради сільських і селищних голів згідно з додатком.

*Прем'єр-міністр України
Ю. ТИМОШЕНКО*

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів України
від 23 травня 2009 р. № 495

**ПОЛОЖЕННЯ ПРО РАДУ СІЛЬСЬКИХ І СЕЛИЩНИХ ГОЛІВ
ПРИ КАБІНЕТІ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ**

1. Рада сільських і селищних голів при Кабінеті Міністрів України (далі — Рада) є постійно діючим консультативно-дорадчим органом.

2. Рада у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції і законів України, актами Кабінету Міністрів України та цим Положенням.

* Офіційний вісник України. — 2009. — № 39. — Ст. 1296.

3. Основними завданнями Ради є: сприяння формуванню ефективного механізму взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на засадах партнерства і відкритості та вироблення взаємоузгоджених позицій;

розроблення та подання органам виконавчої влади пропозицій щодо необхідності перегляду нормативно-правових актів з питань удосконалення місцевого самоврядування з метою створення сприятливих умов для його розвитку та удосконалення системи захисту прав сільських і селищних територіальних громад;

участь у проведенні оцінки ефективності виконання нормативно-правових актів з питань регіональної політики та місцевого самоврядування і підготовка відповідних рекомендацій;

підготовка пропозицій щодо:

- удосконалення системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою підвищення ефективності їх діяльності;

- забезпечення прозорості в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, залучення громадськості до обговорення рішень, які приймаються такими органами, проведення оцінки ефективності їх діяльності;

- визначення пріоритетів та механізму інституціонального, інформаційного та іншого забезпечення діяльності сільських і селищних рад та реалізації державної регіональної політики в частині розвитку відповідних територіальних громад; шляхів зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, удосконалення системи державних соціальних гарантій, надання адміністративних та інших послуг населенню;

сприяння висвітленню в засобах масової інформації вітчизняного і міжнародного досвіду роботи, пов'язаної з регіональним розвитком.

4. Рада відповідно до покладених на неї завдань має право:

1) одержувати в установленому порядку від центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого са-

моврядування інформацію, необхідну для організації своєї роботи;

2) залучати до своєї роботи представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, вітчизняних і міжнародних експертних та наукових організацій (за згодою їх керівників), а також окремих фахівців;

3) утворювати постійні та тимчасові комісії, експертні групи відповідно до напрямів своєї роботи;

4) взаємодіяти з утвореними в установленому порядку об'єднаннями та асоціаціями органів місцевого самоврядування і брати участь у їх формуванні в установленому законодавством порядку;

5) організовувати проведення з'їздів, асамблей, конференцій, семінарів, нарад та інших заходів;

6) забезпечувати інформування громадськості про взаємодію органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з проблемних питань, що виникають у процесі здійснення їх повноважень.

5. Рада утворюється у складі голови, трьох заступників голови, секретаря та членів Ради, які виконують свої обов'язки на громадських засадах.

Персональний склад Ради визначається за пропозиціями президії Ради з урахуванням рівного представництва регіонів.

6. Організаційною формою роботи Ради є засідання, що проводяться згідно з планом її роботи але не рідше ніж один раз на квартал.

Засідання Ради скликається головою Ради, а в разі його відсутності — заступником голови.

7. У період між засіданнями Ради для оперативного вирішення актуальних питань, що належать до її компетенції, функції Ради виконує її президія. Персональний склад президії Ради затверджується Кабінетом Міністрів України.

Організаційною формою роботи президії Ради є засідання, які проводяться згідно з планом її роботи або за рішенням голови Ради, а в разі його відсутності — заступника голови.

Президія Ради з метою підготовки питань до розгляду на засіданнях Ради утворює робочі групи за профільними напрямками із залученням представників органів виконавчої влади, координує їх діяльність та організовує їх роботу.

8. Голова Ради обирається на її засіданні. Голова Ради здійснює керівництво її діяльністю.

Голова або за його дорученням член Ради може брати в установленому порядку участь у засіданнях урядових комітетів та Кабінету Міністрів України, у нарадах, які проводяться центральними і місцевими органами виконавчої влади, з питань, що належать до компетенції Ради.

9. Рада на своїх засіданнях приймає рішення, що оформляються протоколом.

Протокол підписує головуючий на засіданні.

Рішення Ради вважається прийнятим, якщо за нього проголосувала більшість присутніх на засіданні її членів. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос головуючого на засіданні.

10. Рішення Ради мають рекомендаційний характер. У разі потреби рішення Ради реалізуються шляхом прийняття відповідних актів Кабінету Міністрів України.

11. Рада систематично інформує громадськість про результати своєї діяльності.

12. Організаційне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Ради здійснює Секретаріат Кабінету Міністрів України.

ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Комюніке Секретаря Європейського суду з прав людини стосовно рішення у справі «Ладент проти Польщі» («Ladent v. Poland»)

Реферативний переклад¹

У рішенні, ухваленому 18 березня 2008 року у справі «Ладент проти Польщі», Європейський суд з прав людини (далі — Суд) постановив, що:

– було порушено ч. 1 ст. 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція) стосовно затримання заявника за звинуваченням у наклепі;

– було порушено ч. 1 ст. 5 Конвенції через зволікання зі звільненням заявника з-під варти;

– було порушено ч. 2 ст. 5 Конвенції, тому що заявника не було негайно поінформовано зрозумілою для нього мовою про підстави його арешту та про висунуті проти нього звинувачення;

– було порушено ч. 3 ст. 5 Конвенції, оскільки не було проведено негайну судову перевірку факту законності затримання заявника².

Відповідно до ст. 41 Конвенції Суд призначив сплатити п. Ладенту 10000 євро як компенсацію моральної шкоди та 346 євро на відшкодування судових витрат.

Обставини справи

Заявник Франк Ладент є громадянином Франції, народився 1972 року і мешкає у Франції. У березні 2001 року

він одружився із громадянкою Польщі. У них народилося двоє дітей. Спочатку вони жили у Польщі, а згодом, у липні 2001 року, переїхали до Франції.

У березні 2001 року власник будинку, в якому п. Ладент із дружиною винаймали помешкання, звернувся до суду зі скаргою приватного звинувачення, стверджуючи, що він зазнав від п. Ладента непристойної образи, висловленої польською мовою. Виклик до суду було надіслано п. Ладенту тоді, коли він з дружиною вже переїхав до Франції. Упродовж наступного року цей виклик залишався без відповіді.

15 липня 2002 року відповідний місцевий суд у Польщі ухвалив рішення про арешт заявника й у зв'язку з цим видав постанову про його розшук. У жовтні 2002 року суд припинив провадження у цій справі на тій підставі, що місце його перебування залишалось не встановленим.

3 січня 2002 року п. Ладента було заарештовано. Це сталося, коли він перетинав кордон між Польщею та Німеччиною, повертаючись після відпустки, проведеної у Польщі, додому до Франції. Його було відразу допитано. Однак він не міг зрозуміти, про що йшлося, і відмовився підписувати будь-які документи. Заявник стверджував, що йому було відмовлено в усіх клопотаннях, які він переказував через свою дружину, а саме: прохання про надання можливості скontaktувати з посольством Франції, клопотання про отримання допомоги від перекладача чи адвоката.

9 січня після того, як у справі п. Ладента було призначено адвоката, він

¹ Тут і далі реферативний переклад з англійської мови та опрацювання комюніке Секретаря суду здійснено у Львівській лабораторії прав людини і громадянина НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України П. М. Рабіновичем, М. Ю. Пришляк і Т. І. Дудаш.

² Рішення стане остаточним відповідно до вимог ч. 2 ст. 44 Конвенції, оскільки воно може бути предметом перегляду (Прим. перекладачів)

разом із захисником подали заяву про звільнення та скаргу на постанову про затримання. У скарзі зазначалося, що хоча заявник і залишив Польщу, переїхавши на постійне місце проживання до Франції, виклики до суду продовжували надходити на його стару адресу у Польщі. Тому захисник п. Ладента наполягав на тому, що його підзахисному не було нічого відомо про кримінальне провадження та про справу приватного звинувачення проти нього.

10 січня 2003 року суд ухвалив рішення про звільнення заявника з-під варти, однак заборонив йому залишати країну до завершення розслідування. Проте адміністрація ізолятора, в якому тримався заявник, відмовилася його звільнити, оскільки замість оригіналу судової постанови про звільнення отримала факсимільну копію цього документа. Зрештою заявника таки було звільнено. Це сталося за три дні — 13 січня 2003 року. Заявник стверджував, що дізнався про зміст обвинувачення тільки у день звільнення його з-під варти.

17 січня 2003 року суд скасував запобіжний захід у вигляді заборони на виїзд з країни.

У лютому 2003 року депутат парламенту Польщі від м. Кракова п. Вассерман звернувся з листом до голови Апеляційного суду м. Кракова, запитуючи про причини арешту та тримання заявника під вартою. У листі від 28 лютого 2003 року голова суду повідомив депутата про те, що справа заявника була вивчена ретельно і перебуває на стадії адміністративного перегляду під головуванням заступника голови Регіонального суду м. Кракова. Також у листі повідомлялося про серйозну помилку, допущену місцевим судом. Вона полягала у необґрунтованому припущенні суду про те, що заявник бажатиме уникнути правосуддя.

У січні 2003 року п. Ладент із сім'єю повернувся до Франції. У січні 2005 року було ухвалено рішення про виправдання заявника за звинуваченням у наклепі.

Зміст рішення Суду

Спираючись на ст. 5 Конвенції, заявник скаржився на незаконність свого затримання.

Суд зауважив, що місцевий суд зрештою погодився із клопотанням захисника п. Ладента та скасував запобіжний захід у вигляді взяття під варту, замінивши його заборобою на виїзд з країни. Суд надав особливого значення інформації від голови Апеляційного суду м. Кракова. У зв'язку з цим Суд відзначив, що Уряд навіть погодився з тим, що місцевий суд допустив помилкове припущення стосовно можливості ухилення заявника від правосуддя. На підставі цього Суд дійшов висновку, що національний суд виявився неспроможним правильно застосувати законодавство у справі заявника. А отже, заявника було позбавлено свободи не відповідно до «процедури, встановленої законом». Більше того, Суд визнав, що тримання заявника під вартою було свавільним. Рішення місцевого суду про обрання до заявника такого запобіжного заходу, як взяття під варту, було очевидно необґрунтованим. Адже заявника не було належним чином заздлегідь сповіщено про порушення справи щодо нього. Суд, крім того, дійшов висновку про те що арешт заявника не можна вважати заходом, пропорційним для цілей забезпечення належного проведення розслідування, також і з огляду на малозначність правопорушення, яке заявник, як припускалося, вчинив.

Тому Суд одностайно постановив про порушення ч. 1 ст. 5 Конвенції.

Стосовно скарги на невчасне звільнення заявника з-під варти Суд відзначив, що адміністративні формальності процедури звільнення могли бути і повинні були проведені швидше. Тому Суд визнав порушення ч. 1 ст. 5 Конвенції й у цьому аспекті.

Суд також постановив про порушення ч. 2 ст. 5 Конвенції, яке полягало у нездійсненні негайного повідомлення заявника зрозумілою для нього мовою про підстави арешту та про висунуті проти нього обвинувачення.

Суд, нарешті, визнав порушення ч. 3 ст. 5 Конвенції з огляду на те, що після затримання заявника не було негайно проведено судову перевірку законності.

**Комюніке Секретаря Європейського суду з прав людини
стосовно рішень у справах
«Емін та інші проти Греції»
та «Туркікі Еносі Ксантіс та інші проти Греції»
(«Emin and others v. Greece»
and «Tourkiki Enosi Xanthis and others v. Greece»)**

Реферативний переклад

У рішеннях, ухвалених 27 березня 2008 року у справах «Емін та інші проти Греції» та «Туркікі Еносі Ксантіс та інші проти Греції», Європейський суд з прав людини (далі — Суд) постановив, що:

– було порушено ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція) стосовно об'єднань, заснованих членами мусульманської общини м. Західний Трас (Греція);

– було порушено ч. 1 ст. 6 Конвенції стосовно п. Туркікі Еносі Ксантіса та інших¹.

Відповідно до ст. 41 Конвенції Суд дійшов висновку, що сам факт визнання порушення є достатньою компенсацією моральної шкоди, якої зазнали заявники у справі «Емін та інші проти Греції». У справі «Туркікі Еносі Ксантіс та інші проти Греції» Суд призначив сплатити заявникам 8000 євро на відшкодування моральної шкоди.

Обставини справи «Емін та інші проти Греції»

Сім заявників — Хуліа Емін, Аїс Галіп, Феріст Девітсіглу, Медіа Бекіроглу, Аїс Молла Ісмаїль, Емін Мехмет Ахмет та Гулсен Мемет є громадянами Греції, мешкають у м. Родопі (Греція).

У березні 2001 року вони разом із іншими жінками заснували «Культурну асоціацію турецьких жінок регіону Родопі». Відповідно до статуту цілями цієї організації були: «створення місця для проведення зібрань жінок регіону Родопі», а також «діяльність, спрямована на суспільне, моральне та духовне

піднесення товариства та встановлення зв'язків сестринства між його членами».

У червні 2001 року суд відмовив заявникам у реєстрації їх об'єднання на тій підставі, що назва організації може викликати у громадськості помилкове враження щодо походження її членів. У січні 2003 року апеляційний суд підтримав це рішення, відзначивши, що відповідно до Лозаннської угоди у регіоні Західного Трасу офіційно визнавалась лише мусульманська, а не турецька меншина. Тому цей суд додав, що назва організації та окремі положення її статуту суперечили державній політиці. У квітні 2005 року була відхилена скарга заявників з мотивів права.

Обставини справи «Туркікі Еносі Ксантіс та інші проти Греції»

Заявниками у цій справі є два об'єднання — «Туркікі Еносі Ксантіс» та «Гурт випускників вищих шкіл, представників меншини Західного Трасу», а також вісім приватних осіб громадян Греції — Галіп Галіп, Ахмет Мехмет, Охран Хатсібрайм, Ахмет Файкоглу, Біроль Акіфоглу, Лутфі Ніхатоглу, Хусну Сердарзаде, Рассім Хінт.

Перша організація-заявник, що називалася спочатку «Дім турецької молоді Ксанті», була заснована у 1927 році. Статутні цілі організації визначились як збереження та поширення культури турків Західного Трасу і створення зв'язків дружби та солідарності між ними.

У 1936 році цій організації було дозволено змінити свою назву на іншу — «Турецьке об'єднання Ксанті». Однак 1983 року було ухвалено рішення, котре заборонило організації використовувати слово «турецьке» на будь-якому документі, печатці чи штампі.

У березні 1986 року суди ухвалили рішення про розпуск організації на

¹ Рішення стане остаточним відповідно до вимог ч. 2 ст. 44 Конвенції, оскільки воно може бути предметом перегляду (Прим. перекладачів)

тій підставі, що її статут суперечив державній політиці. У січні 2002 року це рішення було підтримане апеляційним судом м. Трас. Цей суд зазначив, зокрема, що діяльність організації не узгоджувалася із положеннями Лозаннської угоди. Також суд згадав про окремих членів організації, котрі поширювали інформацію про те, що мусульманська меншина «зазнає серйозного гноблення». Суд також несхвально відзначив участь голови об'єднання у конференціях, організованих турецькою владою, та опублікування ним листа про становище турків Західного Трасу в турецькій газеті. У квітні 2002 року організація оскаржила згадане рішення з мотивів права. Тоді ж на підтримку організації виступили дев'ять інших заявників, долучившись до судового процесу. Втім у лютому 2005 року в задоволенні скарги було остаточно відмовлено.

Зміст рішення Суду у справі «Емін та інші проти Греції»

Спираючись на ст. 11 Конвенції (свобода зібрань та об'єднання) та ст. 14 Конвенції (забрана дискримінації), заявники скаржились на відмову влади зареєструвати їх організацію.

Суд висловив своє несхвалення того, що національні суди зробили висновок про небезпечність об'єднання для державної політики, покладаючись лише на саму його назву, котра формулювалася як «Культурне об'єднання турецьких жінок регіону Родопі». Суд відзначив, що сама ця обставина не викривала реальні наміри заявників, адже через відмову у реєстрації об'єднання не отримало шансу розпочати свою практичну діяльність. Суд при цьому нагадав, що правила допустимості, належності і достатності доказів є предметом регулювання національного закону, а оцінювання доказів належить, головним чином, до повноважень національних судів.

Далі суд зазначив, що: навіть якщо припустити, нібито метою об'єднання було пропагування ідеї про наявність турецької меншини у Греції, така діяльність не могла становити загрозу для демократичного суспільства. Адже у статуті організації не було жодного по-

ложення, яке вказувало б на те, що її члени допускали можливість застосування насильства, антидемократичних чи антиконституційних заходів. Суд далі відзначив, що національні суди могли б розпустити організацію, якби виявилось, що вона діє всупереч закону чи спрямована насправді на досягнення інших цілей, аніж ті, що задекларовані у статуті. Тому Суд постановив про порушення ст. 11 Конвенції.

Зміст рішення Суду у справі «Туркікі Енозі Ксантіс та інші проти Греції»

Спираючись на ст. 11 та 14 Конвенції, заявники оскаржували розпуск державою їхньої організації. Вони також стверджували про надмірну тривалість провадження у їх справі, зазначаючи про порушення ч. 1 ст. 6 Конвенції.

Суд відразу на початку оцінив розпуск організації як доволі радикальний захід. Суд відзначив, що майже півстоліття організація діяла без перешкод. Більше того, ані в назві організації, ані в тексті її статуту національні суди не виявили елементів, які могли розглядатися як несумісні з державною політикою.

Навіть якщо припустити, що справжньою метою організації було пропагування ідеї про наявність турецької меншини у Греції, така діяльність не могла становити загрозу для демократичного суспільства. Суд нагадав, що наявність етнічних меншин та різноманітних культур у країні є історичним фактом, який демократичне суспільство має толерантно сприймати, а краще їх підтримувати та захищати, як до цього закликають принципи міжнародного права.

Суд також встановив, що із доказів, котрі були в розпорядженні апеляційного суду, не можна було зробити висновок, що організація займалася діяльністю, протилежною до проголошених цілей. Крім того, жодні факти не вказували на те, що голова чи члени організації закликали до насильства, непокори чи інших форм заперечення демократичних принципів. Суд дійшов висновку про те, що свобода об'єднання охоплює право кожного виражати законним чином погляди щодо своєї етнічної ідентичності.

Незважаючи на неприйнятність та шокуючий характер певних поглядів чи висловлювань для влади, вони не повинні, безумовно, розглядатися як загроза для державного ладу та територіальної цілісності країни. Тому Суд постановив, що було порушено ст. 11 Конвенції.

Суд встановив, що провадження у справі тривало понад 21 рік. Зваживши обставини справи, Суд дійшов виснов-

ку, що така тривалість була надмірною і порушувала вимогу про «розгляд справи упродовж розумного строку». Тому Суд постановив, що було порушено ч. 1 ст. 6 Конвенції.

Стосовно обидвох справ Суд вирішив, що не було необхідності розглядати окремо скаргу заявників на порушення ст. 14 Конвенції, взятої у поєднанні зі ст. 11 Конвенції.

**Комюніке Секретаря Європейського суду з прав людини
стосовно рішення у справі
«Будаєва та інші проти Росії»
(«Budaeva and others v. Russia»)**

Реферативний переклад

У рішенні, ухваленому 20 березня 2008 року у справі «Будаєва та інші проти Росії», Європейський суд з прав людини (далі — Суд) постановив, що:

– було порушено ст. 2 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція), яке виявилось у неспроможності влади захистити життя Володимира Будаєва, інших заявників — мешканців м. Тирнауз від зсуву мулу, котрий зруйнував містечко у липні 2000 року;

– було порушено ст. 2 Конвенції, що виявилось у неналежному розслідуванні обставин стихійного лиха;

– не було порушено ст. 1 Першого протоколу до Конвенції;

– не було порушено ст. 13 Конвенції, взяту у поєднанні зі ст. 1 Першого протоколу до Конвенції¹.

Відповідно до ст. 41 Конвенції Суд призначив сплатити як компенсацію моральної шкоди 30000 євро Калімі Будаєвій, 15000 євро Фатімі Атмурзаєвій та по 10000 євро усім іншим заявникам.

Обставини справи

Заявники Каліма Будаєва, 1961 р. н., Фатіма Атмурзаєва, 1963 р. н., Рая Шогенова, 1953 р. н., Ніна Хохлова, 1955

р. н., Андрій Шишкін, 1958 р. н. та Ірина Шишкіна, 1955 р. н., є громадянами Росії. За винятком п. Шогенової, котра проживає у м. Нальчику, усі заявники мешкають у м. Тирнауз, що прилягає до г. Ельбрус і знаходиться у Республіці Кабардино-Балкарія (Росія).

Справа стосується скарг на те, що органи влади виявилися неспроможними вжити попереджувальних заходів з огляду на високу імовірність зсуву мулу та уламків гірських порід, який зрештою таки стався у липні 2000 року. Також оскаржувалось те, що органи влади не попередили населення, не провели належну евакуацію, не надали надзвичайної невідкладної допомоги і не провели належне розслідування причин катастрофи.

Офіційні дані свідчать про те, що зсуви мулу трапляються щороку, починаючи з 1937 року, особливо улітку.

18 липня 2000 року біля 11 години потік мулу та уламків гірських порід нахлинув на м. Тирнауз та затопив його населену частину. Відповідно до свідчень заявників, від влади не надійшло жодних офіційних попереджень про імовірність такої катастрофи. Тому заявникам ледве вдалося утекти. Під час спроби врятуватись Фатіма Атмурзаєва та її дочка були захоплені потоком, а відтак зазнали тяжких тілесних ушкоджень. Як

¹Рішення стане остаточним відповідно до вимог ч. 2 ст. 44 Конвенції, оскільки воно може бути предметом перегляду (*Прим. перекладачів*).

тільки потік нахлинув, із гучномовців зазвучали сигнали тривоги. Попри це заявники стверджують, що компетентні рятувальники чи бригади надзвичайної допомоги так і не з'явилися на місці трагедії. Уранці 19 липня 2000 року рівень мулу впав. І деякі мешканці, серед яких була і Каліма Будаєва з сім'єю, повернулися до своїх домівок. Ніхто не перешкодив поверненню заявників: ані працівники міліції, ані службовці міністерства надзвичайних ситуацій. Заявники не знали про наказ евакуюватись.

О першій годині наступного дня ще більший потік мулу нахлинув на місто. Пані Будаєвій та її старшому сину вдалося втекти. Її молодшого сина було врятовано, однак, будучи захопленим потоком, він зазнав серйозних ушкоджень спини та хребта. Чоловік п. Будаєвої, котрий намагався допомогти батькам дружини, потрапив під уламки дому, в якому вони жили, коли той почав руйнуватися під силою потоку. Він загинув.

Упродовж наступних днів місто потерпіло від ще кількох потужних зсувів. Внаслідок цього вісім осіб загинуло — вони були офіційно оголошені померлими. Заявники повідомили, що ще 19 осіб залишаються незнайденими.

Заявники стверджують, що їх будинки та майно були зруйновані. Зараз заявники змушені проживати в істотно гірших умовах, до того ж їх здоров'я серйозно погіршилося. У деяких заявників виникла депресія. Отож, вони потребували психіатричного чи неврологічного лікування.

Відповідно до даних Уряду, потужні зсуви мулу, які сталися, не могли бути ані спрогнозовані, ані стримані. Відразу після першої хвилі зсувів 18 липня 2000 року влада оголосила надзвичайний стан та термінову евакуацію населення Тирнаузу. Місцеві посадовці та працівники міліції безпосередньо телефонували мешканцям, аби повідомити про стихійне лихо, та пропонували свою допомогу в евакуації старших та немічних людей. До того ж місто об'їжджали міліцейські машини, з яких через гучномовці лунали заклики до термінової евакуації. Уряд наполягав, що ті меш-

канці, котрі повернулися до своїх домівок, вчинили так всупереч наказу про евакуацію. Усі необхідні заходи були вжиті для порятунку жертв, для переселення мешканців та надання їм першочергової допомоги і предметів першої необхідності.

3 серпня 2000 року прокуратура Ельбрусського району вирішила не порушувати кримінальну справу ані у зв'язку зі стихійним лихом, ані за фактом смерті В. Будаєва. Було визнано, що В. Будаєв загинув внаслідок нещасного випадку.

Відповідно до рішення Уряду Республіки Кабардино-Балкарія від 12 серпня 2000 року усім мешканцям м. Тирнауз гарантувалося безоплатне надання іншого житла та виплата разової допомоги у розмірі 13200 рублів (приблизно 530 євро).

Заявники звернулися із позовом про компенсацію. Їм було відмовлено на тій підставі, що органи влади вжили усіх можливих заходів для пом'якшення ризиків стихійного лиха. До того ж суди визнали, що місцеве населення було повідомлено через пресу про імовірність зсувів.

Заявники не погодилися з такими висновками. Вони звинувачували владу у трьох головних недоліках функціонування системи захисту міста від природних ризиків. Передусім вони вказували на те, що місцева влада не підтримувала відповідні інженерні захисні споруди у належному стані, а саме не поремонтувала мулостримуючу дамбу після того, як вона була зруйнована у 1999 році, та не очищувала мулоколектор, котрий переповнився уламками гірських порід та різним сміттям. По-друге, заявники оскаржили неналежність офіційного попередження. Адже належне попередження могло би завадити нещасним випадкам, застерегти масову паніку. По-третє, заявники скаржилися на відсутність розслідування стосовно ефективності дій влади попередньо та під час стихійного лиха.

На підтримання своєї позиції заявники подали документи, котрі підтверджували факт непередання до місце-

вого бюджету коштів на проведення ремонтних робіт, необхідність у яких виникла після зсуву 1999 року; офіційні листи-попередження від експертів Гірничого інституту (державної установи, призначеної для моніторингу погодних ризиків у високогірних районах) про неминучу загрозу нової катастрофи (листи надсилались компетентним органам у період від 30 серпня 1999 року до 7 липня 2000 року) та газетні статті з цієї теми, зокрема ту, що містила інтерв'ю з експертом, котрий звинувачував владу у «волаючій безвідповідальності». В офіційних листах-попередженнях експерти наполягали на необхідності ремонту мулострімуючої дамби та облаштуванні посту спостереження для полегшення евакуації людей на випадок чергового зсуву. Останній лист містив орієнтовний перелік конкретних негативних наслідків, які, за твердженням спеціалістів, могли настати у разі невиконання рекомендованих заходів.

Зміст рішення Суду

Спираючись на ст. 2, 8, 13 Конвенції та ст. 1 Першого Протоколу до Конвенції, заявники скаржились на неспроможність влади пом'якшити наслідки стихійного лиха, що сталося у липні 2000 року. Заявники наполягали, що саме влада відповідальна за виникнення загрози для їх життя, за смерть В. Будаєва та за зруйнування їхнього житла. Також, зазначаючи про порушення ст. 2 Конвенції, заявники скаржились на не проведення державою розслідування обставин стихійного лиха.

Не було предметом спору те, що м. Тирнауз знаходиться у зоні підвищеної небезпеки з огляду на можливість зсувів мулу у літню пору. А тому обидві сторони, вочевидь, могли передбачити імовірність зсуву у літку 2000 року, особливо зважаючи на існування різних спеціалізованих установ щодо захисту регіону від згаданого стихійного лиха. Втім сторони розійшлися в оцінках спроможності влади передбачити, що імовірний зсув 2000 року призведе до більшої руйнації, аніж це було зазвичай.

Суд відзначив, що ще у 1999 році місцева влада отримала чимало попе-

реджень про імовірність великомасштабного зсуву. Безумовно органи знали про те, що будь-який зсув, незалежно від його масштабів, призведе до руйнівних наслідків через непоремтованість захисної інфраструктури міста. Те, що мало бути виконано, і нагальність цього виконання були очевидними для влади. Уряд так і не пояснив, чому відповідні заходи проведені не були. Спираючись на подані заявниками докази того, що кошти, необхідні для ремонту відповідної інфраструктури, не були передані району, Суд дозволив собі припустити, що компетентні законодавчі структури та бюджетні органи не надали відповідним клопотанням належного значення.

Зважаючи на ці обставини, органи влади передусім мали визнати високу імовірність настання чергового зсуву та вжити усіх необхідних практичних заходів для гарантування безпеки місцевого населення. Вони, зокрема, мали здійснити належне попередження людей про загрозу лиха та облаштувати спеціалізовані пункти на випадок надзвичайної евакуації.

Натомість сигнал тривоги почав транслюватися лише після того, як 18 липня 2000 року перша хвиля зсуву нахлинула на місто. На цьому факті непохитно наполягали заявники, зрештою його підтвердив і Уряд. До того ж свідчення очевидців, представлені заявниками, свідчили про те, що навіть наступного дня, 19 липня, не було жодних видимих ознак дії наказу про евакуацію. З огляду на те, що Уряд не пояснив, як відповідний наказ було оприлюднено чи іншим чином введено в дію, Суд припустив, що населення не було належним чином поінформовано про нього.

Більше того, незважаючи на настійні наполягання Гірничого інституту, пости тимчасового спостереження так і не були встановлені. А це означало, що відповідні органи були нездатні оцінити точний час, силу та тривалість зсуву. Відтак вони виявилися неспроможними задалегідь належно попередити населення про загрозу чи забезпечити ефективне виконання наказу про евакуацію.

І насамкінець Суд відзначив, що Уряд не надав жодної інформації про планування державою інших кроків заради вирішення проблеми безпеки населення, зокрема нічого не було повідомлено про законотворчу роботу у цьому напрямку, про заходи щодо планування землеустрою чи проектування інших специфічних засобів безпеки. Подання Уряду стосувалися винятково мулостримуючої дамби та мулоколектора, які, як встановив Суд, не утримувалися у належному стані. Зрештою факти вказували на те, що органи влади не спромоглися вжити жодних заходів, допоки зсув не стався.

Суд дійшов висновку про те, що немає виправдання того, що влада не здійснила ані належних заходів із землеустрою, ані інших спеціальних заходів стосовно зони підвищеної небезпеки, якою було м. Тирнауз, задля нейтралізації очевидного ризику для життя мешканців міста, зокрема заявників.

Більше того, Суд визнав, що серйозні адміністративні упущення, котрі завадили здійсненню відповідних заходів, призвели до смерті Володимира Будаєва та до тілесних ушкоджень його дружини, Фатіми Атмерзаєвої та членів її родини. Отож, Суд постановив, що компетентні органи не виконали свій обов'язок із впровадження законодавчої та адміністративної схеми, котра слугувала б надійним засобом відвернення ризику для життя людей. А отже, вони порушили ст. 2 Конвенції.

За наслідками дослідчої перевірки прокуратура вирішила не порушувати кримінальну справу у зв'язку з обставинами смерті Володимира Будаєва. Перевірка стосувалася з'ясування лише безпосередніх причин смерті і не сягнула вивчення умов безпеки та відповідальності компетентних органів за їх дотримання. Не стали також ці питання предметом будь-якого іншого розслідування (кримінального, адміністративного чи технічного). Адже жодних дій не було вчинено з метою перевірки численних тверджень заявників про неналежність утримання мулостримуючої інфраструктури та скарг на невстановлення відповідальними органами системи попередження.

Крім цього, заявники зіштовхнулися із беззастережною відмовою судів у задоволенні своїх позовів про компенсацію шкоди. Рішення про відмову були мотивовані неспроможністю заявників довести, що саме недбалість держави могла породити такі наслідки, які перевищили ті, які є неминучими для стихійного лиха. Втім відповідь на це питання могла бути отримана тільки завдяки комплексному експертному дослідженню та встановленню фактів, до яких мали доступ лише компетентні органи. Отож, заявники були поставлені перед вимогою подати докази, які вони не могли зібрати.

У будь-якому разі суди не скористалися повною мірою своїми повноваженнями задля встановлення обставин цієї події. Вони не проявили ініціативу щодо виклику свідків чи залучення експертів. Опір судів встановленню фактів був особливо не виправданим з огляду на ті матеріали, котрі представили заявники. Адже деякі матеріали вочевидь свідчили про те, що занепокоєння заявників поділяли й окремі державні службовці.

Тому Суд дійшов висновку, що питання про відповідальність держави за те, що трапилося у м. Тирнауз, не стало, по суті, ані предметом кримінального розслідування, ані об'єктом адміністративного вивчення. Тому і в цьому аспекті справи було порушено ст. 2 Конвенції.

Сторони погодилися стосовно того, що заявники були законними власниками майна, зруйнованого внаслідок зсуву у липні 2000 року. Вони також зійшлися у тому, що було незрозуміло, якою мірою належне утримання захисної інфраструктури могло применшити винятково потужну дію зсувів, що тоді трапились. Також не було доведено і те, що функціонування системи попередження могло завадити руйнуванню майна та житла заявників. Тому шкоду, заподіяну зсувом, не можна було беззастережно обумовити недбалістю держави.

До того ж обов'язок держави захищати приватну власність не може розглядатися рівноцінним її обов'язку компенсувати повну ринкову вартість зруйнованого майна. Суд прийняв невдоволення заявників розміром державної компенсації.

Однак Суд відзначив, що такий розмір має визначатися з урахуванням низки факторів, зокрема тяжкості ситуації, кількості потерпілих, економічних, соціальних та інших обставин, пов'язаних із призначенням допомоги у випадку настання надзвичайної ситуації.

Зважаючи на ці аспекти, Суд дійшов висновку про те, що розмір допомоги, призначеної заявникам на облаштування нового житла, не був вочевидь непропорційним до вартості втраченого ними майна. Беручи до уваги кількість потерпілих та загальний розмір компенсації, що мав бути виплачений, Суд відзначив, що сума у розмірі 13200 рублів, призначена для компенсації витрат господарського майна кожній сім'ї окремо, була справедливою. Виплата допомоги здійснювалася відразу — без тривалих процедур та необхідності доводити реальні збитки. Суд також дійшов висновку, що умови, в яких заявники отримували компенсацію, не стали для них

непропорційним тягарем. Тому Суд постановив, що порушення ст. 1 Першого протоколу до Конвенції не було.

З огляду на свої висновки стосовно ст. 1 Першого протоколу до Конвенції Суд визнав, що відмова національних судів задовольнити позови заявників про додаткове відшкодування збитків не була безпідставною чи свавільною. Суд не виявив жодних інших причин для висновку про те, що згадане цивільне провадження могло бути неефективним засобом правового захисту. Тому Суд постановив, що не було порушено ст. 13 Конвенції, взяту у поєднанні зі ст. 1 Першого протоколу до Конвенції.

Суд вирішив, що не виникало окремого питання щодо порушення ст. 2 чи ст. 8 Конвенції, взятих у поєднанні зі ст. 13 Конвенції.

Суд також дійшов висновку, що не було необхідності розглядати окремо скаргу стосовно порушення ст. 8 Конвенції.

**Комюніке Секретаря Європейського суду з прав людини
стосовно рішення у справі
«Дзеладінов та інші проти колишньої Республіки Македонія
у складі Югославії
(Dzeladinov and others v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia)**

Реферативний переклад

У рішенні, ухваленому 10 квітня 2008 року у справі «Дзеладінов та інші проти колишньої Республіки Македонія в складі Югославії», Європейський суд з прав людини (далі — Суд) постановив, що:

– не було порушено ст. 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція) стосовно стверджуваного заявниками неналежного поведіння поліції з ними;

– було порушення ст. 3 Конвенції стосовно непроведення достатньо ефективного розслідування щодо скарг заявників на неналежне поведіння¹.

¹ Рішення стане остаточним відповідно до вимог ч. 2 ст. 44 Конвенції, оскільки воно може бути предметом перегляду (Прим. перекладачів).

Відповідно до ст. 41 Конвенції Суд призначив сплатити кожному заявнику по 3000 євро як компенсацію моральної шкоди та 2000 євро їм усім на відшкодування судових витрат.

Обставини справи

Заявники Амді Дзеладінов, 1975 р. н., Дудзіхан Камілов, 1966 р. н., Ремзі Дурмізова, 1977 р. н., Дагістан Алілов, 1977 р. н., Мефаїл Асановські, 1966 р. н., є громадянами Македонії і мешкають у м. Стіп. Вони за національністю є ромами.

Справа стосується скарг заявників на те, що вони зазнали кривди від поліції після перепалки, що зчинилася під час святкування у ресторані.

За показаннями заявників, 2 серпня 1998 року близько півночі група ромсь-

ких чоловіків, котрі вийшли з ресторану, втягнулися у бійку з З. С. — поліцейським спортивним інструктором, котрий до того ж був чемпіоном з рукопашної боротьби. З. С. відразу викликав інших поліцейських. На місце події прибуло десять правоохоронців, які почали завдавати ударів людям з ресторану. Заявники, зокрема, відзначали, що зазнали численних стусанів та ударів гумовими палицями. Пані Дурмісова була на той час на сьомому місяці вагітності. Після інциденту вона зажадала медичного огляду, однак лікарі відмовились його провести, як тільки дізналися, що жінка брала участь у перепалці з працівниками поліції, і провели огляд лише згодом. Пана Камілова, п. Алілова та п. Асановські доставили до поліцейського відділку, де, як вони стверджували, їх продовжили бити. Пан Дзеладінов свідчив про те, що наступного дня з огляду на офіційний виклик сам пішов до згаданого поліцейського відділення. Він розповів, що там на нього напали шестеро поліцейських і почали завдавати стусанів та ударів дубинкою, приклавши йому до скроні пістолет. Заявники подали до Суду фотографії синців на їхніх головах, спинах та стегнах. Вони також стверджували, що їм відмовили у наданні медичної допомоги через те, що вони не змогли заплатити. Окремі заявники також розповідали про те, що працівники поліції ображали їх словесно, вважаючи на їх ромське походження.

За версією Уряду, після виклику поліції на місце події прибуло троє поліцейських. З. С. поскаржився на те, що п. Дзеладінов напав на нього. Правоохоронці спробували заарештувати п. Дзеладінова, однак у цьому їм перешкодила численна група ромів (близько 80 осіб). Було викликано на допомогу ще п'ять поліцейських. Тоді, коли люди розпочали жбурляти камінням, пляшками та іншими предметами, правоохоронці змушені були зробити кілька пострілів. Незважаючи на попередження, натовп продовжував бунтувати. Тоді для заспокоєння протестантів поліція вдалася до застосування дубинок. Пана Камілова та п. Азановські було заарештовано та

доправлено до поліцейського відділку. Їх допитали і відпустили, оскільки встановили, що вони не брали участь у нападі на З. С. Жодної сили у поліцейському відділку до них не застосовували. Відповідно до медичних записів, зроблених того дня у місцевій лікарні, лише дві особи звернулися по допомогу із легкими тілесними ушкодженнями. Це були два працівники поліції. Жодна інша людина, котра брала участь у сутичці, не зверталась до лікарні. За винятком вагітної жінки, яку доправила до лікарні карета «швидкої допомоги», що прибула на виклик потерпілої. Було проведено огляд жінки, який, втім, не виявив жодних ушкоджень матері чи плоду.

У серпні 1998 року заявники звернулися із заявою про порушення кримінальної справи за фактом неналежного поводження з боку працівників поліції. На підтвердження своїх скарг вони подали фотографії, письмові твердження та медичні довідки. Однак заявників так і не повідомили, яким чином прокуратура відреагувала на їх подання, зокрема, чи було порушено кримінальну справу.

Зміст рішення Суду

Заявники стверджували, що після сутички у ресторані їх було піддано тортурам працівниками поліції. Також вони скаржились на те, що держава виявилася неспроможною розслідувати їхні скарги. Вони зазначали про порушення ст. 3 та ст. 13 Конвенції.

Суд визнав як безспірний факт те, що окремі заявники брали участь у бійці з З. С. Подані заявниками фотографії демонстрували тілесні ушкодження на їх тілах. Однак не існувало жодної медичної довідки, на підставі якої можна було б встановити причини цих ушкоджень.

Уряд стверджував, що застосування сили було цілком необхідне, виправданим та пропорційним. Втім, на думку Суду, заслуговує на увагу той факт, що проти заявників не було висунуто жодних звинувачень за фактом їх хуліганства чи непокорі.

Суд звернув увагу на суперечності у свідченнях та на відсутність переконливих доказів того, що заявники зазнали ушкоджень за відповідних обставин.

З огляду на це Суд не виявив достатнього підґрунтя для підтвердження скарг заявників на неналежне поведження з ними. Крім цього, Суду не вдалося встановити, чи була надмірною сила, застосована поліцією проти протестантів. Суд зауважив, що заявники стверджували про порушення ст. 3 Конвенції, яке виявилось у факті відмови надати їм безоплатну медичну допомогу. З цього приводу Суд відзначив, що він не знайшов підтвердженнь факту отримання заявниками таких ушкоджень, стосовно яких відмова їх безплатного лікування могла вважатися порушенням ст. 3 Конвенції. Тому Суд дійшов висновку про те, що у справі не було достатніх доказів для визнання порушення ст. 3 Конвенції з огляду на неналежне поведження із заявниками.

Суд відзначив, що скарга на грубе поведження з боку поліцейських була подана заявниками через дев'ять днів після інциденту. До неї були додані фотографії та висновки медиків. Ця скарга викликала щонайменше виправдані

підозри у тому, що ушкодження могли бути заподіяні поліцейськими. А це, зі свого боку, мало призвести до розслідування. Отож, прокурор був зобов'язаний розпочати слідство. Однак він не вжив жодних заходів для віднайдення доказів, які могли б підтвердити чи спростувати скарги заявників.

До того ж бездіяльність прокурора завадила заявникам взяти на себе представництво інтересів інших потерпілих у справі, а також ініціювати конкретні заходи, здійснення яких було можливим лише в умовах офіційного розслідування. До нинішнього дня заявники перебувають у стані такої невизначеності, оскільки прокурор і досі не ухвалив офіційного рішення про відмову у порушенні кримінальної справи.

Отож, Суд визнав порушення ст. 3 Конвенції стосовно факту відсутності розслідування скарги заявників про неналежне з ними поведження.

Суд вирішив, що не виникало окремого питання про застосування ст. 13 Конвенції.

**Комюніке Секретаря Європейського суду з прав людини
стосовно рішення Великої палати у справі
«Бурден проти Сполученого Королівства»
(«Burden v. United Kingdom»)**

Реферативний переклад

У рішенні, ухваленому 29 квітня 2008 року у справі «Бурден проти Сполученого Королівства», Європейський суд з прав людини (далі — Суд) постановив, що

– не було порушення ст. 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція), взятої у поєднанні зі ст. 1 Першого протоколу до Конвенції¹.

Обставини справи

Заявники Джейс Бурден, 1918 р. н., та Сібіл Бурден, 1925 р. н., є громадянами Сполученого Королівства. Вони — рідні сестри, мешкають у м. Марлборо.

Усе своє життя сестри жили разом. Останні тридцять років вони мешкали у будинку, збудованому на землі, успадкованій від батьків. Сестри зробили заповіт на користь одна одної.

Досягнувши похилого віку, вони почали турбуватися з приводу того, що якби одна з них померла, іншій довелося би продати цей будинок, аби сплатити податок на спадщину. Відповідно до Закону від 1984 року податок на спадщину становить 40 % вартості успадкованого майна. Така податкова ставка застосовується до будь-якого майна, вартість якого перевищує 300 000 фунтів стерлінгів (442 994 євро) станом на 2007–2008 податковий рік.

¹ Рішення є остаточним відповідно до вимог ч. 1 ст. 44 Конвенції (Прим. перекладачів).

З іншого боку, цей податок не застосовується до спадкування у разі смерті одного з подружжя чи «цивільного партнера». Поняття «цивільний партнер» було запроваджено Законом 2004 року «Про цивільне партнерство», і воно вживається також і щодо одностатевих пар, однак не поширюється на членів однієї родини, котрі мешкають разом.

Зміст рішення Суду

Заявниці стверджували, що у разі смерті однієї з них другій доведеться зіштовхнутися зі сплатою високого податку на спадщину. Однак, з іншого боку, від сплати такого податку звільняється той з подружжя, хто залишається після смерті іншого, а також особа у разі смерті її цивільного партнера. Вони зазначали про порушення ст. 14 Конвенції, взятої у поєднанні зі ст. 1 Першого протоколу до Конвенції.

Суд спочатку відповів на питання про те, чи заявниці мали право стверджувати, що можуть вважатися потерпілими від порушення Конвенції. Суд відзначив, що, зважаючи на обставини ситуації, а саме: вік заявниць, зміст заповітів та вартість майна, що знаходиться у власності заявниць, вони можуть вважатися потерпілими від можливого порушення. Адже вони перебувають під реальною загрозою необхідності сплати у близькому майбутньому високого податку на спадщину. Тому їх можна вважати потерпілими від можливого дискримінаційного ставлення.

Уряд стверджував, що заявниці не вичерпали усі необхідні засоби правового захисту. Вони не звернулися до національного суду із заявою про визнання відповідного законодавчого положення таким, що суперечить вимогам Конвенції. Натомість Суд відповів, що відповідно до Закону «Про права людини» особа може звертатися із таким твердженням до суду. Однак у випадку визнання Судом невідповідності певних норм вимогам Конвенції немає механізму обов'язкового впровадження рішення суду у практику. Адже у відповідь на зазначене рішення, відповідно до

Закону «Про права людини», належний міністр Уряду може на свій розсуд (але не зобов'язаний) вжити заходів до виправлення відповідного положення або через ухвалення наказу, або через внесення відповідної законодавчої ініціативи до парламенту. Суд припустив, що, цілком імовірно, вже у близькому майбутньому буде запроваджений механізм обов'язкового виконання судового рішення про невідповідність певного нормативного положення вимогам Конвенції. Власне у цьому разі заявники могли би бути зобов'язані вичерпати такий засіб правового захисту перед зверненням до Суду. З огляду на дотеперішню відсутність згаданого механізму Суд визнав, що немає підстав вважати заявників відповідальними за невичерпання усіх доступних засобів правового захисту.

Суд далі зауважив, що відносини між сиблінгами насправді є відносинами іншої природи, аніж ті, що виникають між подружньою парою чи гомосексуальними цивільними партнерами в рамках Закону «Про цивільне партнерство». Однією з характерних ознак шлюбу чи соціального партнерства є те, що вони категорично не поширюються на відносини між близькими родичами. Те, що заявниці вирішили проживати спільно усе своє доросле життя, жодним чином не впливає на факт різнорідності зазначених двох типів відносин.

Суд зауважив, що факт вступу у шлюб породжує для двох осіб особливий набір прав та обов'язків. Здійснення права на шлюб гарантується ст. 12 Конвенції та призводить до виникнення нових соціальних, особистих та юридичних наслідків.

Передбачивши для гомосексуальної пари можливість вступати у специфічні юридичні відносини, Парламент у відповідному законі спроектував їх таким чином, щоб якнайповніше приблизити ці відносини до моделі традиційного шлюбу. Суд дійшов висновку, що так само, як укладення шлюбу, устанавлення форми соціального партнерства передбачає наявність чітко вираженої, цілеспрямованої взаємної згоди двох осіб.

А це означає виникнення специфічного комплексу юридичних наслідків. Власне ці риси відрізняють зазначені форми від усіх інших форм співжиття. Для людей, котрі вступають у шлюб чи соціальне партнерство, має значення можливість отримувати постійну взаємопідтримку. Однак поряд із цієї вигодою вирішальною характеристикою шлюбу та соціального партнерства є їх державне підтримання, що виявляється у необхідності виникнення між двома особами взаємних прав та обов'язків договірної природи. Отож, не може бути проведена аналогія між парами, котрі уклали шлюб чи соціальне партнерство, з одного боку, та гетеросексуальними чи гомосексуальними парами, які вирішують жити разом без встановлення формального зв'язку.

Між заявницями також не існувало жодної юридично обов'язкової угоди про характер їх взаємовідносин. Отож, незважаючи на тривалість цих відносин, вони є цілком іншими, аніж ті, що скла-

даються внаслідок шлюбу чи соціального партнерства.

Суд далі зауважив, що цей висновок було зроблено поза зв'язком з тим фактом, що у сорока семи країнах Ради Європи існують різні правила спадкування. Хоча певні країни можна об'єднати у групи, залежно від подібності врегулювання питання про категорії осіб, які звільняються від сплати податку на спадщину у тих чи інших ситуаціях. Суд далі, вказав, що, у принципі, держави є вільними у впровадженні різних підходів у сфері податкової політики.

Суд, таким чином, дійшов висновку про те, що не можна порівнювати заявниць, як двох сестер, що мешкають разом, із особами, котрі перебувають у шлюбі чи у відносинах соціального партнерства. Суд відтак вказав, що у цьому випадку не було дискримінації, а отже, не була порушена ст. 14 Конвенції, взята у поєднанні зі ст. 1 Першого протоколу до Конвенції.

**Комюніке Секретаря Європейського суду з прав людини
стосовно рішення у справі
«МакКан проти Сполученого Королівства»
(«McCann v. the United Kingdom»)**

Реферативний переклад

У рішенні, ухваленому 13 травня 2008 року у справі «МакКан проти Сполученого Королівства», Європейський суд з прав людини (далі — Суд) постановив, що

— було порушено ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція)¹.

Відповідно до ст. 41 Конвенції Суд призначив сплатити заявникам 2000 євро як компенсацію моральної шкоди та 75000 євро на відшкодування судових витрат (за винятком 850 євро, наданих Радою Європи як матеріальна допомога).

Обставини справи

Заявник п. Герард МакКан є громадянином Сполученого Королівства, народився 1968 року, проживає у м. Бірмінгем. Справа стосується виселення заявника, що було ініційоване міською радою. Пан МакКан та його дружина були орендаторами-пільговиками трикімнатного будинку, що перебув у власності міської ради. Житло було надане сім'ї заявника на підставі Закону 1985 року «Про забезпечення житлом». У квітні 2001 року заявники розлучилися. Пані МакКан звернулася до міської ради по виділення їй іншого житла, стверджуючи, зокрема, що зазнавала домашнього насильства від колишнього чоловіка. У серпні 2001 року її звернен-

¹ Рішення є остаточним відповідно до вимог ч. 1 ст. 44 Конвенції (Прим. перекладачів).

ня було задоволено: їй було надане інше житло в рамках місцевої політики допомоги жертвам сімейного насильства. Після того, як пані МакКан з дітьми переїхала до нового помешкання, вона офіційно розірвала договір оренди попереднього будинку та повернула ключі від будинку. Як стверджують працівники міської ради, відтоді будинок залишався порожнім.

Однак у листопаді 2001 року заявник повернувся до колишнього будинку та доклав чимало зусиль для його оновлення.

Згодом заявник звернувся до міської ради про обмін житла із іншим наймачем комунального житла, пояснюючи, що трикімнатний будинок був для нього надто великим, однак він не міг відмовитися від житла взагалі, оскільки потребував помешкання у відповідному районі, аби діти могли до нього приходити. З огляду на поліпшення відносин між заявником та його колишньою дружиною, пані МакКан підтримала згадане клопотання.

Після того, як виявилось, що колишній будинок пані МакКан не є порожнім, працівник міської ради, керуючись попередньо отриманою юридичною консультацією, звернувся до дружини заявника із пропозицією підписати акт відмови від житла. Відповідно до національного законодавства такий акт означав остаточне припинення відносин оренди. Пані МакКан спочатку підписала цей акт, однак тиждень по тому звернулася із заявою про його скасування.

У червні 2002 року міська рада вирішила, що відповідно до місцевої політики запобігання насильству в сім'ї заявник має бути позбавлений права на продовження відносин оренди колишнього будинку. І до того ж у будь-якому разі він не має утриманців, а тому не відповідає категоріям осіб, що мають право на отримання соціального житла.

У квітні 2003 року суд відмовив міській раді у задоволенні її позову про виселення заявника. Суд пояснив своє рішення тим, що пані МакКан, підписуючи згаданий акт про відмову від житла, не усвідомлювала, що її дія призведе

до цілковитого позбавлення її чоловіка права проживати у колишньому будинку чи отримати інше комунальне житло. Адже їй не було надано попередньої консультації з цього питання.

Однак апеляційний суд визнав дії працівника міської ради законними, тобто вказав, що акт відмови досі залишається чинним, незважаючи на те, що п. МакКан підписала його без належного розуміння юридичних наслідків свого вчинку. Вища судова інстанція підтримала це рішення, відхиливши скаргу заявника на нього.

22 березня 2005 року заявника було виселено з будинку.

Зміст рішення Суду

Спираючись, зокрема, на ст. 8 Конвенції, заявник скаржився на виселення його з орендованого будинку. Крім того, п. МакКан відзначав, що працівники міської ради, схиливши його дружину до підпису акта відмови від житла, проігнорували той факт, що три дні на тиждень у будинку заявника залишались його діти.

Суд насамперед відзначив, що комунальний будинок, який заявник орендував разом зі своєю дружиною як співнаймач та у якому він почав сам проживати у листопаді 2001 року, продовжував вважатися його «домом» у сенсі ч. 1 ст. 8 Конвенції.

Також між сторонами не виникало спору стосовно того, що пропозиція підписати акт відмови від житла та факт виселення були втручанням у право заявника на повагу до його житла. Суд далі вказав, що це втручання було здійснено відповідно до закону. Воно також відповідало конкретним законним цілям. По-перше, досягалася ціль забезпечення права місцевої влади на повернення у своє розпорядження житла від особи, котра втратила відповідно до договору чи закону право проживати у цьому житлі. По-друге, факт втручання був спрямований на належне застосування місцевої програми житлового забезпечення.

Суд зазначив, що загроза бути позбавленим житла є однією з крайніх форм втручання держави у право люди-

ни на повагу до її житла. Тому кожна особа має володіти правом звернутися до незалежного суду задля оцінки пропорційності такого заходу, навіть якщо право оренди припиняється згідно із законом.

Суд зауважив, що законодавцем було розроблено комплексну програму забезпечення населення соціальним житлом. У цій програмі однією з головних гарантій захисту наймачів було те, що житло знаходилось у власності держави. Суд підкреслив, що якби місцева влада подбала про належне застосування згаданої програми, то звернулася б до суду по отриманні акта повернення житла у своє розпорядження. Участь у такому провадженні надала б заявнику можливість привернути увагу суду до своїх індивідуальних обставин. Зокрема заявник міг пов'язати свою потребу у житлі з періодичним проживанням дітей у ньому, а також оспорити положення про те, що причиною розлучення стало домашнє насильство.

Однак влада вирішила піти обхідним шляхом: вона схилила колишню дружину заявника до підписання акта відмови від житла, хоча це житло було об'єктом спільної власності. Такий акт означав для заявника негайне припинення його права залишатись у будинку. Отож, вчинивши так, влада жодним чином не зважила на право заявника на повагу до його житла.

На думку Суду, ані розгляд судом позову міської ради про виселення заявника, ані наступний судовий перегляд рішення першої інстанції не забезпечили п. МакКана можливість неупередженого вирішення питання про те, чи позбавлення його житла є пропорційним до законної цілі, яка при цьому ставилася.

Отож, Суд дійшов висновку, що заявника було позбавлено житла без забезпечення йому можливості отримати рішення незалежного суду стосовно пропорційності цього заходу. Тому було порушено ст. 8 Конвенції.

***Комюніке Секретаря Європейського суду з прав людини
стосовно рішення у справі
«Кампос Дамасо проти Португалії»
(«Campos Damaso v. Portugal»)***

Реферативний переклад

У рішенні, ухваленому 24 квітня 2008 року у справі «Кампос Дамасо проти Португалії», Європейський суд з прав людини (далі — Суд) постановив, що

— було порушено ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція), яке виявилось у засудженні заявника за опублікування статті про арешт відомого політика¹.

Відповідно до ст. 41 Конвенції Суд призначив сплатити заявнику 1750 євро на відшкодування матеріальної шкоди

та 7500 євро на відшкодування судових витрат.

Обставини справи

Заявник Едуардо Жозе Кампос Дамасо є громадянином Португалії, народився 1962 року, проживає у м. Лісабоні. На час подій у справі він був журналістом щоденної газети «Publico».

У січні 1995 року заявник написав низку статей, котрі стосувались Н. Д. — заступника голови парламентської фракції Соціал-демократичної партії (яка на той час була правлячою). Цього політика підозрювали у шахрайстві, вчиненому через запровадження системи фальшивих рахунків у компанії, де він був головним акціонером. Також йшлося про факт незаконного отримання Н. Д.

¹ Рішення стане остаточним відповідно до вимог ч. 2 ст. 44 Конвенції, оскільки воно може бути предметом перегляду (Прим. перекладачів).

преференцій під час придбання земельної ділянки для будівництва приватного житлового будинку.

Після опублікування статей було порушено кримінальну справу проти Н. Д. Незабаром він звільнився з посади заступника голови партії.

На першій шпальті газети від 4 листопада 1998 року виділявся заголовок «Н. Д. обвинувачено у підробці та податковому шахрайстві». Тема розгорталася у статті заявника, опублікованій у цьому ж випуску газети. Зокрема, йшлося про те, що прокуратура порушила нарешті кримінальну справу проти Н. Д. У наступному випуску газети (від 5 листопада 1998 року) вийшла чергова стаття заявника, в якій він описував нові подробиці злочинів, у вчиненні яких звинувачували Н. Д. Заявник викривав певні аспекти зібраних прокуратурою фактів та вказав на пред'явлення Н. Д. офіційного обвинувачення.

Після цього проти заявника було порушено кримінальну справу за звинуваченням у порушенні судової таємниці.

У травні 2004 року суд визнав заявника винним, призначивши йому покарання у вигляді штрафу у розмірі 1750 євро (ця сума мала бути сплачена упродовж 25 днів). Як правопорушення суд кваліфікував саме другу із зазначених публікацій, — саме у ній викривалися матеріали слідства, причому певні фрагменти справи були відтворені зі стенографічною точністю. Втім, суд додав, що стаття загалом не створювала перешкод для слідства. Зрештою ця обставина зумовила застосування до заявника достатньо помірною покарання.

Заявник оскаржив це рішення в апеляційному порядку, зазначаючи, зокрема, про порушення ст. 10 Конвенції. Проте його скаргу було відхилено.

Зміст рішення Суду

Спираючись на ч. 1 ст. 6 та ст. 10 Конвенції, заявник скаржився на засудження його за опублікування згаданої статті.

Суд передусім відзначив, що засудження заявника було втручанням у його

право на свободу вираження. Це втручання ґрунтувалось на законі і відповідало законним цілям: по-перше, захисту прав Н. Д. на справедливий судовий розгляд, по-друге, забезпеченню презумпції невинуватості, а також гарантуванню неупередженості та авторитету суду.

Суд відзначив, що стаття заявника стосувалася справи громадського значення. Далі Суд додав, що преса має обов'язок інформувати громадськість про порушення, в яких звинувачують політиків. Суд також відзначив і те, що політики неминуче і свідомо викривають кожне своє слово і вчинок перед прискіпливою увагою журналістів та громадськості загалом. Суд згадав про Рекомендацію №13 Комітету Міністрів Ради Європи, в якій наголошується на праві журналістів передавати вільно інформацію про функціонування правоохоронної системи. З огляду на це Суд мав вирішити, чи є інтерес громадськості у тому, аби бути належно поінформованою, перевищив «обов'язки та відповідальність» заявника стосовно поваги до права Н. Д. на презумпцію невинуватості.

Суд відзначив, що хоча статтю було опубліковано у критичний для слідства момент, вона була продовженням низки інших статей, опублікованих чотири роки перед цим. Ті статті вже тоді вказували на причетність Н. Д. до кримінальних діянь. До того ж остання стаття не містила коментарів щодо потенційної вини Н. Д. у злочинах, у ній лише викладалися матеріали кримінальної справи. Оскільки на момент виходу статті справа ще не була передана до суду, було малоймовірно, що ця публікація змогла справити вплив на хід розгляду справи з огляду на віддалений час його початку.

Стосовно аргументу Уряду про необхідність захистити інтереси слідства Суд зазначив, що навіть національний суд у своєму рішенні зауважив про те, що опублікування статті не створило перешкод для подальшого розслідування справи. Стаття цілком відповідала змісту матеріалів справи. Зокрема у частині, де описувалися суть і характер звинувачень, висунутих проти Н. Д.,



містився також точний і достовірний виклад доказів, які стали підґрунтям для висунення звинувачення.

Отже, Суд дійшов висновку, що інтерес в опублікуванні статті переважив ціль захисту таємниці правосуддя, попри цілком законний та справедливий характер цієї цілі.

Більше того, Суд відзначив, що помірний розмір покарання, названий так національними органами, жодним чином не применшив відлякувальний

ефект цього покарання для свободи вираження поглядів. Натомість Суд оцінив відповідне покарання як суворе.

Тому Суд постановив, що засудження п. Кампоса Дамасо було непропорційним втручанням у здійснення ним свободи вираження поглядів. А отже, воно було порушенням ст. 10 Конвенції.

Суд вирішив, що не було необхідності окремо розглядати питання щодо можливого порушення ч. 1 ст. 6 Конвенції.



ISSN 1561-4999

ЮРИДИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

LAW HERALD

2'2009

У НОМЕРІ:

- *Контрольна влада*
- *Локальна демократія*
- *Асоціації органів місцевого самоврядування*
- *Рада сільських і селищних голів*
- *Реформування судової влади*
- *Реформування нагородної справи*
- *Екологічні злочини*



IN LEGIBUS SALUS

	Січень	Лютий	Березень	
Пн	5 12 19 26	2 9 16 23	2 9 16 23 30	Пн
Вт	6 13 20 27	3 10 17 24	3 10 17 24 31	Вт
Ср	7 14 21 28	4 11 18 25	4 11 18 25	Ср
Чт	1 8 15 22 29	5 12 19 26	5 12 19 26	Чт
Пт	2 9 16 23 30	6 13 20 27	6 13 20 27	Пт
Сб	3 10 17 24 31	7 14 21 28	7 14 21 28	Сб
Нд	4 11 18 25	1 8 15 22	1 8 15 22 29	Нд

	Квітень	Травень	Червень	
Пн	6 13 20 27	4 11 18 25	1 8 15 22 29	Пн
Вт	7 14 21 28	5 12 19 26	2 9 16 23 30	Вт
Ср	1 8 15 22 29	6 13 20 27	3 10 17 24	Ср
Чт	2 9 16 23 30	7 14 21 28	4 11 18 25	Чт
Пт	3 10 17 24	1 8 15 22 29	5 12 19 26	Пт
Сб	4 11 18 25	2 9 16 23 30	6 13 20 27	Сб
Нд	5 12 19 26	3 10 17 24 31	7 14 21 28	Нд

2009

	Липень	Серпень	Вересень	
Пн	6 13 20 27	3 10 17 24 31	7 14 21 28	Пн
Вт	7 14 21 28	4 11 18 25	1 8 15 22 29	Вт
Ср	1 8 15 22 29	5 12 19 26	2 9 16 23 30	Ср
Чт	2 9 16 23 30	6 13 20 27	3 10 17 24	Чт
Пт	3 10 17 24 31	7 14 21 28	4 11 18 25	Пт
Сб	4 11 18 25	1 8 15 22 29	5 12 19 26	Сб
Нд	5 12 19 26	2 9 16 23 30	6 13 20 27	Нд

	Жовтень	Листопад	Грудень	
Пн	5 12 19 26	2 9 16 23 30	7 14 21 28	Пн
Вт	6 13 20 27	3 10 17 24	1 8 15 22 29	Вт
Ср	7 14 21 28	4 11 18 25	2 9 16 23 30	Ср
Чт	1 8 15 22 29	5 12 19 26	3 10 17 24 31	Чт
Пт	2 9 16 23 30	6 13 20 27	4 11 18 25	Пт
Сб	3 10 17 24 31	7 14 21 28	5 12 19 26	Сб
Нд	4 11 18 25	1 8 15 22 29	6 13 20 27	Нд