

ва не пізніше п'яти днів до дня подання клопотання прокурору, який і буде приймати рішення по його суті. Підозрюваний і його захисник мають право надати слідчому письмові заперечення про продовження строків досудового слідства, яке обов'язково долучається до клопотання і разом з ним подаються прокурору, який уповноважений виносити постанову про продовження строку досудового слідства. Зазначені положення проекту КПК України в частині забезпечення права на розумні строки досудового слідства підлягають уточненню та деталізації. Адже, крім підозрюваного і його захисника, постановою про продовження строку досудового слідства має суттєве значення для інших суб'єктів кримінального процесу (наприклад, потерпілого і його представника).

Продовження строку досудового слідства віддаляє розгляд кримінальної справи судом і обмежує учасникам кримінального судочинства доступ до правосуддя. З метою гарантування їм такого права доцільно зацікавлених учасників кримінального судочинства ознайомлювати не тільки з клопотанням слідчого про продовження строку досудового слідства, але і з самою постановою про продовження (відмову у продовженні) строків досудового слідства.

Відповідно до ст.ст. 234, 236 КПК України зацікавлені особи можуть оскаржити дії (бездіяльність) слідчого і прокурора в суді. Зазначені скарги розглядаються судом першої інстанції при попередньому розгляді кримінальної справи суддею або по суті за місцем провадження досудового слідства. Очевидно, що рішення, дії (бездіяльність) слідчого, прокурора, які здатні завдати шкоди конституційним правам і свободам учасників кримінального судочинства можуть бути оскаржені в судовому порядку. Таким чином, підозрюваний, обвинувачений, їх захисники, потерпілий і його представник мають право оскаржити рішення прокурора про продовження строку досудового слідства в суді.

Висновки. Відсутність в кримінально-процесуальному законодавстві норми про обов'язок слідчого ознайомити зацікавлених осіб з постановою про продовження строку досудового слідства буде використовув-

ватися останнім як підстава для відмови у наданні зацікавленим особам зазначеного процесуального документу. У такій ситуації учасники процесу, які не ознайомилися з постановою про продовження строків досудового слідства, позбавлені можливості не тільки належним чином обґрунтувати свою скаргу про продовження строку досудового слідства, а й правильно визначити, чи буде скарга, яка подана до суду, відповідати їх інтересам. У зв'язку з цим, доцільно доповнити ст. 120 КПК України положенням про обов'язок слідчого ознайомити підозрюваного, обвинуваченого і їх захисників, а також потерпілого і його представника із змістом самої постанови про продовження строків досудового слідства, а також положенням про обов'язок слідчого роз'яснити вказаним учасникам процесу їх право на ознайомлення зі змістом постанови про продовження строку досудового слідства. Таким чином, пропонується варіант вдосконалення ст. 120 КПК України та ст. 296 проекту Кримінального процесуального кодексу України може сприяти вирішенню проблеми дотримання розумних строків досудового слідства, а також гарантувати можливість зацікавленим особам скористатися правом на оскарження постанови про їх продовження.

1. Офіційна Інтернет сторінка Верховної Ради України // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=9700&skl=7.
2. Михайленко О.Р. Строки та інші часові параметри в кримінальному процесі України. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 40 с. 3. Калиновский К.Б. Процессуальные сроки в уголовном судопроизводстве и их регламентация по Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. – 2005. – №2(3). – С.139 – 145.
4. Маслов И.В. Правовая регламентация уголовно-процессуальных сроков (досудебное производство). – М.: Юрлитинформ. – 2004. – 160 с.
5. Гуляев А.П. Процессуальные сроки в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования. – М.: Юрид. лит. – 1976. – 144 с. 6. Фомин С.Б. Строки у кримінальному судочинстві: Дис... канд. юрид. наук. – К. – 2002. – 207 с. 7. Міжнародні стандарти незалежності суддів: Збірка документів. – К.: Поліграф-Експрес, 2008. – 184 с.
8. М. Дженис, Р. Кей, Е. Бредлі. Європейське право у галузі прав людини: джерела і практика застосування. Пер. з англ.. – К.: АртЕк, 1997. – 624 с. 9. Міжнародні стандарти у сфері судочинства. – К.: Істіна, 2010. – 488 с. 10. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 40. ст. 263.
11. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 30. ст. 260.

Надійшла до редколегії 18.09.12

Т. Третяк, канд. юрид. наук, ас.

ПРАВОВА ПРИРОДА ГРОМАДСЬКИХ СЛУХАНЬ, ЯК ЕЛЕМЕНТУ ПРОЦЕДУРИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОЦЕСІ ОЦІНКИ ВПЛИВУ НА НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ

Статтю присвячено дослідженню правової природи громадських слухань, як елементу процедури оцінки впливу на навколишнє середовище. Запропоновано шляхи вдосконалення процедури громадських слухань.

Ключові слова: екологічне право, екологічні права людини, громадські слухання, оцінка впливу на навколишнє середовище.

Статья посвящена исследованию правовой природы общественных слушаний, как элемента процедуры оценки влияния на окружающую среду. Статья содержит предложения по совершенствованию процедуры общественных слушаний.

Ключевые слова: экологическое право, экологические права человека, общественные слушания, оценка влияния на окружающую среду.

The article devoted to the analysis of the legal nature of the public hearings as a part of the public participation procedure in the process of environmental impact assessment. The ways of improvement of the public hearings procedure are proposed.

Key words: environmental law, environmental human rights, public hearings, environmental impact assessment.

1. Пунктом 1(с) Рішення II/5b Наради Сторін Конвенції про доступ до екологічної інформації, участь громадськості та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (далі – Орхуська конвенція) (2005 рік) було констатовано порушення Україною вимог параграфу 1 ст. 3 Орхуської конвенції, яке полягало, поряд з іншим, у відсутності в Україні чіткої, прозорої та позбавленої внутрішніх суперечностей процедури участі громадськості у процедурі оцінки впливу на навколишнє середовище (далі – ОВНС). Пунктом 6 Рішення IV/9h

Наради Сторін Орхуської конвенції (2011 рік) уряду України було оголошено попередження про невиконання цієї конвенції у зв'язку з відсутністю в Україні належної процедури участі громадськості у процесі прийняття екологічно значимих рішень. Пунктом 9 цього ж рішення Нарада Сторін Орхуської конвенції просила Комітет з дотримання цієї конвенції звітувати наступній Нараді Сторін про те, чи виконано Україною вимоги рішення II/5b Наради Сторін Орхуської конвенції з тим, аби Нарада Сторін прийняла рішення про те, чи потрібно об-

© Третяк Т., 2012

межувати Україну в спеціальних правах та привілеях, наданих їй згідно з Орхуською конвенцією.

Вищевикладене свідчить про нагальну необхідність у створенні дієвої та позбавленої внутрішніх суперечностей процедури участі громадськості у процедурі ОВНС. З метою виконання цього завдання в Україні триває процес розробки проектів нормативно-правових актів, спрямованих на усунення цього недоліку. Однією із форм участі громадськості у процедурі ОВНС є громадські слухання. Останні являють собою збори громадян, на яких їм надається можливість висловити свою думку органам, уповноваженому приймати остаточне рішення стосовно планованої діяльності. Побудова ефективної процедури участі громадськості у процесі прийняття екологічно значимих рішень вимагає встановлення місця громадських слухань у процедурі ОВНС. Виконання цих завдань неможливе без вивчення правової природи громадських слухань.

З метою окреслення стану правового регулювання та стану дослідження питання громадських слухань як елементу процедури участі громадськості у процесі ОВНС звернемося до аналізу літературних джерел з цього питання.

2. С.В. Калиновський звертає увагу на роль процедури ОВНС як засобу "забезпечення відкритості і зрозумілості для громадськості процесу збирання та аналізу інформації зацікавленою у здійсненні господарської діяльності стороною" [1]. Також на думку С.В. Калиновського процедура ОВНС здійснюється з метою "забезпечення безконфліктного (тією мірою, в якій це можливо) і успішного здійснення запланованої діяльності та досягнення відповідної господарської чи іншої мети" [2]. Ці та інші положення, висловлені С.В. Калиновським, істотно поглибили розуміння правової природи процедури ОВНС, проте у наведеній вище роботі увагу зверталося на організаційні питання процедури ОВНС. Правові аспекти, а саме те, якими мають бути правові норми для забезпечення ефективного виконання процедурою ОВНС своїх функцій, не були предметом дослідження у наведеній роботі.

М.В. Краснова пропонує прийняти нормативно-правовий акт урядового рівня, який повинен встановити наступний порядок проведення громадського обговорення. Представники громадськості повинні бути наділені правом подавати письмові коментарі та брати участь у громадських слуханнях [3]. Поряд з цим, громадськість повинна мати право звернутися до органу, уповноваженого приймати рішення у сфері довкілля, з обґрунтуванням необхідності проведення громадських слухань. Зазначений орган повинен розглянути заяву громадськості протягом 20 днів і прийняти рішення про те, чи доцільно проводити громадське слухання. При цьому, відмова у проведенні громадських слухань має бути мотивована в письмовій формі органом, відповідальним за прийняття рішення [4]. У своїй більш ранній роботі, М.В. Краснова висловила думку про те, що Орхуською конвенцією "на міжнародному рівні визначені: ... право на участь у прийнятті екологічно значимих рішень, що включає в себе можливість брати участь у громадських слуханнях, відкритих засіданнях з обговорення рішень, які приймаються ... " [5]. На жаль, необхідність саме такого порядку проведення громадських слухань у аналізованій роботі не обґрунтовується. Тому, пропри наявність значного матеріалу у роботах М.В. Краснової, питання про те, який порядок громадських слухань є найбільш доцільним, потребує подальшого дослідження. Окрім того, теза про те, що право на участь у прийнятті екологічно значимих рішень, передбачене ст. 6 Орхуської конвенції, включає право на

участь у громадських слуханнях, є спірною. Зокрема, частина 7 ст. 6 Орхуської конвенції встановлює, що "[п]роцедури участі громадськості повинні надавати їй можливість подавати в письмовій формі **або, у разі потреби**, під час громадських слухань або розгляду питання за участю заявника будь-які зауваження, інформацію, аналіз або міркування, які, на її думку, стосуються запланованої діяльності". Словосполучення "у разі потреби" свідчить про те, що можуть бути випадки, коли такої потреби може і не бути, і тоді громадськість матиме право лише на письмове коментування, оскільки словосполучення "у разі потреби" вжито стосовно громадських слухань, а не стосовно права на участь у прийнятті екологічно значимого рішення. Проте які це випадки, коли громадське слухання повинно бути обов'язковим і чи повинно воно бути обов'язковим взагалі – на ці питання Орхуська конвенція прямої відповіді не дає. У зв'язку з цим, ми не можемо погодитися з тезою про те, що Орхуська конвенція встановлює обов'язковість проведення громадських слухань. Вона закріплює лише право громадськості на участь у прийнятті екологічно значимих рішень стосовно окремих видів планованої діяльності.

На думку О.І. Красова, критерієм для прийняття рішення про форму проведення громадських обговорень, в тому числі і громадських слухань, є ступінь екологічної небезпеки планованої господарської та іншої діяльності [6]. Проте на питання, чи може ступінь екологічної небезпеки бути таким, який взагалі робить недоцільним проведення громадських слухань, чи екологічний ризик лише впливає на форму проведення громадських обговорень, і як їх обов'язкового елемента – громадських слухань, у своїх роботах О.І. Красова відповіді не дає.

Е.В. Позняк розглядає громадські слухання стосовно матеріалів ОВНС, якщо останні містять висновки незалежної громадської експертизи, однією із заключних стадій організаційного процесу громадської екологічної експертизи [7]. Однак, питання про те, яке місце мають посідати громадські слухання у процедурі ОВНС, не було предметом дослідження в наведеній роботі.

Останніми роками було надруковано значну кількість робіт, присвячених організаційним аспектам проведення громадських слухань [8]. Ці роботи містять багато матеріалу необхідного для дослідження властивостей громадських слухань та їх правової природи. Проте в зазначених роботах не розглядаються питання про те, яким повинно бути правове регулювання для того, аби громадські слухання відігравали роль ефективної форми участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень.

Окремі положення стосовно громадських слухань як елементу процедури ОВНС були висловлені в роботах П.А. Калініченка [9] та Д.Н. Раціборинської [10], А. Походзяєва, [11] Л.В. Струтинської-Струк [12].

3. Іноземне законодавство закріплює різні підходи до організації громадських слухань. Диференційований підхід до проведення громадських слухань закріплено у законодавстві Грузії. Всі види діяльності, для здійснення яких необхідно отримати екологічний дозвіл, поділено на чотири групи. Для перших двох груп передбачено обов'язковість як створення можливості для подання письмових коментарів, так і проведення громадського слухання. Зокрема, відповідно до підпункту "б" ч. 4 ст. 7 Закону Грузії "Про екологічний дозвіл" від 15.10.1996 Міністерство охорони навколишнього середовища та природних ресурсів Грузії повинно "прийняти та розглянути надіслані письмові коментарі представників громадськості протягом 45 днів після того, як інформацію (інформація включає в себе заяву та коротку анотацію проекту – вставка наша – ТТ) буде опубліковано". По-

ряд з цією нормою положення ч. 5 ст. 7 цього закону встановлює правило, згідно з яким "не пізніше двох місяців з дня отримання заяви Міністерство охорони навколишнього середовища та природних ресурсів Грузії зобов'язане провести громадські слухання стосовно відповідності пропонованого виду діяльності вимогам, що до нього ставляться".

Аналогічний підхід закріплено стосовно другої групи видів діяльності частинами 2 та 4 ст. 8 Закону Грузії "Про екологічний дозвіл". Стосовно 3 групи об'єктів передбачено лише письмове коментування. Такий висновок дозволяє зробити положення ч. 2 ст. 9 Закону Грузії "Про екологічний дозвіл", згідно з яким "з метою інформування громадськості регіональні підрозділи Міністерства охорони навколишнього середовища та природних ресурсів Грузії, ... зобов'язані забезпечити протягом 10 днів після отримання заяви публікацію в пресі короткої анотації, поданої разом з заявою". Частина 4 ст. 9 Закону Грузії "Про екологічний дозвіл", яка регламентує подальші дії регіональних підрозділів Міністерства охорони навколишнього середовища та природних ресурсів Грузії, не містить обов'язку забезпечувати проведення громадських слухань.

Для видів діяльності 4 групи не передбачено ні письмового коментування, ні громадських слухань (ст. 10 Закону Грузії "Про екологічний дозвіл").

Законодавством Німеччини також передбачено обов'язковість проведення громадських слухань. Частина 1 ст. 9 Закону Німеччини "Про оцінку впливу на навколишнє середовище" (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung) у частині порядку проведення громадського обговорення відсилає до положень частин 3 та 4-7 ст. 73 Адміністративно процесуального закону Німеччини від 25.05.1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz). Частина 6 ст. 73 Адміністративно процесуального закону Німеччини встановлює наступне правило: "Після закінчення строку для подачі зауважень, орган, відповідальний за проведення громадських обговорень, повинен обговорити ці зауваження ... в належний час та думку органів влади стосовно плану з замовником проекту, органами влади, особами, на яких може бути спричинено вплив цим планом та тими, хто подав зауваження до нього". У цій статті мова йде про обговорення планів, тому що вся ця стаття присвячена обговоренню планів, проте положення частин 3 та ч. ч. 4-7 ст. 73 Адміністративно процесуального закону Німеччини поширюються *mutatis mutandis* також і на види діяльності, які підлягають процедурі ОВНС та які не є планами.

Положення про обов'язковість громадських слухань після встановлення строку для подання коментарів містяться також в законодавстві: Естонії (ч. 1 § 16 Закону Естонії "Про оцінку впливу на навколишнє середовище та систему управління в сфері охорони довкілля" від 22.02.2005), Австрії (ч. 1 ст. 16 Закону Австрії "Про оцінку впливу на навколишнє середовище").

Законодавство Великої Британії передбачає декілька процедур участі громадськості. Однією з них є участь громадськості у процедурі прийняття рішень стосовно інфраструктурних проектів державного значення. Перелік таких об'єктів передбачений частиною 1 ст. 14 Закону Великої Британії "Про планування" від 26.11.2008 (Planning Act). Статтею 90 Закону Великої Британії "Про планування" передбачено як обов'язкова процедура подання письмових коментарів (written representation). Поряд з цим, спеціально уповноваженому органу надається право прийняти рішення про спосіб дослідження відповідного проекту. Одним із способів такого дослідження можуть бути громадські слухання (ст. 91 Закону Великої

Британії "Про планування"). Статтею 92 Закону Великої Британії "Про планування" заінтересованим особам надано право вимагати проведення громадських слухань.

Пункт 5 Регламенту Англії та Уельсу "Про дозвільну систему у сфері охорони довкілля" від 21.07.2000 № 1973 зобов'язує заявника подавати оголошення про подання заяви стосовно отримання дозволу. Згідно з підпунктом "f" пункту 6 цього регламенту зазначене оголошення повинно містити "пояснення про те, що будь-яка особа може подати письмові коментарі до регуляторного органу протягом 28 днів, починаючи з дня опублікування цього оголошення та адреси регуляторного органу, на яку можна надсилати коментарі".

Наведене вище дає підстави стверджувати про існування різних підходів до питання про необхідність існування обов'язку проводити громадські слухання поряд з письмовим коментуванням. При цьому домінує підхід про необхідність паралельного проведення письмового коментування та громадських слухань.

4. Законодавство України містить наступні положення стосовно громадських слухань. Статтею 21 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" від 17.02.2011 № 3038-VI [13] передбачено проведення громадських слухань стосовно проектів містобудівної документації. Цим законом не встановлено можливості для участі громадськості стосовно конкретних проектів будівництва, тому наявність цього Закону не забезпечує виконання положень ст. 6 Орхуської конвенції, яка вимагає забезпечити участь громадськості стосовно конкретних видів діяльності, передбачених додатком I до Орхуської конвенції.

5. Постановою Кабінету Міністрів України 29.06.2011 № 771 [14] було затверджено Порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля (далі – Порядок 771). Згаданий порядок практично не застосовується у зв'язку з тим, що положенням ч. 5 ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" (у розумінні Мінрегіону) практично унеможливлено проведення державної екологічної експертизи. Порядок 771, значною мірою, саме з державною екологічною експертизою пов'язує застосування процедури громадського обговорення, включаючи громадське слухання.

Пунктом 12 Порядку 771 встановлено обов'язковість проведення громадських слухань стосовно видів діяльності та об'єктів, які становлять підвищену екологічну небезпеку, під якими можна розуміти об'єкти, передбачені Переліком видів діяльності та об'єктів, які становлять підвищену екологічну небезпеку, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.1995 № 554 (далі – Перелік 554). Перелік 554 містить ті об'єкти та види діяльності, які передбачені додатком I до Орхуської конвенції, або ж об'єкти, необхідні для здійснення діяльності, передбаченої додатком I до Орхуської конвенції. Наведене вище дозволяє зробити висновок, що за задумом авторів Порядку 771 громадські слухання є обов'язковими у випадку, коли особа планує здійснювати діяльність стосовно якої, статтею 6 Орхуської конвенції передбачено участь громадськості.

Згідно з п. 19 Порядку 771 проведення громадських слухань не виключає можливості подання пропозицій (зауважень). Це означає, що подання письмових коментарів повинно відбуватися поряд з громадськими слуханнями.

Останнім часом в Україні розроблено низку проектів нормативно-правових актів в сфері ОВНС. Звернемося до аналізу деяких з них на предмет того, яка правова модель громадських слухань ними пропонується. Проект Закону України "Про оцінку впливу на довкілля" [15] було розроблено А.О. Андрусевичем. У частині 3 ст. 12

цього проекту міститься наступне правило: "[г]ромадське обговорення матеріалів ОВНС проводиться у формі громадських слухань та письмових звернень. Громадське обговорення може передбачати кілька громадських слухань". З особистих розмов з автором нам відомо, що А.О. Андрусевич вважає, що громадські слухання обов'язково повинні проводитися стосовно всіх видів діяльності, які підлягають процедурі ОВНС поряд з письмовими зверненнями. Проте наведений текст проекту закону не виключає і іншого його тлумачення. Зокрема, частина 3 ст. 12 наведеного вище проекту закону може тлумачитися як така, що встановлює різні форми громадського обговорення, у зв'язку з чим, останнє може проводитися або у формі письмових звернень, або ж у формі громадських слухань. Не виключає такого тлумачення і положення частини 4 ст. 12 цього проекту, згідно з якою "[с]пеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів забезпечує проведення громадських слухань та отримує письмові звернення зацікавленої громадськості". Це положення можна розуміти так, що у випадку, коли громадське обговорення буде проводитися у формі громадських слухань, спеціально уповноважений орган повинен проводити ці слухання. У випадку ж, коли громадське обговорення буде проводитися у формі письмових звернень, спеціально уповноважений орган повинен приймати ці звернення.

Дещо інша позиція відображена у проекті Закону України "Про оцінку впливу на навколишнє середовище" [16] розробленого Д.В. Скрильніковим. Частиною 3 ст. 13 цього проекту встановлено обов'язковість проведення громадських слухань стосовно видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку.

До Верховної Ради України внесено проект закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо реалізації положень Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у трансграничному контексті" [17]. Цим проектом пропонується внести зміни до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", доповнивши його статтями 25-1 – 25-15, які будуть закріплювати процедуру ОВНС (в тому числі і певну модель громадських слухань). Згідно з частиною 5 ст. 25-4, якою пропонується доповнити Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища", після закінчення строку для ознайомлення з матеріалами ОВНС та іншою інформацією уповноважені органи "приймають рішення про час та місце проведення громадського слухання (громадських слухань) щодо матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище". Таким чином, і в цьому проекті громадські слухання закріплені в якості обов'язкового елементу процедури ОВНС.

6. Питання про місце громадських слухань у процедурі ОВНС залежить від правової природи цієї процедури. В юридичній літературі стверджується про існування двох підходів до розуміння правової природи процедури ОВНС: інформаційна теорія та теорія культури прийняття рішення [18]. Згідно з першою теорією, процедура ОВНС покликана лише забезпечити надходження до органу, який приймає рішення, інформації, розумно необхідної для прийняття рішення. Одним із джерел такої інформації є процедура участі громадськості. При цьому прийняття рішення віднесено на розсуд органу, який його приймає.

Згідно з теоріями, які належать до групи "теорії культури прийняття рішень", процедура ОВНС спонукає осіб, які приймають екологічно значиме рішення, до врахування цінностей у сфері охорони довкілля, при прийнятті рішення [19]. Коментарі та зауваження громадськості за такого розуміння значення процедури

ОВНС набувають ознак форм участі у прийнятті рішення, адже відкинути ці коментарі уповноважений орган має право лише за умови їх необґрунтованості. Таким чином, громадськість приймає рішення разом з уповноваженими органами.

Ратифіковані Україною міжнародні договори закріплюють другий підхід. Зокрема, згідно з ч. 8 ст. 6 Орхуської конвенції "кожна зі Сторін забезпечує, щоб у відповідному рішенні належним чином було враховано результати участі громадськості". У висновках Комітету з дотримання Орхуської конвенції у справі про дотримання вимог Орхуської конвенції Іспанією комітет звернув увагу на те, що "... система, за якої звичайною є ситуація, коли коментарі громадськості ігноруються чи не приймаються на підставі того, що вони є лише коментарями громадськості без будь-яких пояснень, не відповідає вимогам Конвенції" [20]. Таким чином, правило частини 8 ст. 6 Орхуської конвенції означає право особи, яка належить до заінтересованої громадськості, подавати коментарі, які орган, який приймає рішення, повинен або прийняти та керуватися ними, або ж обґрунтувати неможливість їх прийняття. У цьому і полягає значення права на участь у прийнятті еколого-значимих рішень як способу реалізації права на екологічну безпеку.

На наш погляд, подання письмових коментарів здатне повністю забезпечити виконання громадським обговоренням функції процедури спільного прийняття рішення органами влади та заінтересованою громадськістю. Розглянемо інші функції громадського слухання, з метою з'ясувати їх правову природу.

7. Громадські слухання дають можливість уповноваженому органу, який приймає екологічно значиме рішення, краще зрозуміти суть письмових коментарів громадськості у разі, якщо їх зміст уповноваженому органу не до кінця зрозумілий, чи переконати громадськість відкликати коментарі, які, на думку уповноваженого органу є результатом нерозуміння з боку громадськості.

Громадські слухання можуть бути засобом загладження конфліктів між різними групами осіб, а також можуть дати громадськості можливість краще відслідкувати послідовність міркувань уповноваженого органу при прийнятті екологічно значимого рішення. До функцій громадських слухань в літературі відносять також отримання замовником додаткової інформації про плановану діяльність за рахунок участі заінтересованої громадськості [21] та інші.

Характер функцій громадського слухання зумовлює залежність його ефективності від органу, який приймає екологічно значиме рішення чи замовника планованої діяльності. Якщо орган, який приймає екологічно значиме рішення, не бажає належним чином проводити громадські слухання, останні втрачають будь-яке значення. Вони будуть проведені на низькому рівні і нічого не привнесуть до процесу прийняття цього рішення. виправити цю ситуацію за рахунок встановлення жорстких процедурних рамок неможливо. Недобросовісний орган виконавчої влади завжди може знайти спосіб, яким чином звести нанівець ефективність громадських слухань. У такій ситуації єдиним ефективним засобом реалізації і захисту права громадськості на участь у прийнятті екологічно значимих рішень є подання письмових зауважень і пропозицій та подальше звернення до суду у разі неврахування чи неналежного врахування думки громадськості, вираженої у письмових зауваженнях.

На наш погляд, для створення працюючої системи громадського обговорення (включаючи і громадські слухання) в Україні бракує процедури доведення інформації про плановану діяльність до відома громадськості [22]. Закон України "Про регулювання містобудівної

діяльності" не передбачає проведення громадського обговорення стосовно конкретних видів діяльності, тому і не містить процедури оприлюднення матеріалів ОВНС щодо конкретних видів діяльності. Це призводить до того, що громадськість просто не може дізнатися про плановану діяльність та подати письмові обґрунтовані коментарі. Така ситуація призводить до того, що орган виконавчої влади або не отримує жодних коментарів, або отримує необґрунтовані коментарі. Необґрунтованими коментарями орган виконавчої не зобов'язаний керуватися.

Таким чином, відсутність належного доведення до відома населення інформації про плановану діяльність не дозволяє використати судові процедури оскарження рішень органів виконавчої влади, у яких належним чином не враховано думку заінтересованої громадськості. Самі ж судові процедури в Україні існують. Зокрема, згідно з пунктами 3 та 8 ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства від 06.07.2012, у справах про оскарження рішень дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень суди зобов'язано перевіряти чи прийняті вони обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії) та пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія). Невраховання органом виконавчої влади обґрунтованого зауваження представника громадськості означатиме порушення однієї з цих вимог, що є підставою для скасування такого рішення [23].

Вище було здійснено аналіз ситуації, коли орган, який проводить громадське слухання, є недобросовісним. У випадку, якщо ж цей орган є добросовісним і бажає належним чином залучити громадськість до обговорення планованої діяльності, він має таку можливість без жодних змін до чинного законодавства. Добросовісному органу детальна процедура проведення громадського слухання непотрібна.

До сказаного варто також додати те, що закріпленням обов'язковості проведення громадських слухань буде створено умови для виникнення колізій між актом, який буде регулювати проведення громадських слухань, та Законом України "Про звернення громадян" від 02.10.1996. Для ілюстрації наведемо приклад. Відповідно до п. 16 Порядку 711 "[о]рганізатор громадського обговорення надає відповіді на запитання громадськості в усній формі під час громадських слухань або в письмовій формі після їх закінчення". Виникає питання: в який строк організатор громадського обговорення повинен надати відповідь на питання громадськості, поставлене на громадському слуханні? Статтею 20 Закону України "Про звернення громадян" встановлено обов'язок невідкладного, проте у строк не більше 15 днів розгляду звернень, які не потребують додаткового вивчення та 30 днів для звернень, які потребують такого вивчення. Є підстави припустити, що ці правила можуть бути застосованими і до відповідей організатора громадського обговорення, передбаченого пунктом 16 Порядку 711. У такому разі виникає непотрібне дублювання положення акта вищої юридичної сили у акті нижчої юридичної сили. Проте, співвідношення пункту 16 Порядку 711 та ст. 20 Закону України "Про звернення громадян" можна тлумачити також і у спосіб, за якого стаття 20 Закону України "Про звернення громадян" не поширюється на письмові відповіді передбачені пунктом 16 Порядку 711. За такого тлумачення наявність пункту 16 Порядку 711 призведе до послаблення гарантій прав громадян, передбачених ст. 20 Закону України

"Про звернення громадян", нічого не вносячи до ефективності процедури самого громадського обговорення.

Окрім того, детальне врегулювання процедури громадського слухання, яке при цьому є обов'язковим елементом громадського обговорення, робить увесь порядок прийняття рішення надзвичайно вразливим для оскарження через порушення численних вимог до нього [24]. Сказане можна проілюструвати наступним прикладом. Абзац 2 пункту 14 Порядку 771 вимагає, щоб організатор громадського обговорення забезпечив здійснення реєстрації учасників громадських слухань. Таким чином, навіть у разі, якщо організатор надасть можливість усім учасникам висловитися, збере і належним чином врахує їх зауваження, проте не здійснить реєстрації учасників громадських слухань, це може бути використано як привід для визнання громадських слухань такими, що проведені з порушенням чинного законодавства, та скасування рішення, елементом процедури прийняття якого було це громадське слухання. У цьому випадку правило про необхідність реєстрації учасників громадського слухання, не підвищуючи ефективність громадського слухання, закладає небезпеку його оскарження через порушення дріб'язкових, формалістичних вимог.

8. Підводячи підсумок проведеному дослідженню, необхідно звернути увагу на наступні висновки.

Однією з особливостей правової природи громадських слухань є залежність їх ефективності від бажання чи небажання органу, який проводить громадське слухання їх проводити у належний спосіб.

Для підвищення ефективності проведення громадських слухань необхідно стимулювати орган, уповноважений проводити громадські слухання, чи замовника проекту проводити їх ефективно.

Залежність процедури громадських слухань від рішення органу виконавчої влади свідчить про недоцільність встановлення в законі обов'язку зазначеного органу проводити громадські слухання. Натомість, доцільно лише створити умови для ефективного проведення громадських слухань, надавши органу, який приймає рішення, достатньо часу для прийняття цього рішення, а громадськості – достатньо часу для ознайомлення з матеріалами ОВНС та іншою необхідною інформацією.

1. Калиновський С.В. Оцінка впливу і екологічна експертиза – сьогодні і завтра / Калиновський С.В. // Рідна природа. – 2000. – № 1. – С. 23.
2. Калиновський С.В. Оцінка впливу і екологічна експертиза – сьогодні і завтра / Калиновський С.В. // Рідна природа. – 2000. – № 1. – С. 22.
3. Краснова М.В. Правове забезпечення участі громадськості в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Юридичні науки. 2002. – Випуск 48. – С. 271.
4. Краснова М.В. Правове забезпечення участі громадськості в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються довкілля // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Юридичні науки. 2002. – Випуск 48. – С. 272; Краснова М. В. Проблеми імплементації в Україні положень Орхуської конвенції // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Юридичні науки. – 2000. – Випуск 40. – С. 34.
5. Краснова М.В. Правові аспекти захисту екологічних прав громадян // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Юридичні науки. 2002. – Випуск 46. – С. 91.
6. Крассов О.И. Экологическое право: [учебник] / Крассов О.И. – [2- изд., пересмотр.]. – М.: Норма, 2008. – С. 171.
7. Позняк Е. В. Організація громадської екологічної експертизи як функція управління в галузі екології (соціально-правовий аспект) // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2001. – Випуск 44. – С. 34.
8. Almer H. L., Koontz T. M. Public hearings for EIAs in post-communist Bulgaria: Do they work?. Environmental Impact Assessment Review. 2004. – Vol. 24, no. 5: 473-495; Hughes R. Environmental Impact Assessment and Stakeholder Involvement // Environmental Planning Issues. – 1998. – No. 11. // [Electronic recourse] – https://www.agentschap.nl/sites/default/files/bijlagen/56%20SEIA%20IIED-EIA_and_stakeholder_involvement.pdf 24.10.2012; Sharma V. Public Hearing in the EIA Process of Hydropower Development // [Electronic recourse] – <http://nepjol.info/index.php/HN/article/view/4242/3601> 29.10.2012. Та інші.
9. Калиниченко П.А. Совершенствование механизма защиты экологических прав в Европейском Союзу // "Европа". – 2004. – № 2(36). – [Електронний ресурс]. – Режим доступа по состоя-

нию на 29.10.2012. – http://eulaw.edu.ru/documents/articles/eo_rights.htm. 10. Калиниченко П.А. и др. Защита экологических прав в законодательстве Европейского Сообщества / Калиниченко П.А., Рацборинская Д.Н. // Экологическое право. – 2003. – № 2. – С. 57. 11. Походзяев А. Глава 4 Засоби впливу громадськості на прийняття рішень / А.Походзяев // Екологічні права громадян: як їх захистити за допомогою закону / С. Стек, К. Звен, М. Боумен, С. Кравченко та ін. – К.: Інформаційне агентство "Ехо-Восток", 1997. – С. 124 – 130. 12. Струтинська-Струк Л.В. Право на екологічну інформацію та участь громадськості у прийнятті екологічно значущих рішень як гарантія забезпечення біобезпеки // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 19. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – С.412-416. 13. Офіційний вісник України. – 2011. – № 18. – Ст. 735. 14. Офіційний вісник України. – 2011. – № 55. – Ст. 2210. 15. Проект Закону України "Про оцінку впливу на довкілля". – Поточний архів Мінприроди за 2012 рік. 16. Проект Закону України "Про оцінку впливу на навколишнє середовище". – Поточний архів Мінпри-

роди за 2012 рік. 17. Проект закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо реалізації положень Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті" // [Електронний ресурс]. – Режим доступу. – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=43793. 18. Holder J. Environmental Assessment. The Regulation of decision Making. – Oxford: Oxford Scholarship Online. – P. 23–24. 19. Holder J. Environmental Assessment. The Regulation of decision Making. – Oxford: Oxford Scholarship Online. – P. 24, 27-29. 20. Report of the Compliance Committee on its Twenty-sixth meeting. – Geneva, 15-18 December 2009 (ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1.). 21. Almer H. L., Koontz T. M. Public hearings for EIAs in post-communist Bulgaria: Do they work?. Environmental Impact Assessment Review. 2004. – Vol. 24, no. 5. – P. 475. 22. Думка висловлена А.М. Мірошничком у приватній розмові. 23. Думка висловлена А.М. Мірошничком у приватній розмові. 24. Думка висловлена А.М. Мірошничком у приватній розмові.

Надійшла до редколегії 20.09.12

К. Николина, канд. юрид. наук

НАЛЕЖНА ЮРИДИЧНА ПРОЦЕДУРА: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ.

В статті досліджуються теоретичні проблеми визначення поняття та змісту належної правової процедури, її співвідношення з правовою процедурою та процесом.

Ключові слова: юридична процедура, процесуальна форма, належна правова процедура.

В статье исследуются теоретические проблемы определения понятия и содержания надлежащей правовой процедуры, её соотношения с правовой процедурой и процессом.

Ключевые слова: юридическая процедура, процессуальная форма, надлежащая правовая процедура.

The article investigates the theoretical problems of definition and content of due process of law; its correlation with the law procedure and the process of law.

Key words: law procedure, procedural form, due process of law.

Існування підвищеного інтересу до проблематики юридичної (правової) процедури фіксується в юридичній науці не одне десятиліття. Беззаперечною роллю в цьому відіграє важливе соціальне значення процедури в праві як гарантії ефективного процесу правотворення, правореалізації, а також захисту прав і свобод громадян.

І. М. Зайцев стверджує, що "роль юридичної процедури в сучасній державі суттєво зростає, оскільки правовий режим в державі має, насамперед, визначитися технологією реалізації юридичних приписів. Найважливіше визначитися не в тому, що потрібно робити, а в тому яким чином це робити. Відповідь на це питання має надати конструкція юридичного процесу, що поєднує різноманітні правові процедури та судочинство [6, с. 448]. Безумовно обґрунтування зазначеної конструкції потребує відповідного наукового підґрунтя, тобто здійснення наукового дослідження теоретико-прикладних основ юридичної процедури.

І тут важливо наголосити на тому, що традиційно процедурно-процесуальний порядок створення чи реалізації права сприймається суспільством як своєрідна гарантія уникнення сваволі держави, засіб забезпечення режиму законності та демократизму. В зв'язку з цим, все частіше в науковому обігу та юридичній практиці можливо зустріти конструкції "належна правова (юридична) процедура", крім цього, вказана категорія міститься і в ст.2 Кримінально-процесуального кодексу України, очевидно уособлюючи комплекс певних процесуальних гарантій прав учасників кримінального процесу.

Загалом до дослідження проблем юридичної (правової) процедури звертались такі вчені як В. М. Горшенев, Д. А. Керімов, Ю. І. Мельников, А. С. Піголкин, В. Н. Протасов, В. О. Тарасова. На сучасному етапі проблематика процедурно-процесуальної основи юридичної діяльності знаходить відображення в наукових роботах С. Д. Гусарева, О. П. Євсєєва, О. В. Зайчука, А. М. Колодія, О. С. Лагоди, В. Г. Лукьянкової, Н. М. Оніщенко, Л. Н. Распутіної, М. М. Рассолова, О. О. Середи, О. Д. Тихомирова, О. В. Фатхутдінової, А. А. Юсупова, О. В. Яковенко.

Не дивлячись на те, що у вітчизняній правовій науці існує декілька наукових робіт, що мають комплексний

характер і торкаються досліджень юридичної процедури як самостійної категорії права, на сьогодні відсутнє теоретико-правове обґрунтування поняття юридичної процедури та критеріїв її належності.

Саме тому, метою даної статті є аналіз наявних підходів до розуміння категорії "належна юридична процедура", з'ясування теоретичних проблем визначення вказаного поняття, а також обґрунтування необхідності формулювання критеріїв належної юридичної процедури.

Логічним, на нашу думку, буде розпочати дослідження з висвітлення основних підходів до визначення юридичної процедури, а також з'ясування її основних особливостей.

В правознавчій літературі юридична процедура визначається як "особливий нормативно встановлений порядок здійснення юридичної діяльності, що забезпечує реалізацію норм матеріального права й матеріальних правовідносин, який охороняється від порушення правовими санкціями" [4, с. 22]. Інший підхід визначає юридичну процедуру як "особливий нормативний порядок здійснення юридичної діяльності, тобто визначену юридичну форму, а також організуючий засіб забезпечення непримусової реалізації права" [9, с. 671]. Поєднуючи зазначені підходи, можливо зробити висновок про те, що процедура, в тому числі і в правовому розумінні, визначається як особливий порядок вчинення певних дій (або їх не вчинення), які мають юридичне значення і наслідки, причому зазначений порядок має чітко визначену форму та зміст.

Вченими також обґрунтовується думка щодо вузького розуміння правової процедури, згідно з яким під правовою процедурою розуміється законодавчо встановлені засоби реалізації норм права, які забезпечують досягнення цілей правового регулювання в будь якій сфері суспільних відносин [10, с. 408]. В даному випадку правовий характер процедури пов'язується із необхідністю правового закріплення суспільних відносин у вигляді норм права та їх подальшої реалізації.

В. М. Протасов вважає, що юридична процедура є тожним поняттям із правовою процедурою та являє собою особливий порядок правовідносин, що здійснюється відповідно задалегідь встановленої моделі. З позиції автора

