

УДК 352.07

*В. А. Телищук,
головний спеціаліст відділу експертизи проектів рішень з питань землекористування
та містобудування управління правової експертизи проектів рішень та розпоряджень
секретаріату Київради*

ПРАВОТВОРЧА ФОРМА ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД: ПРОБЛЕМИ ТА ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМУ ПРИЙНЯТТЯ АКТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У даній роботі здійснено аналіз нормотворчої діяльності місцевих рад. Акцентовано увагу на основних особливостях актів місцевого самоврядування. Крім того, визначено недоліки механізму прийняття правових актів місцевими радами.

The article is conducted analyzes of standard — setting activity by local councils. The attention is accented on the basic peculiarities of local self — government's acts. In addition, determined the deficiencies in the mechanism of adoption legal acts by local councils.

Ключові слова: акти місцевого самоврядування, особливості актів місцевого самоврядування, нормотворча діяльність місцевих рад.

Key words: local self-government's acts, peculiarities of local self — government's acts, standard — setting activity by local councils.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Правові акти місцевого самоврядування потребують більшої уваги дослідників і належної нормативної впорядкованості. Це особливо важливо в умовах, коли сучасний стан правової бази місцевого самоврядування не дозволяє населенню знайомитись і реалізовувати акти органів місцевого самоврядування, що, з одного боку, знижує ефективність їхнього застосування, а з іншого — не дає можливості жителям контролювати роботу органів місцевого самоврядування.

АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, ДЕ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Суттєвий внесок у формування теоретичних і методичних засад розвитку системи місцевого самоврядування в Україні на усіх його рівнях своїми працями внесли В. Бакуменко, Р. Брусак, В. Воронкова, В. Дорофієнко, Г. Дробенко, О. Лебединська, В. Переверзєв, М. Пухтинський. Дисертації, які захистили останнім часом українські правники: Л. Горбунова, В. Барський, Ю. Делія, О. Солоненко, Б. Калиновський, — містять науковий аналіз проблем нормотворчої діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Однак проблема форм діяльності, зокрема нормотворчої, органів та посадових осіб місцевого самоврядування й досі малодосліджена.

При цьому в науковій літературі немає єдності щодо сутності, різновидів і характеристики форм діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема недостатньо уваги приділяється дослідженню такої форми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, як правотворчість.

ФОРМУВАННЯ МЕТИ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Мета дослідження полягає у здійсненні аналізу та визначенні особливостей і основних проблем механізму прийняття правових актів місцевого самоврядування та вдосконалення його правового регулювання.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Насамперед, слід розмежувати поняття "правові акти місцевого самоврядування" та "правові акти органів (посадових осіб) місцевого самоврядування", оскільки вони відображають форму реалізації компетенції різних суб'єктів. Кожному суб'єкту місцевого самоврядування притаманна власна правова форма вираження владних повноважень. Правові акти місцевого самоврядування — це загальна форма прояву управлінської діяльності всіх суб'єктів місцевого самоврядування, тоді як правові акти органів (посадових осіб) місцевого самоврядування є лише частиною (видом) правових актів місцевого самоврядування. Отже, зазначені поняття співвідносяться як ціле та частина.

В. Борденюк зазначає, що будь-який орган державної влади, приймаючи відповідні правові акти, представляє державу, діє від її імені і в її інтересах, що підтверджується ст. 56 Конституції. На тій же статті Конституції автор доводить, що органи місцевого самоврядування формально відокремлюються лише в організаційно-структурному відношенні від системи органів державної влади, а не від процесу реалізації державної влади. Відповідні повноваження належать органам місцевого самоврядування не за власним правом, а за законом, у якому втілена воля держави. Тому при застосуванні приписів законів шляхом видання відповідних правових актів вони виконують волю держави, враховуючи при цьому інтереси відповідних територіальних громад, це означає, що воля громади, закріплена в акті органу місцевого

самоврядування, трансформується на державну волю. Таким чином, відбувається поєднання місцевих і державних інтересів як головного принципу здійснення місцевого самоврядування.

Аргументуються ці висновки виділенням спільних рис правових актів органів держави і актів місцевого самоврядування: створення державних організаційно-правових механізмів примусового виконання як правових актів держави, так і органів місцевого самоврядування; притаманність і тим, і іншим правовим актам державно-владного характеру; спрямованість на реалізацію завдань і функцій держави, внаслідок чого органи місцевого самоврядування вмонтовуються у механізми правотворчої, правозахисної і правоохоронної діяльності держави; видання у межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, що є передумовою їх легітимності; форма та порядок прийняття правових актів як органів держави, так і актів органів місцевого самоврядування визначені Конституцією і законами України [11, с. 18].

До основних особливостей актів місцевого самоврядування слід віднести такі: 1) поєднання форм безпосередньої та представницької демократії; 2) особливий суб'єктний склад органів і службових осіб, які видають акти; 3) видання актів з питань реалізації як самоврядних, так і делегованих державою повноважень (і, навпаки, частина самоврядних повноважень делегується органам виконавчої влади); 4) поєднання індивідуального і колективного розпорядництва; 5) специфічні критерії правомірності актів; 6) особливості форми і порядку видання актів.

Зупинимось на кожній з цих особливостей.

1. Для актів, що приймаються на місцевих референдумах, властиво те, що вони можуть мати як нормативний, так і індивідуальний характер (наприклад, щодо доцільності перейменувань вулиць, встановлення чи знесення пам'ятників). Для цих актів має бути властивим верховенство стосовно актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Стаття 103 Конституції України прямо передбачає можливість альтернативного вирішення питань місцевого значення: або територіальною громадою безпосередньо, або через утворені ними органи місцевого самоврядування.

На нашу думку, досить сумнівним є положення ч. 3 ст. 6 формально чинного, але безнадійно застарілого Закону Української РСР "Про всеукраїнський та місцеві референдуми", яка встановила, що на місцеві референдуми не виносяться питання про скасування рішень органів місцевого самоврядування. Ця норма явно суперечить принципу народодовладдя, що закріплений у статті 4 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [2], і має бути виключена в процесі прийняття нового закону.

2. У порівнянні з актами місцевих органів виконавчої влади, акти структур місцевого самоврядування відзначаються значно більшою різноманітністю суб'єктів їх видання. Відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" до системи місцевого самоврядування входять: 1) територіальна громада; 2) сільська, селищна, міська рада; 3) сільський, селищний, міський голова; 4) виконавчі комітети зазначених рад; 5) районні та обласні ради; 6) органи самоорганізації населення. Всі вони видають акти муніципального управління відповідно до визначеної в законі компетенції.

3. Проблеми поділу повноважень самоврядних органів на власні й делеговані державою є досить складними з теоретичного боку, а з практичного — тягнуть за собою конфлікти між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування. Це стосується як суто управлінських, так і контрольних повноважень. Так, на виконкомі рад покладено державний контроль за дотриманням законодавства у сфері будівництва (п. 3 "б" ст. 31), земельного і природо-

охоронного законодавства (п. 1 "б" ч. 1 ст. 33 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"). Одночасно ці обов'язки покладено і на місцеві державні адміністрації (ст. 16 відповідного закону). Наведення подібних прикладів можна продовжити. В результаті виникає зіткнення поглядів, концепцій, яке переростає в конкуренцію управлінських актів різних органів.

4. На відміну від актів міських державних адміністрацій, акти самоврядних органів, не кажучи вже про акти прямого волевиявлення територіальних громад, приймаються у встановленому законом колегіальному порядку з метою практичного здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності шляхом встановлення загальних правил поведінки або конкретних розпоряджень. Вони стосуються найголовніших питань місцевого значення, а відтак, не можуть прийматися в іншому порядку, ніж це встановлено законом.

5. Зупинення актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування може мати місце як з мотивів незаконності (протиправності), так і через інші міркування, пов'язані з їх доцільністю і корисністю для територіальної громади. При цьому навряд чи можна погодитись з тим, що подолати вето голови ради можливе лише кваліфікованою більшістю. Навряд чи можна ототожнювати це його право із правом Президента України ветовати закони України, прийняті парламентом, особливо якщо брати до уваги те, що, на відміну від Президента, голова ради є відповідальним перед радою (ч. 5 ст. 42 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"). У даному випадку вбачається порушення принципу розподілу компетенції між представницькими самоврядними органами (ч. 4 ст. 10 вищезазначеного Закону).

Більше того, відповідальність сільського, селищного, міського голови перед відповідною радою має, на наш погляд, означати, що вона наділена правом скасовувати його розпорядження.

Видання незаконних актів органами і посадовими особами місцевого самоврядування може бути підставою для дострокового припинення повноважень ради будь-якого рівня (ст. 78), сільського, селищного і міського голови (ст. 79 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"). Для оцінки законності актів вирішальне значення має питання про те, чи видано акт у межах компетенції органу чи посадової особи, іншими словами, чи відноситься його видання до предмета їхньої діяльності.

6. Певні особливості має форма актів місцевого самоврядування.

Форми актів самоврядних органів загалом не врегульовані в законі, за винятком їх назв. Їм присвячені документи регламентного характеру, які стосуються також процедури підготовки актів і процесу їх розгляду.

Статути територіальних громад підлягають реєстрації в органах Міністерства юстиції України (ч. 2 ст. 19 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"). Водночас реєстрація інших нормативних актів органів місцевого самоврядування в органах юстиції не передбачена, на відміну від реєстрації таких актів, що видаються місцевими державними адміністраціями.

Вважаємо за потрібне запровадити таку реєстрацію стосовно відповідних актів рад і виконкомів рад міст обласного значення, а також районних і обласних рад, Київської і Севастопольської міських рад. По-перше, тому що вони, як і місцеві державні адміністрації, приймають рішення, які стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер. По-друге, не можна стверджувати, що вони не потребують такого засобу контролю через вищий рівень поваги до закону при їх виданні, ніж місцеві державні адміністрації [12, с. 20].

Регулювання нормотворчого процесу на місцевому рівні здійснюється за допомогою статуту територіальної громади та норм регламенту, який відіграє особливе значення для

регламентації діяльності представницького органу місцевого самоврядування.

Ураховуючи можливе розмаїття статутних і регламентних норм місцевих рад щодо процесуальних питань нормотворення та специфіку відносин, що підлягають врегулюванню, все ж можна виділити його загальні стадії: 1) ініціювання необхідності розробки й прийняття нормативного правового акта, визначення предмета його регулювання, постановка цілі правового регулювання; 2) розробка проекту правового акта; 3) попередній розгляд проекту акта; 4) громадське обговорення (факультативна стадія); 5) офіційний розгляд радою проекту акта із дотриманням установлених процедур; 6) прийняття нормативного правового акта, його оформлення, опублікування, набрання чинності.

Нормотворча ініціатива може йти від членів територіальної громади (місцева ініціатива), депутатів ради, постійних комісій ради, виконавчих органів ради та ін. Ініціатор має чітко сформулювати питання, подати пропозицію про внесення питання до плану роботи міської ради чи розглянути його позапланово на черговій сесії ради, вказати, хто буде доповідати на пленарному засіданні ради.

Розробка проекту правового акта здійснюється суб'єктами нормотворчої ініціативи — депутатом, постійною комісією ради чи створеною з цієї метою робочою групою із залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів, виконавчими органами ради.

Структурно проект акта, як правило, складається із: 1) назви, у якій зазначаються найменування ради, порядковий номер скликання, порядковий номер сесії; дата, місце прийняття і номер рішення, назва питання, з якого приймається рішення; 2) вступної частини, в якій містяться обґрунтування, мета і доцільність прийняття рішення, посилення на закон, інший нормативний акт, обставини, якими викликана необхідність прийняття рішення; 3) постановчої частини, в якій формулюються рішення, зазначаються виконавці поставленого завдання; 4) додатків (у разі потреби).

До проекту, як правило, додається пояснювальна записка, в якій вказується потреба і мета прийняття рішення; прогнозовані суспільні, економічні, фінансові та юридичні наслідки його прийняття; механізм виконання рішення. У випадку внесення проекту акта, що передбачає матеріальні чи інші витрати місцевого бюджету, мають додаватися фінансово-економічне обґрунтування та пропозиції щодо джерел покриття цих витрат. Коли рішення, що готується, викликає зміни чи доповнення до раніше прийнятих актів, вони включаються до проекту або подаються окремим актом одночасно з проектом. Проекти рішень до їх внесення на розгляд ради, як правило, проходять погодження із зацікавленими органами та організаціями.

Проекти рішень разом із необхідними матеріалами подаються у відділ з організації діяльності ради, який їх реєструє і направляє на розгляд до юридичної служби апарату ради, відповідних виконавчих органів ради та організовує попередній розгляд у профільних постійних комісіях. Попередній розгляд проекту акта, висновків юридичної служби та виконавчих органів ради відбувається на засіданні постійної комісії чи на спільному засіданні комісій, якщо питання належить до їх компетенції. При цьому здійснюється підготовка власних висновків постійної комісії у формі рекомендацій місцевій раді.

Регламенти місцевих рад, як правило, передбачають обов'язковість візування проектів актів. При цьому візування можуть здійснювати автори проекту або керівник підрозділу ради, який безпосередньо здійснював його підготовку, секретар ради, керівник юридичної служби апарату ради, голови відповідних постійних комісій, керівник виконавчого органу ради, у якому здійснювався попередній розгляд

проекту. Проекти нормативних актів, що мають особливо важливе значення для територіальної громади, торкаються інтересів усіх або більшості жителів, можуть проходити громадське обговорення. У цьому разі головний розробник повинен вносити проект акта разом із довідкою про проведення громадського обговорення, де зазначаються: коло осіб, які були залучені до публічного обговорення, його результати, рішення щодо врахування пропозицій, мотиви та обґрунтування їх відхилення.

Підготовлений проект акта подається секретареві місцевої ради для підготовки пропозицій міському голові для вирішення питання щодо включення його до порядку денного сесії ради. Специфіка полягає у вирішенні питання щодо підготовленості проектів рішень Львівської міської ради для включення до порядку денного пленарного засідання, яке здійснюється дорадчо-погоджувальним колегіальним органом — Колегією ради на основі пропозицій і висновків постійних комісій [3].

Затверджений розпорядженням міського голови, голови ради проект порядку денного сесії місцевої ради з проектами рішень разом із висновками та рекомендаціями постійних комісій надається депутатам для ознайомлення у строк передбачений регламентом ради. Зокрема, відповідно до Регламенту Львівської міської ради цей строк, становить не пізніше як за тиждень до відповідного пленарного засідання, а у виняткових випадках — не пізніше як за день до пленарного засідання. Регламент Луцької міської ради встановлює строк надання депутатам проектів рішень не пізніше як за 4 дні до початку сесії [4].

Офіційний розгляд радою проекту акта із дотриманням встановлених процедур відбувається на пленарному засіданні. У процесі обговорення проекту рішення спочатку він приймається за основу, а після голосування пропозицій і поправок до тексту відбувається прийняття рішення в цілому.

У разі необхідності за рішенням міської ради після прийняття проекту рішення за основу для доопрацювання проекту з урахуванням пропозицій, які надійшли в процесі обговорення, з депутатів може бути створено редакційну (ст. 37 Регламенту Одеської міської ради, ст. 36 Регламенту Рівненської міської ради) [5], погоджувальну комісію (ст. 44 Регламенту Сумської міської ради) [6] або доручено постійній комісії, іншому органу ради здійснити таке опрацювання. У такому разі голосування пропозицій комісії і внесених депутатами пропозицій (поправок), а також прийняття рішення в цілому може бути перенесене міською радою на наступне читання, тобто винесене на розгляд на наступне пленарне засідання поточної сесії або на наступну сесію. При цьому особи або органи, яким доручено доопрацювання проекту, збирають та узагальнюють пропозиції депутатів до проекту рішення у строки, визначені рішенням про прийняття проекту рішення за основу. Під час другого читання проводиться обговорення та голосування за статті, щодо яких підготовлені зауваження і пропозиції, а після цього проводиться голосування за рішення в цілому.

Відповідно до ст. 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" рішення ради приймається відкритим (в тому числі поіменним) або таємним голосуванням на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених законом. Зокрема, двома третинами голосів депутатів загального складу ради приймаються рішення: про дострокове припинення повноважень міського голови; про підтвердження рішення міської ради, зупиненого головою; інші рішення, якщо цього вимагають закони України.

Деякі регламенти місцевих рад передбачають необхідність прийняття й інших рішень двома третинами го-

лосів (наприклад, про прийняття Статуту територіальної громади міста Суми (ст. 44). Ст. 65 Регламенту Львівської міської ради передбачає, що прийняття рішень із процедурних та організаційних питань роботи ради, спрямованих на одноразове відхилення закріплених у регламенті положень, здійснюється двома третинами голосів депутатів від загального складу ради, а відповідно до розділу V — не менше двох третин голосів депутатів від загального складу ради затверджується регламент ради. На наш погляд, зазначені регламентні норми суперечать вимогам ст. 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", яка передбачає можливість прийняття рішень ради кваліфікованою більшістю голосів тільки у випадках, передбачених законом.

Проект рішення, який не отримав необхідної кількості голосів на підтримку, вважається відхиленим.

Прийняті радою рішення підписуються сільським, селищним, міським головою, а в разі їх відсутності — секретарем сільської, селищної, міської ради, заступником голови районної, обласної, районної у місті ради, а у випадку, коли рішення прийнято на сесії, яка була скликана депутатами чи постійною комісією ради (ч. 8, 10 ст. 46 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні") — депутатом ради, який за дорученням депутатів головував на її засіданні. Строк підписання прийнятих радою рішень законодавчо не визначений, а тому регламентні норми відрізняються певним розмаїттям передбачених строків. Так, відповідно до ст. 50 Регламенту Чернівецької міської ради рішення ради підписується не пізніше як у дев'ятиденний строк після їх прийняття. Регламент Одеської міської ради встановлює десятиденний строк підписання рішення ради (ст. 37). Тридцятиденний строк підписання прийнятого рішення Київським міським головою передбачений ст. 30 Регламенту Києва [7].

Після підписання рішення ради тиражуються в необхідній кількості та надсилаються апаратом ради відповідним виконавчим органам ради, посадовим особам, підприємствам, установам, організаціям для організації їх виконання у строк, визначений регламентом. Наприклад, згідно зі ст. 29.4 Регламенту Рівненської міської ради рішення ради надають відповідним виконавцям не пізніше як у десятиденний строк (без урахування вихідних і святкових днів) після їх прийняття [8]. Регламенти деяких рад взагалі не передбачають строк направлення прийнятих рішень виконавцям (ст. 63 Регламенту Івано-Франківської міської ради).

Набувають чинності рішення місцевої ради з моменту їх прийняття (якщо не встановлено іншого строку) і вводяться в дію з дня їх підписання. Якщо рішення ради має нормативно-правовий характер, набуття ним чинності відбувається з дня його офіційного оприлюднення, якщо не встановлено радою більш пізній строк введення в дію. Строки оприлюднення рішень ради нормативно-правового характеру можуть бути визначені регламентом. Так, рішення Київської міської ради нормативно-правового характеру оприлюднюються не пізніше 30 днів з моменту їх прийняття (ст. 30 Регламенту). Згідно зі ст. 32 Регламенту Харківської міської ради рішення ради нормативного характеру офіційно оприлюднюються не пізніше як у десятиденний строк після їх прийняття та підписання [9].

Не визначеним у законодавстві України є питання щодо можливості не підписання рішення ради. На практиці є непоодинокими випадки, коли відповідні посадові особи, уповноважені на їх підписання, відмовляються це зробити. На наш погляд, такі дії можуть бути підставою для дострокового припинення їх повноважень у зв'язку з тим, що вони не забезпечують здійснення наданих їм повноважень (стаття 79 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні") [10, с. 156].

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

На сучасному етапі нормотворчий процес у місцевій раді повинен мати демократичний характер, що вимагає дотримання у процесі його реалізації принципів законності, гуманізму, відкритості, колегіальності, професійності, науковості, дотримання правил нормотворчої техніки [13, с. 456]. Як правильно зазначають А.Ф. Вишневський, В.М. Дмитрук, "від того, наскільки процедура створення проекту нормативного правового акта прозора, зрозуміла і публічна, настільки суспільство гарантоване від виникнення нормативних актів, що ущемляють права і законні інтереси суб'єктів права" [14, с. 43].

ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Результати дослідження, його пропозиції щодо вирішення висвітлених у роботі проблем є перспективними для вдосконалення правотворчої форми діяльності місцевих рад.

Література:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.96. № 254 к 196-ВР.
2. Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" // ВВР України. — 2007. — № 25. — Ст. 340.
3. Регламент Львівської міської ради, затв. Ухвалою ради від 21.09.2006 р. № 158 "Про Регламент Львівської міської ради": <http://city-adm.lviv.ua/>
4. Регламент Луцької міської ради, затв. рішенням ради від 03.06.06 № 2/1 "Про затвердження Регламенту роботи Луцької міської ради": <http://www.lutsk.ua/doc/decisions.html/>
5. Регламент Одеської міської ради, затв. рішенням ради від 27.06.06 № 10-V "Про затвердження Регламенту Одеської міської ради V сесії": <http://www.misto.odessa.ua/index.php?u=vlast/gorsovvet/>
6. Регламент Сумської міської ради, затв. рішенням ради від 25.04.06 № 2-МР "Про Регламент роботи Сумської міської ради V сесії": <http://www.meria.sumy.ua/ua/site/>
7. Регламент Київської міської ради, затв. рішенням ради від 14.06.06 № 14/14 "Про затвердження Регламенту Київської міської ради": <http://www.kmv.gov.ua/>
8. Регламент Рівненської міської ради, затв. рішенням ради від 01.08.2006 № 180 "Про затвердження Регламенту Рівненської міської ради п'ятого сесії": <http://city-adm.rv.ua/>
9. Регламент Харківської міської ради затв. рішенням ради від 31.05.06 № 17/06 "Про затвердження Регламенту Харківської міської ради 5 сесії": <http://www.city.kharkov.ua/>
10. Тодика Ю.М. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія. — Х., 2009. — С. 156.
11. Борденюк В. Теоретичні аспекти співвідношення правових актів державного управління та актів державного управління та актів органів місцевого самоврядування // Право України — 2004. — № 11. — С. 16—20.
12. Кравчук В. М. Роль суду й прокуратури в забезпеченні законності правових актів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: монографія. — Л. 2009. — С. 228.
13. Головастикова А. Н., Дмитриев Ю. А. Проблемы теории государства и права: Учеб. — М.: Эксмо, 2005. — С. 456.
14. Вишневский А.Ф., Дмитрук В. Н. Теория и практика подготовки проекта нормативного правового акта. — Минск: Дикта, 2004. — С. 43.

Стаття надійшла до редакції 22.06.2010 р.