

3. Європейський суд має розглядати факт подання скарги «неефективному» національному органу або як обставину, що призупиняє шестимісячний термін (час прийняття рішення по справі «неефективним» органом при обчисленні терміну звернення не враховується), або як обставину, що його перериває (початком шестимісячного терміну є дата винесення останнього рішення «неефективним» національним органом).

Подібна практика більшою мірою відповідатиме «духу» і «літері» Європейської конвенції (права людини мають гарантуватися і забезпечуватися насамперед на національному рівні). Крім того, вона може мати ще кілька позитивних моментів, а саме: забезпечить більшу захищеність особи, сприятиме підвищенню ефективності національної правової системи і, разом з цим, – вирішенню проблеми переважання Європейського суду (позивач може бути задоволений результатами розгляду справи національним органом – «неефективним» засобом правового захисту, таким чином, відпадає необхідність звернення до Європейського суду).

Запропоновані засоби вирішення проблеми взаємодії національних «неефективних» інститутів і Європейського суду – побажання. З метою попередження виникнення юридичних помилок у сфері захисту прав і свобод людини необхідно враховувати існуючу судову практику щодо визнання (невизнання) того чи іншого національного органу ефективним засобом правового захисту та його правові наслідки.

Список літератури: 1. Шевчук С. Порівняльне прецедентне право з прав людини. К., 2002. 2. Буроменский М.В. Обращение в Европейский суд по правам человека: практика Суда и особенности украинского законодательства. Х., 2000. 3. Устав Организации Объединенных Наций // Міжнародне право в документах / За заг. ред. д.ю.н., проф. М.В. Буроменського. Х., 2003. 4. Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини із поправками, внесеними відповідно до положень Протоколу № 11 // Збірка договорів Ради Європи. К., 2000. 5. Международный пакт о гражданских и политических правах // Сборник стандартов и норм Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Нью-Йорк, 1992. 6. Де Сальвиа М. Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящиеся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. СПб., 2004. 7. Silver v. UK, Judgment of 25.03.1983, Series A, no. 61. 8. X. v. Sweden, 3893/68. Dec. 16.03.70. Yearbook 13.

Надійшла до редакції 26.09.06

С. В. Шестак

ЦИВІЛЬНИЙ, ГРОМАДЯНСЬКИЙ

ТА ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ: ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ

Реформування українського суспільства, що відбувається протягом останніх років, незмінно супроводжується пошуком нових, а також адаптацією вже апробованих світовим співтовариством форм і засобів взаємодії владних структур та населення. Все біль-

шого визнання як у наукових колах, так і серед пересічних громадян дістає той факт, що для належного функціонування та розвитку демократії в Україні конче необхідне впровадження механізмів цивільного (громадського) контролю. У зв'язку з цим заслуговують на увагу роботи А. Бірюченка, В. Гарашука, В. Гуславського, І. Зеленського, О. Клоєва, С. Новикова, О. Сушинського, О. Федоровської, Н. Череміської та багатьох інших авторів, що в своїх дослідженнях висвітлюють питання громадського контролю у різних сферах суспільного життя – в галузях охорони довкілля та охорони праці, у виборчому процесі, у місцевому самоврядуванні, в діяльності Збройних сил та правоохоронних органів тощо. Численні роботи з даної теми свідчать про її надзвичайну актуальність та перспективність.

Тому метою даної статті є аналіз існуючих у науковій літературі підходів до визначення та співвідношення понять «цивільний контроль», «громадянський контроль», «громадський контроль», «народний контроль» та обґрунтування власного підходу.

Перш за все, слід зазначити, що наявність контролю з боку населення держави над органами державної влади є необхідною умовою функціонування громадянського суспільства та власне існування демократії, оскільки він є ефективною гарантією соціальної безпеки та стабільності [1]. Історія свідчить про те, що державно-владні інститути будь-якої з форм державного устрою чи правління за відсутності над ними ефективного контролю схильні вироджуватися та деградувати. В умовах безконтрольної діяльності влади «не існує надійних гарантій від тихого сповзання до тоталітарних методів «наведення порядку», що неминуче пов'язано з обмеженням політичних прав людини, свободи особистості» [2, с. 5]. Крім того, подібний контроль надає народу можливість реально впливати на політичні процеси в суспільстві в періоди між проведенням виборів, забезпечуючи таким чином безперервність здійснення демократії.

За часів СРСР в державі існувала розгалужена система народного контролю. Прийнятий у 1965 році VII сесією Верховної Ради СРСР закон «Про органи народного контролю в СРСР», встановлював, що органами Народного контролю у Радянському Союзі є Комітет народного контролю СРСР, комітети народного контролю автономних республік, крайові, обласні, автономних областей, окружні, міські та районні комітети народного контролю, а також групи і пости народного контролю при сільських та селищних Радах депутатів трудящих, на підприємствах, у колективах, установах, організаціях і військових частинах [3, с. 59]. До діяльності численних осередків народного контролю було залучено понад п'ять мільйонів осіб. Про місце й роль вказаних органів у державному механізмі свідчить той факт, що Комітетові народного контролю

СРСР було надано право законодавчої ініціативи [4, с. 55], а відповідно до змін і доповнень, внесених 1 грудня 1988 р. до Конституції СРСР (ст. 92), органи народного контролю отримали право координувати роботу інших контрольних органів, для чого останні повинні були надавати першим графіки проведення усіх власних ревізій і перевірок [5, с. 48].

Втім, робота вказаних комітетів, груп та постів була надто формалізованою, позбавленою самостійності та відбувалася під безпосереднім керівництвом Комуністичної партії та уряду. Як вказує сучасний дослідник проблеми контролю з боку громадян над політичними лідерами Н. В. Скоблик, такі поняття як «громадянський контроль», «народний контроль» були частково скомпрометовані маніпуляціями політичних лідерів недемократичних режимів. Вихолощенню змісту цих категорій сприяли некомпетентність і непоінформованість «громадян», яким властива була політична культура «підданих» [6, с. 1]. Недарма навіть радянські дослідники чітко розмежовували такі поняття, як «народний контроль» та «громадський контроль». Так, І. С. Дрейслер вказував на наступні різновиди контролю в СРСР: а) загальний контроль, що здійснюється відповідними органами влади і управління в порядку керівництва підпорядкованими їм підприємствами, установами, організаціями й посадовими особами; б) державний контроль, що проводиться численними відомчими та міжвідомчими інспекціями; в) народний контроль; г) контроль і нагляд з боку органів прокуратури, суду та арбітражу; д) громадський контроль у всіх його різновидах, формах і методах; е) партійний контроль, що є вищою та найдосконалішою формою громадського контролю [3, с. 11]. Таким чином, автор окремо виділяє народний, громадський та партійний контроль. У свою чергу, громадський контроль науковець визначає як «масовий, всеохоплюючий, постійний, оперативний і гласний контроль, здійснюваний **під керівництвом КПРС** (виділено нами) трудящими, їх колективами, громадськими, самодіяльними, кооперативними організаціями і спеціальними контрольними органами громадськості, депутатами, постійними комісіями та іншими громадськими формуваннями в системі Рад усіх ступенів, пресою, радіо, кіно і телебаченням» [3, с. 32]. Отже, подаючи в своєму визначенні досить широкий перелік суб'єктів громадського контролю, автор акцентує увагу на тому, що всі вони здійснюють свою контрольну діяльність під керівництвом партії. З цього можна зробити висновок, що вони не були самостійними в своїй діяльності.

Не сприяє чіткій термінологічній визначеності той факт, що різними дослідниками досить різноманітно трактується суб'єктний склад громадського контролю. Так, одні автори вважають, що громадський контроль здійснюється виключно громадянами та їх

добровільними об'єднаннями (В. В. Борисов, В. В. Мальков, А. А. Козлов, Ю. Я. Киршин та ін.). Наприклад, на думку А. А. Козлова, «суб'єктом громадського контролю є громадськість – політично активні громадяни та громадські об'єднання, що не залежать від органів влади» [7]. Для вказаного автора поняття «громадський контроль» та «народний контроль» є тотожними. Інші науковці (В. А. Власов, С. С. Студенікіна, І. С. Дрейслер та ін.) переконані, що громадський контроль здійснюють не лише громадські організації, але й постійні комісії Рад та окремі депутати. Спільник С. І., навпаки, окремо виділяє контроль суб'єктів місцевого самоврядування та громадський контроль [8, с. 8]. Є також дослідники, позиція яких не досить чітко визначена. Так, С. Братель наполягає на тому, що «основне завдання демократичного цивільного контролю – забезпечити контроль влади, обраної народом, за діяльністю міліції» [9, с. 67]. Але вже на наступній сторінці вчений вказує, що активними суб'єктами здійснення даного виду контролю повинні бути недержавні структури та, зокрема, громадяни [9, с. 68]. У політологічному енциклопедичному словнику подається визначення громадського контролю як механізму саморегуляції в соціальних системах (групах, колективах, організаціях, суспільстві в цілому), що здійснюється за допомогою нормативного (морального, правового, адміністративного і т. ін.) регулювання поведінки людей [10, с. 115]. Таким чином, автори словника не розрізняють таких понять, як «громадський контроль» та «соціальний контроль». Більш правильною, на нашу думку, є позиція О. І. Сушинського, який зазначає, що соціальний контроль є родовим поняттям для інших форм та різновидів контролю [11, с. 31]. Сам автор серед основних форм соціального контролю виділяє субсидіарний контроль, що здійснюється інституціями, яким владні повноваження делеговані, та юснатуралістичний – здійснюваний громадянами, асоціативними організаціями, ЗМІ. За інституційною ознакою, на думку дослідника, існує громадський (народний) контроль, який здійснюється усіма структурами громадянського суспільства (громадянином, громадою, об'єднанням громадян, народом) через вибори, референдуми тощо та контроль інституціоналізований (президентський, парламентський, судовий, у системі органів виконавчої влади і місцевого самоврядування) [11, с. 32–33].

З прийняттям Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» з'являється нова підстава для наукової дискусії – визначення терміну «цивільний контроль» та встановлення його співвідношення з близькими за значенням поняттями «громадський контроль» та «громадянський контроль».

Ст. 6 вказаного Закону встановлює, що система цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави складається з парламентського контролю; контролю, здійснюваного Президентом України; контролю з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; контролю з боку судових органів та нагляду з боку органів прокуратури; *громадського контролю*. Суб'єктами цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави є: Верховна Рада України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Президент України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом; органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом; прокуратура України; судові органи України; громадяни України та громадські організації, утворені відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів; засоби масової інформації [12].

Проаналізувавши норми вказаного Закону, можна зробити висновок, що під цивільним контролем розуміються усі різновиди зовнішнього контролю над діяльністю силових структур, як інституціоналізовані, так і не інституціоналізовані, і громадський контроль розглядається як складова частина демократичного цивільного контролю.

Для того, щоб визначити співвідношення поняття «цивільний контроль» з іншими, схожими за значенням поняттями, необхідно ретельніше дослідити зміст слова «цивільний». У сучасному словнику іншомовних слів встановлено його походження від латинського *civilis* та визначено його зміст як «штатський, невійськовий» [13, с. 744]. Докладніше розкрито суть даного слова у Новому тлумачному словнику української мови: «Цивільний: 1. Який стосується правових відносин громадян між собою і з державними органами та організаціями; світський, громадянський. 2. Який не належить до війська, не стосується військових справ; невійськовий. 3. Нецерковний, не духовний; світський» [14, с. 730]. У Словнику синонімів української мови визначено: «Цивільний (який не належить до війська, не стосується військових справ), невійськовий, штатський, громадянський, статський (заст.); мирний (який належить мирному населенню)» [15, с. 862]. Отже, як ми бачимо, тлумачення даного слова в різних джерелах дещо різняться, але всі вони визначають його як «невійськовий».

Говорячи про цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами, можна погодитись з тим, що він дійсно є невійськовим у тому сенсі, що його здійснюють невійськові (цивільні) особи, хоча він і безпосередньо стосується військо-

вих справ. Таким чином, будь-який зовнішній невійськовий контроль над діяльністю силових структур (парламентський або контроль громадських організацій) можна визначити як «цивільний». Саме в цьому контексті, на нашу думку, і слід вживати термін «цивільний контроль» – тобто контроль над «нецивільними, нештатськими об'єктами» – Збройними Силами, міліцією тощо. Це положення підтверджується тим фактом, що власне лозунг цивільного контролю був висунутий у XVII ст. в Англії як форма боротьби парламенту з монархом за вплив на армію. Але, як зазначається у науковій літературі, оскільки монарх, по суті, був такою ж цивільною особою як і парламентарі, то насправді мова йшла про підсилення саме парламентського, а не цивільного контролю над армією [16, с. 12].

У тих випадках, коли йдеться про контроль одних цивільних суб'єктів над іншими, на нашу думку, доцільніше вживати термін «громадянський контроль».

Вище ми вже вказували на важливість контролю над владними структурами для функціонування і навіть самого існування громадянського суспільства й демократії. Наявність подібного контролю є невід'ємною ознакою і, більш того, як вказує О. І. Сушинський, «системотворчою рисою інституційної структури громадянського суспільства», а також «основним з чинників самоорганізації громади». Власне громади (тобто об'єднання індивідів у громади) розглядається автором як наслідок усвідомлення підконтрольності інститутів публічної влади [11, с. 14]. Досить розповсюдженим є також погляд на націю як на співгромадянство, тобто сукупність громадян, що демократично управляють власною державою та мають рівні права [17, с. 28]. Отже, на нашу думку, будь-який контроль над владою, що здійснюється у демократичній державі як певними інститутами, так і окремими громадянами, слід визначати як громадянський.

Аналіз російськомовної літератури з досліджуваної проблеми ускладнюється тим, що російське слово «гражданский» може перекладатись українською мовою і як «цивільний», і як «громадянський». Наприклад, ми говоримо «Цивільний кодекс», але «громадянське суспільство». Подані терміни є загальновизнаними і не можуть використовуватися як взаємозамінювані. Так, неправильно було б вживати вислів «цивільне суспільство», так само, як і «Громадянський кодекс». Незважаючи на близький, синонімічний зміст вказаних слів, все ж таки кожне з них українською мовою має свій власний, особливий зміст.

Російський вчений А. Г. Волеводз вказує на те, що громадянський (або цивільний) контроль – поняття полісистемне, яке охоплює наступні дії:

– контроль з боку органів державної влади (законодавчої, виконавчої, судової, президента як гаранта Конституції та інших державних органів);

– громадський контроль, здійснюваний інститутами громадянського суспільства (ЗМІ, громадські організації, релігійні об'єднання, самоврядні організації тощо);

– партикулярний контроль, суб'єктами якого виступають громадяни як приватні особи [18, с. 2–3].

Інший автор, О. Г. Цимбалов, зазначає, що суб'єктів громадянського (цивільного) контролю можна умовно розділити на три групи: адміністративного, представницького та громадського контролю [19, с. 3]. У наведених випадках, оскільки автори досліджують питання контролю над Збройними силами, слід вживати вираз «цивільний контроль». Якщо ж мова йде про контроль громадянського суспільства над владою безвідносно до того, які структури контролюються – цивільні чи силові – необхідно говорити про громадянський контроль.

Підводячи підсумки, слід зазначити, що поняття «громадянський контроль», «цивільний контроль», «громадський контроль» є самостійними різновидами соціального контролю. Найширше значення має термін «громадянський контроль», який охоплює всі проври контролю над владними структурами, що здійснюються суб'єктами представницької та безпосередньої демократії. «Цивільний контроль» – вузьче поняття, що стосується діяльності силових структур, які наділені широким колом можливостей і повноважень щодо обмеження індивідуальних та колективних прав і свобод і в той же час знаходяться поза контролем з боку населення через систему виборів. Цивільний контроль, що саме так розуміється, стає системою установ, державних і суспільних інститутів та здійснюваних ними заходів, що забезпечують законність і доцільність військової та правоохоронної політики держави, максимальну відкритість вказаних сфер та демократичний характер цивільно-військових відносин у державі [16, с. 12]. Поданий різновид контролю здійснюється шляхом моніторингу діяльності збройних сил та правоохоронних органів, проведення спеціальних розслідувань, громадянської експертизи тощо. «Громадський контроль» – це контроль громадян та їх добровільних об'єднань, спрямований на забезпечення законності та прозорості функціонування державного механізму, на розвиток постійних та ефективних взаємозв'язків держави та населення. Наявність або відсутність громадського контролю – це одна з найважливіших ознак, що відрізняє авторитарну державу від так званих «функціональних демократій» [20, с. 61].

Список літератури: 1. Халипов В. Ф. Кратология как система наук о власти. М, 1999. 2. Марчук Е. Мы хотим и будем жить в демократической стране // Служба безопасности. 1998, №6. 3. Дрейслер И.С. Общественный контроль – одна из гарантий соблюдения социалистической законности. Х., 1965. 4. Баженов В. Под контролем народа // Народный депутат. 1990, №6. 5. Поштар П. Яким бути контролю? // Радянське право, 1990, №7. 6. Скоблик Н. В. Контроль громадян над лідерами в теорії демократії Р. Далья: Автореф. дис. ... канд. політ. наук. Львів, 2005. 7. Козлов А.А. Сущность и понятие гражданского контроля // Журнал «Российское право в Интернете». 2006, №2. (<http://gli.consultant.ru/magazine/2006/02/theory/art1/>). 8. Спільник С. І. Соціальний контроль як чинник розвитку суспільства: соціально-філософський аналіз: Автореф. дис. ... канд. філософ. наук. Запоріжжя, 2006. 9. Братель С. Деякі проблеми впровадження демократичного цивільного контролю за діяльністю міліції // Юридична Україна. 2005. №6. 10. Політологічний енциклопедичний словник / За ред. Ю. С. Шемшученко, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. К., 2004. 11. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти. Монографія. Львів, 2002. 12. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» // Відомості Верховної Ради. 2003. № 46. 13. Сучасний словник іншомовних слів / Уклали: О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк. К., 2006. 14. Новий глумачний словник української мови: У 3-х т. К., 2004. Т.3. 15. Словник синонімів української мови: В 2 т. / А.А. Бурячок, Г.М. Гнатюк, С.І. Головашук та ін. К., 1999-2000. Т.2. 16. Бірюченко А. Важлива ознака демократії. Демократичний цивільний контроль над збройними силами: внутрішній і зовнішній аспекти // Політика і час. 2003. №7. 17. Вишневіський А.Г. Единая и неделимая // Полис. 1994. №2. 18. Волеводз А.Г. Гражданский контроль почти не виден // Независимое военное обозрение. 21.04.2006. 19. Цымбалюк А.Г. Что же это такое – гражданский контроль? // Независимое военное обозрение. 10.02.2006. 20. Рената Вебер. Мониторинг поведения полиции // Справочник для правозащитных организаций. Варшава, 1997.

Надійшла до редакції 09.10.06

Р. Г. Бондар

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ГАРАНТІЙ ДЕПУТАТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Високорозвинена система народного представництва є стрижнем сучасного конституціоналізму, однією з головних ознак демократичної, правової державності. Тому члени представницьких органів публічної влади в Україні наділені широким колом повноважень. Проте для сучасної України ефективного здійснення депутатської діяльності ускладнюється тим, що становлення інститутів представницької демократії відбувається в умовах радикального оновлення усіх сфер суспільного життя, у тому числі переходу від повновладдя рад і демократичного централізму до організації державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову гілки, а також визнання самостійності місцевого самоврядування. Оновлення інституту представництва відбувалося в умовах «негативного навколишнього середовища»: соціально-економічної кризи, неструктурованості політичної системи, поляризації політичних та ідеологічних уподобань населення тощо. Все це зумовило значне розширення переліку гарантій депутатської діяльності та поглиблення їх змісту. Означені фактори зумовлюють **актуальність наукового осмислення** юридичної природи