

**Наливайко Лариса Романівна,**  
проректор Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ,  
Віце-президент Всеукраїнської громадської організації  
«Асоціація українських правників»,  
доктор юридичних наук, професор,  
академік Академії наук вищої освіти України,  
заслужений юрист України

## **ЕФЕКТИВНІСТЬ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СУЧАСНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ УМОВАХ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ**

В умовах формування України як відкритої європейської держави громадський контроль є не тільки невід'ємною складовою державного управління та місцевого самоврядування, найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства, а й обов'язковою умовою забезпечення ефективної взаємодії держави та суспільства. У цьому контексті одним із найбільш актуальних теоретико-правових завдань постає пошук шляхів, способів і засобів удосконалення процесу здійснення громадського контролю, підвищення його ефективності, оскільки практичні заходи в цьому напрямі часто виявляються більшою мірою безрезультативними, їх здійснення найчастіше зумовлює ще більші розбіжності в цій сфері.

На сучасному етапі розвитку громадянського суспільства та правової держави в Україні громадський контроль, що сформувався як концентроване вираження спільних інтересів та єдиної соціальної волі організованого суспільства, виступає консолідуючим чинником суспільного та державного життя. Низька ефективність громадського контролю є однією із причин модернізаційних проблем у державі, що призводить до зростання деструктивних політичних, соціально-економічних та культурно-духовних явищ у суспільстві. В аспекті цього проблематика ефективності громадського контролю набуває все більшої суспільної значущості.

Причини виникнення нових та істотне ускладнення існуючих проблем у сфері ефективності громадського контролю слід шукати не тільки у практичній площині, але і в недостатньому теоретичному осмисленні сутності цього явища. Сьогодні питання ефективності громадського контролю має як теоретичне, так і фундаментальне прикладне значення.

Важливий внесок у дослідження різних аспектів громадського контролю здійснили такі вітчизняні і зарубіжні учені: О. Андрійко, С. Бобровник, О. Гетманець, О. Гавриленко, В. Гаращук, С. Денисюк, О. Забралова, О. Зайчук, А. Колодій, В. Копейчиков, В. Костицький, С. Кушнір, В. Лемак, П. Любченко, Т. Наливайко, А. Олійник, Н. Оніщенко, О. Петришин, В. Погорілко, П. Рабінович, Л. Рогатіна, А. Селіванов, О. Скакун, І. Сквірський, О. Скрипнюк, О. Сушинський, В. Тацій, Ю. Тодика, О. Фрицький, М. Цвік, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, С. Шестак та ін. Підкреслюючи вагомий внесок вказаних ав-

торів у дослідження проблематики громадського контролю, слід зазначити, що сучасний стан її наукової розробки, зокрема, ефективності громадського контролю в умовах євроінтеграції України, визначається фрагментарністю й певною концептуальною невпорядкованістю.

Низький рівень координації між органами державної влади й інститутами громадянського суспільства щодо формування державної політики роблять подібну взаємодію несистемною та нерезультативною. Чимало досліджень вказують на низький рівень інституційної спроможності центральних і місцевих органів державної влади, який не дає їм змоги ефективно взаємодіяти із зацікавленими сторонами з боку громадськості [1, с. 103]. Тож питання підвищення ефективності функціонування інститутів громадянського суспільства в цілому і системи громадського контролю як складової його частини є особливо актуальними. Разом із тим актуальність дослідження ефективності громадського контролю визначається: відсутністю в Україні єдиної науково обґрунтованої теорії ефективності громадського контролю за діяльністю органів влади; важливістю у зв'язку з перспективами інтеграції України в європейське політичне співтовариство, де принцип ефективності громадського контролю є одним із стандартів концепції розвитку відкритої держави.

Ефективність громадського контролю – неодноманітне явище, до його дослідження можна і необхідно підходити з різних боків. Проблематика ефективності громадського контролю розроблялася ще в радянській правовій літературі. Утім, на сучасному етапі розвитку українського суспільства питання ефективності громадського контролю є ще більш дискусійними. Практично відсутні комплексні дослідження, які б враховували як зміну ідеологічних орієнтирів, так і методологічних підходів при вивченні цієї проблематики. Наявні наукові розвідки підтверджують невирішеність питання підвищення ефективності громадського контролю як організаційного, так і законодавчого характеру [2, с. 221]. До того ж у правовій доктрині відсутній єдиний підхід до висвітлення поняття ефективності громадського контролю (пов'язано з його досить неоднорідною внутрішньою структурою, оскільки цілісність, багатомірність, динамічність і взаємопов'язаність різноманітних сторін громадського контролю знаходять своє вираження за допомогою цієї категорії); системи її критеріїв; напрямів підвищення ефективності громадського контролю тощо.

Сучасний теоретико-правовий та методологічний вимір підвищення ефективності громадського контролю має ґрунтуватися на антропологічній парадигмі як дієвому інструменті пізнання. Реальне визнання цінності кожної людини, створення дієвих механізмів реалізації та захисту її прав і свобод, що сприятиме стрімкому розвитку суспільства загалом, є найважливішими складовими методологічного інструментарію дослідження ефективності громадського контролю.

На сучасному етапі громадськості необхідно мати дієву методику оцінки ефективності громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Проблематика оцінки ефективності громадського контролю є надзвичайно складною через зміну самого суспільного життя і тих правових інструментів, що використовуються для його регулювання та впорядкування [1, с. 223].

Оцінку ефективності громадського контролю слід розуміти як аналіз і визначення реального впливу громадського контролю на його об'єкт з використанням наукових методів.

Нині в Україні не існує науково обґрунтованої концепції оцінювання якості роботи суб'єктів громадського контролю. Аналіз наукових розвідок щодо ефективності громадського контролю свідчить про відсутність чітких, загальноприйнятних позицій та необхідності активізації розробки механізму оцінювання ефективності діяльності громадськості як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях.

Складнощі, які виникають при оцінці результативності громадського контролю, викликані, передусім, такими чинниками: 1) відсутність нормативної регламентації тих чи інших критеріїв, що не дозволяє здійснити належне проведення оцінки; 2) не завжди є змога отримати необхідну для обґрунтування (чи навпаки) ефективності інформацію; 3) нерозробленість теоретико-правових засад критеріїв ефективності громадського контролю.

Не можна говорити про ефективність без поняття результативності, а про досягнення результату – без критеріїв оцінки [3]. З методологічної точки зору оцінка ефективності громадського контролю має ґрунтуватися на певних критеріях, оскільки останні є найбільш важливими при визначенні ефективності діяльності суб'єктів громадського контролю. Критерій формально являє собою ту сторону організаційного елемента або в цілому організаційної діяльності, при вивченні й аналізі змін якого можна робити висновки про їх ефективність.

Термін «критерій» (від грец. «*kriterion*») трактується як підстава для оцінки, визначення або класифікації чогось, мірило [4, с. 465]. Критерій ефективності визначають як відносну величину, що відображає ступінь досягнення поставлених цілей або запланованих результатів [5, с. 27]. Тож під критерієм, як показником ефективності громадського контролю, слід розуміти постійну, стійку величину, яка в ідеалі відображає умови для найбільш ефективного його функціонування.

Слід наголосити, що не вважаємо за доцільне пошук єдиного універсального критерію ефективності. Об'єктивною є система оцінювання ефективності діяльності громадського контролю за низкою критеріїв. Зважаючи на попередній досвід та здобутки вітчизняних і зарубіжних науковців, враховуючи національні особливості, необхідно створити власну систему критеріїв оцінювання ефективності громадського контролю, що має сприяти, передусім, покращенню якості проведення останнього та, відповідно, підвищенню рівня демократії в країні. Запровадження чіткої системи критеріїв оцінювання підвищить рівень відповідальності суб'єктів громадського контролю. Ще одним важливим наслідком запровадження критеріїв буде підвищення прозорості діяльності суб'єктів громадського контролю, адже оцінка результатів їх роботи завжди буде доступна громадськості.

Ефективний громадський контроль можливий тільки при забезпеченні реальної консолідації та координації можливостей органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Ефективність громадського контролю є підсумком реально діючих демократичних принципів правової держави.

Ефективність завжди пов'язана з отриманням результату, що є наслідком свідомої діяльності людини. Загалом ефективність громадського контролю певним чином виявляється, знаходить свій розвиток і конкретизацію в ефективності виконання рішень його суб'єктів.

Недостатньо ефективного функціонування інституту громадського контролю у сучасному українському суспільстві обумовлено насамперед невизначеністю соціальної стратегії його розвитку, наявністю низки політичних, соціально-економічних, правових та ідеологічних проблем [6, с. 176]. У цьому напрямі науковці визначають умови підвищення ефективності громадського контролю, зокрема: соціальна стабільність (єдина несуперечлива правова система, повага до права, стабільна економіка); соціальний баланс (забезпечення соціально незахищених верств, збереження територіальної цілісності, боротьба зі злочинністю); розвинене громадянське суспільство (політичний плюралізм, ринкова економіка, зміна менталітету населення, соціально активна особистість) тощо [7, с. 138–140]. Разом із тим значний інтерес сьогодні викликають питання, пов'язані із визначенням шляхів та розробкою практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності громадського контролю у цілому. Для результативного та дієвого громадського контролю необхідне комплексне його забезпечення.

В якості основних напрямів вдосконалення організації громадського контролю в Україні, з метою підвищення його ефективності, слід визначити: подальше створення та вдосконалення нормативно-правових засад громадського контролю за діяльністю органів публічної влади; забезпечення загальнодоступності громадського контролю; вивчення громадської думки; захист громадян від переслідування з боку органів публічної влади у зв'язку з їх участю у проведенні громадського контролю; забезпечення контролюючих впливів суб'єктів громадського контролю; вдосконалення форм реалізації громадського контролю; відповідальність представників органів публічної влади за невиконання покладених на них обов'язків; підтримка самоорганізації громадянських об'єднань, духовно-ідеологічний та культурний розвиток громадян; забезпечення відкритості та доступності органів публічної влади; модернізація системи засобів масової інформації та ін.

1. Пухкал О.Г., Новіков О.. Основні проблеми здійснення ефективного громадського контролю органів державної влади в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 14. С. 101–104.

2. Наливайко Л.Р., Савченко О.В. Теоретико-правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади: монографія. К. : Хай-Тек Прес, 2017. 276 с.

3. Кіфлюк Р. Світовий досвід використання критеріїв оцінки діяльності органів місцевої влади. URL: [http://rkiflyuk.kam-pod.net.ua/index.php?id=statti&st\\_id=4](http://rkiflyuk.kam-pod.net.ua/index.php?id=statti&st_id=4)

4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доп.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел та ін. К. : Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.

5. Бурмистров А.В. Критерии аудита эффективности использования бюджетных средств в муниципальном образовании. *Вестник Таганрогского института управления и экономики*. 2013. № 2 (18). С. 26–29.

6. Наливайко Т.В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2009. 201 с.

7. Коломытцева О.Н. Контроль общества над государством: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. 244 с.