

**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

САЛАМАХА Тимур Васильович

УДК 354:351.9

ДИСЕРТАЦІЯ

**ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ КАБІНЕТУ
МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ**

Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

Галузь знань 28 «Публічне управління та адміністрування»

Подается на здобуття наукового ступеня доктор філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Т. В. Саламаха

Науковий керівник – Сивак Тетяна Володимирівна, доктор наук з державного управління, доцент

КИЇВ – 2023

АНОТАЦІЯ

Саламаха Т. В. Парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України: організаційно-правові засади. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 “Публічне управління та адміністрування”. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2023.

У дисертації викладено пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення парламентського контролю за діяльністю КМУ в умовах євроінтеграції, воєнного стану та сталого розвитку у повоєнні часи. Визначено принципи, цілі, функції та основні завдання парламенту в сфері контролю над діяльністю КМУ.

Відповідно до результатів теоретичного дослідження в роботі вживається таке поняття, як “парламентський контроль”, яке означає діяльність з виконання наглядової, контрольної, бюджетної та законодавчої функцій в рамках відповідних затверджених парламентом завдань. Парламентський контроль за діяльністю КМУ – діяльність ВРУ контрольного, регуляторного та моніторингового характеру з використанням спеціальних форм, методів, інструментів та технологій контролю в рамках діючого законодавства та структури органів системи державного управління за для перевірки якості роботи КМУ та виконання всіх необхідних завдань і заходів, передбачених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України та іншими затвердженими документами, стратегіями, концепціями.

Поняття “*парламентський контроль за діяльністю КМУ*” визначається як обмежена законодавством діяльність окремих органів державного управління, що провадиться з використанням специфічних технологій і принципів, притаманних окремій державі в певних політичних обставинах та характеризує рівень розвитку політичної влади.

Напрямами та перспективами удосконалення парламентського контролю за діяльністю КМУ було виокремлено такі, як: реформація законодавства та трансформація контрольних функцій державного управління відповідно до післявоєнної відбудови України та посилення національної безпеки; посилення інтеграції національного законодавства із Європейською законодавчою системою; реалізація планів відновлення України в сфері державного управління; розвиток технологій у здійсненні парламентського контролю та цифровізація всіх пов'язаних з цим процесів.

Розроблено структурно-функціональну модель здійснення в Україні парламентського контролю за діяльністю КМУ, що передбачає інтеграцію змістових, структурних і технологічних компонентів такого контролю та дає змогу сформувати функціональне забезпечення та напрями здійснення парламентського контролю за діяльністю КМУ.

Запропоновано загальну модель імплементації інструменту “політична цілісність”, або integrity, до української системи парламентського контролю. Обґрунтовано, що для реалізації такої моделі на практиці необхідна трансформація функціоналу КМУ та ВРУ у таких напрямках, як створення інструментів вимірювання якості парламентського контролю; цифровізація процедур здійснення парламентського контролю; балансування кількості законодавчих ініціатив та реальної потреби в їх реалізації; переосмислення поняття “технологія парламентського контролю” та зміна підходу щодо її реалізації у дії; розроблення інструменту гнучкого реагування на потреби зовнішнього середовища, що дасть змогу посилювати/послаблювати парламентський контроль.

Розроблено модель удосконалення технологій здійснення парламентського контролю, що ґрунтується на двох базових концепціях трансформацій – концепції електронного парламенту, концепції прозорого законодавчого процесу та взаємодії з громадськістю. Зазначені концепції мають корелювати між собою та діяти у взаємозв'язку задля отримання позитивного результату. Інструментами реалізації основних положень цих концепцій на

практиці відповідно до структури моделі мають стати ІТ-інструменти та технології ІКТ.

На підставі узагальнення зарубіжного досвіду проаналізовано структури, функціонал та особливості організації процесів, пов'язаних з прийняттям законодавчих рішень Європарламентом. В рамках реалізації парламентської реформи (стосовно цифровізації та системи електронного парламенту) зарубіжний досвід дав змогу сформулювати пропозицію щодо створення масштабної електронної бази даних або бібліотеки законодавчих рішень, яку можна представити до розгляду у складі парламентської реформи; окремих утворень – аналітичного та інноваційного центру (Законодавча обсерваторія та Аналітичний центр). Окрім того, рекомендовано впровадити методи візуалізації даних, що стосуються законодавчих ініціатив, оновлення офіційного веб-сайту КМУ, розробку он-лайн форм залучення громадськості тощо. Такий функціонал пропонується закріпити за Департаментом з парламентського контролю, який буде утворено в Апараті ВРУ.

Запропоновано систему КРІ парламентського контролю за діяльністю КМУ, що враховує як результати досліджень (бенчмарків) досвіду країн ЄС, так і очікувані результати в Україні. Систему КРІ було обґрунтовано за результатами проведеної експериментальної роботи – опитування респондентів з числа народних депутатів України та працівників Апарату ВРУ щодо якості парламентського контролю. За результатами опитування щодо ефективності парламентського контролю було встановлено, що парламентський контроль здійснюється неефективно. На думку респондентів, основними проблемами є: заполітизований процес здійснення контролю, відсутність чіткого механізму контролю, нерегламентованість процедури здійснення контролю. Основними напрямками вдосконалення парламентського контролю за діяльністю КМУ визначено такі: регламентація процесу здійснення контролю, утворення окремого структурного підрозділу (або визначення посадової особи).

На підставі узагальнення аналітичних звітів європейських дослідницьких організацій виокремлено та рекомендовано проводити інновації у три основні

етапи (або фази): перший етап (фаза) – примусові інновації; другий етап (фаза) – ітераційне вдосконалення та інновації другого етапу для розроблення дієвих робочих рішень; третій етап (фаза) – застосування процесів та інструментів для впровадження нових способів роботи в повсякденній роботі парламенту.

Визначено, що процес прийняття рішень та звітування (зокрема у сфері парламентського контролю) для громадськості є важливим з точки зору відповідності рішенням Європейських судів і закликам Європейського омбудсмана, національних парламентів та організацій громадянського суспільства. Розроблено загальну модель імплементації інструменту “політична цілісність”, або integrity, до української системи парламентського контролю.

Запропоновано загальний алгоритм проведення аудиту державних органів (головних суб’єктів парламентського контролю – ВРУ та КМУ), а також інших державних органів, установ та організацій, що причетні до діяльності у сфері парламентського контролю, та відповідний функціонал.

Ключові слова: парламент, парламентський контроль, державне управління, правопорушення, народний депутат України, державна влада, державна служба, КМУ, ВРУ, Рахункова палата, організаційно-правове забезпечення.

ANNOTATION

Salamakha T. V. Parliamentary control over the activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine: organizational and legal principles. – Qualifying Scientific Work on the Rights of the Manuscript.

The Dissertation on Competition of a Scientific Degree of the Doctor of Philosophy on a Specialty 281 “Public Management and Administration”. – Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, 2023.

The thesis contains proposals and recommendations for improving parliamentary control over the activities of the Cabinet of ministers of Ukraine in the context of European integration, martial law and sustainable development in the post-

war period. The principles, goals, functions and main tasks of the parliament in the field of control over the activities of the Cabinet of ministers of Ukraine are defined.

According to the results of the theoretical research, the paper clarifies such concepts as “parliamentary control”, which is proposed to be considered as activities for the performance of supervisory, control, budgetary and legislative functions within the framework of the corresponding tasks approved by the parliament. “Parliamentary control over the activities of the Cabinet of ministers of Ukraine” as an activity of the Verkhovna Rada of a control, regulatory and monitoring nature with the use of special forms, methods, tools and technologies of control within the current legislation and the structure of Public Administration bodies to check the quality of the work of the Cabinet of ministers and fulfill all necessary tasks and activities provided for in the program of activities of the Cabinet of ministers and other approved documents, strategies, concepts.

In general, “parliamentary control” is proposed to be understood in a more general sense, while “parliamentary control over the activities of the Cabinet of ministers” – as an activity limited by the specifics of the current legislation, the structure of Public Administration bodies, technologies and principles inherent in an individual state in certain political circumstances, the level of development of political power and taking into account other important criteria.

Among the directions and prospects for improving parliamentary control over the activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the reformation of legislation and transformation of control functions of Public Administration in accordance with the post-war restoration of Ukraine and strengthening national security were highlighted; strengthening the integration of national legislation with the European legislative system; monitoring plans for the restoration of Ukraine in the field of Public Administration; development of technologies in the implementation of parliamentary control and digitalization of all related processes.

The paper has developed a structural and functional model for the implementation of parliamentary control over the activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine in Ukraine, which provides for the integration of content,

structural and technological components of such control and allows us to form functional support and directions for the implementation of parliamentary control over the activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

The study develops a general model for implementing the “political integrity” tool, or integrity, in the Ukrainian system of parliamentary control. At the same time, it is determined that in order to implement this model in practice, it is necessary to transform the functionality of the Cabinet of ministers and the Verkhovna Rada in such areas as the creation of tools for measuring the quality of parliamentary control; digitalization of parliamentary control procedures; balancing the number of legislative initiatives and real needs for their implementation; rethinking the concept of “PC technology” and changing the approach to its implementation in action; development of a flexible response tool to the needs of the external environment, which will allow you to strengthen / weaken the PC.

Based on the research results, a model for improving parliamentary control technologies has been developed, which is based on two basic concepts of transformation – the concept of an electronic parliament and the concept of a transparent legislative process and interaction with the public. It is important to note that these concepts must correlate with each other and act in a relationship in order to get a good result. IT tools and ICT technologies should become tools for implementing the main provisions of these concepts in practice in accordance with the model structure.

As part of the task of studying foreign experience, an analysis of the structure, functionality and features of the organization of processes related to the adoption of legislative decisions by the European Parliament was carried out. Taking these results into account, as part of the implementation of the parliamentary reform (regarding digitalization and the e-parliament system), a proposal was formed to create a large-scale electronic database or library of legislative decisions that can be submitted for consideration as part of the parliamentary reform; separate entities – analytical and innovation centers (legislative Observatory and Analytical Center). In addition, it is recommended to introduce data visualization methods related to legislative

initiatives, updating the official website of the Cabinet of ministers of Ukraine, developing online forms of public involvement, and so on. The above-mentioned functionality is proposed to be assigned to the Department for parliamentary control, the creation of which is also a proposal for a dissertation research.

The dissertation research offers a system of key indicators for evaluating the effectiveness (KPI) of parliamentary control over the activities of the Cabinet of ministers of Ukraine, which takes into account both the results of research (benchmarks) of the experience of EU countries and the expected results in Ukraine. To solve this problem, experimental work was carried out in the form of a survey of respondents on the quality of parliamentary control. The results of the survey on the effectiveness of parliamentary control, which was attended by representatives of political parties, groups and other forces, revealed that according to the majority of survey participants, parliamentary control is ineffective. Among the main problems are such problems as the politicized control process, the lack of a clear control mechanism, and the lack of regulation of the control procedure. According to the participants' opinion, it is advisable to regulate the process of monitoring and create a separate structural division (or official).

Based on the results of the research of scientific literature and analytical reports of European research organizations, it is identified and recommended to carry out innovations in three main stages (or phases): the first stage (Phase) - forced innovations; the second stage (Phase) – iterative improvement and innovations of the second stage to develop effective working solutions; the third stage (phase) – the use of processes and tools to introduce new ways of working in the daily fabric of the parliament's work.

It is determined that the process of decision-making and reporting (including in the field of parliamentary control) for the public is very important from the point of view of compliance with the decisions of European courts and appeals of the European Ombudsman, national parliaments and civil society organizations. Taking into account the above, as well as focusing on the results of the analysis, the paper

develops a general model for implementing the “political integrity” tool, or integrity, in the Ukrainian system of parliamentary control.

The paper also offers a general algorithm for conducting an audit of state bodies (first of all, the main subjects of parliamentary control – the Verkhovna Rada and the Cabinet of ministers of Ukraine, as well as all other state bodies, institutions and organizations that are somehow related to parliamentary control activities and have the appropriate functionality).

The practical significance of the results obtained lies in the fact that the main scientific results of the dissertation research can become the basis for building a fairly large-scale parliamentary reform in the post-war period.

Keywords: parliament, parliamentary control, state administration, crime, state power, People's Deputy of Ukraine, state service, Cabinet of Ministers of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Accounts Chamber, Constitution of Ukraine, regulatory and legal support.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

1. Саламаха Т. В. Види парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України. *Інвестиції: практика та досвід. Серія: Державне управління.* 2022. № 19-20. С. 166-172. DOI: <http://doi.org/10.32702/2306-6814.2022.19-20.166>.
2. Саламаха Т. В. Оцінка ефективності здійснення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України. *Державне управління: удосконалення та розвиток: електронне наукове фахове видання.* 2022. № 10. DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2022.10.9>.
3. Саламаха Т. В. Перспективи удосконалення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України. *Державне управління: удосконалення та розвиток: електронне наукове фахове видання.* 2023. № 13. DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.1.12>.
4. Salamakha T. Activities of the cabinet of ministers of Ukraine as an object of the parliamentary control. *Legal, Economic Science and Praxis : Journal of Law and Social Sciences.* 2021. № 3. С. 33-37.

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

1. Саламаха Т. В. Взаємодія парламенту і Уряду в умовах політичної кризи в Україні. *Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі* : мат. III Всеукр. наук.-практ. конф. за міжн. участю, 25 листопада 2020 р. Київ : НАДУ, 2020. С. 231-232.
2. Саламаха Т. В. Пріоритетні напрямки розбудови кадрового потенціалу Секретаріату Кабінету Міністрів України. *Освітньо-професійна програма за спеціальністю 281 “Публічне управління та адміністрування”: відповідь та виклики сьогодення.* Науково-практична конференція НАДУ при Президентові України. Київ : НАДУ, 2021. С. 91-93.

3. Саламаха Т. В. Проблеми взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади в сучасних умовах розвитку України. *Проблеми та перспективи розвитку сучасної науки в країнах Європи та Азії*. XXXIV Міжнародна науково-практична інтернет-конференція. Переяслав : Університет Григорія Сковороди в Переяславі, 2021. С. 18-19.

4. Саламаха Т. В. Особливості звітування Уряду в Україні: перспективи удосконалення парламентського контролю. *30 років незалежності України: досягнення, виклики, перспективи*: міжнар. наук.-практ. конференція за участю народних депутатів України, 10 вересня 2021 р. Київ : Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби. Київ : Нац. ун-т імені Тараса Шевченка, 2021. С. 89-91

5. Саламаха Т. В. Парламентський контроль як вид державного контролю. *Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні*: мат. VIII Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. за міжн. участю, 29 квітня 2021 р. Полтава : Національний університет ім. Ю. Кондратюка, 2021. С. 66-68.

6. Salamakha T. V. Principi del controllo parlamentare sulle attività del Gabinetto dei ministri dell'Ucraina. *Actual problems of practice and science and methods of their solution*. Abstracts of IV International Scientific and Practical Conference. Milan, Italy 2022. P. 542-545.

7. Саламаха Т. В. Суб'єкти парламентського контролю за діяльністю Кабінету міністрів України. *Правові засади діяльності правоохоронних органів* : зб. наук. статей, тез доп. та повідомлень за матер IX Міжнар. наук.-практ. конф., 5-6 грудня 2022 р. Частина 1. Серія «Сектор безпеки України». Харків : Друкарня Мадрид, 2022. Вип. 42. С. 166-170.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	14
ВСТУП	15
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ.....	24
1.1. Понятійно-термінологічний апарат дослідження парламентського контролю у науці державного управління.....	24
1.2. Види, стадії, форми та принципи парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України	38
1.3. Суб'єкти парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України	55
1.4. Діяльність Кабінету Міністрів України як об'єкта парламентського контролю	72
Висновки до розділу 1	83
РОЗДІЛ 2 РЕАЛІЗАЦІЯ ПАРЛАМЕНТОМ КОНТРОЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: ОРГАНІЗАЦІЙНО- ПРАВОВІ ЗАСАДИ	86
2.1. Нормативно-правове забезпечення взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів і здійснення парламентського контролю	86
2.2. Організаційно-технологічне забезпечення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України	106
2.3. Ефективність здійснення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України	130
Висновки до розділу 2	1441
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ.....	146
3.1. Досвід країн з розвинутою демократією у здійсненні парламентського контролю за виконавчою гілкою влади	146

3.2. Імперативи і перспективи вдосконалення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України	162
3.3. Практичні пропозиції суб'єктам парламентського контролю за діяльністю КМУ щодо забезпечення його ефективності	178
Висновки до розділу 3	192
ВИСНОВКИ.....	194
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	199
ДОДАТКИ.....	221

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ІТ	–	Інформаційні технології
ВКЗ	–	Відеоконференцзв'язок
ВРУ	–	Верховна Рада України
ДБР	–	Державне бюро розслідувань
ЄЕС	–	Європейське економічне співтовариство
ЄП	–	Європейський парламент
ЄС	–	Європейський Союз
ЗМІ	–	Засоби масової інформації
ІКТ	–	Інформаційно-комунікаційні технології
ККУ	–	Кримінальний кодекс України
КМУ	–	Кабінет Міністрів України
КРІ	–	Ключові показники ефективності
КУАП	–	Кодекс України про адміністративні правопорушення
МПС	–	Міжпарламентський союз
НАБУ	–	Національне антикорупційне бюро України
НБУ	–	Національний банк України
ОЕСР	–	Організація економічного розвитку та співробітництва
СБУ	–	Служба безпеки України
СКМУ	–	Секретаріат Кабінету Міністрів України
ES	–	European Salience (Європейська видатність)
CSDP	–	The Common Security and Defence Policy (Спільна політика безпеки та оборони)
USAID	–	United States Agency for International Development (Агентство США з міжнародного розвитку)
ACTED	–	Agence d'aide a la cooperation technique et au developpement (Агентство з технічного співробітництва та розвитку)

ВСТУП

Актуальність теми. Проблематика здійснення парламентського контролю за діяльністю КМУ є значущою в контексті розбудови демократичного управління, правової держави та розвитку парламентаризму в Україні. Наукове дослідження зазначеної теми розкриває різні аспекти взаємодії між виконавчою і законодавчою владою в Україні та виявляє проблеми, що виникають у процесі контролю за діяльністю КМУ.

Важливо також зазначити, що в останні роки ВРУ демонструє зростання активності та потреби здійснювати ефективний контроль за діяльністю виконавчої влади. Так, визначення компетенцій та процедур парламентського контролю є важливим аспектом встановлення балансу влади між виконавчою і законодавчою гілками влади. Дослідження організаційно-правових засад парламентського контролю допоможе встановити чіткі рамки для виконавчої влади та забезпечити демократичний принцип роботи Уряду, зокрема в умовах військового стану.

Парламентський контроль є важливим механізмом для виявлення, запобігання та припинення корупційних схем та зловживань в діяльності Уряду. Дослідження організаційно-правових засад парламентського контролю допоможе виявити слабкі місця в системі контролю та визначити шляхи їх усунення. Також ефективний парламентський контроль є гарантією прозорості та відкритості в діяльності виконавчої влади. Це важливо для забезпечення довіри громадян до Уряду, створення сприятливого бізнес-середовища, а також зміцнення демократичних принципів у країні.

У багатьох країнах світу парламентський контроль за діяльністю виконавчої влади є важливим елементом політичної системи. Дослідження організаційно-правових засад парламентського контролю враховує міжнародний досвід та найкращі практики, що допоможе впровадити ефективніші механізми контролю в Україні. Таким чином, удосконалення парламентського контролю за діяльністю виконавчої гілки влади лежить в

площині сучасних проблем державного управління України, відповідає демократичним принципам боротьби з корупцією та забезпечення відкритості та прозорості у діяльності Уряду.

Так, після завершення повномасштабної війни держава потребуватиме ретельного планування та координації зусиль для відновлення і реформування. Парламентський контроль надасть можливість оцінити ефективність цих зусиль та гарантуватиме, що ресурси використовуються ефективно та на користь населення.

Теоретичне висвітлення етапів, особливостей та нормативно-правового забезпечення провадження діяльності з парламентського контролю в Україні досліджено такими науковцями, як В. Авер'янов [1], В. Журавський [29], В. Мелашенко [59], Л. Матвєєва [56], О. Буханевич [10], О. Волощук [14], А. Нижник [63], В. Маклакова [52], Є. Єдинак [25], О. Сушинський [129], В. Колісник [36], А. Колодій [37], І. Павлик [67] та ін.

Зокрема, дослідженню природи парламентського контролю та його місця в системі державного контролю присвячені праці Дж. Сенфорда [204], Д. Россау [202], М. Шатковські [207], М. Сіцінської [117], І. Залюбовської [30], О. Куракіна [44], М. Третяченко [44], С. Чалих [156] та ін. Вивченню західного досвіду в застосуванні парламентського контролю присвячені наукові роботи Д. Хамера [192], Х. Чана [193], О. Куракіна [44], М. Третяченко [44], Я. Куцина [46] та ін.

Незважаючи на значний обсяг наукових напрацювань теоретичного та практичного характеру щодо розвитку теоретичних, організаційних та методологічних аспектів здійснення в Україні парламентського контролю за діяльністю КМУ, є необхідність у комплексному дослідженні питань реалізації методів, технологій та напрямів їх удосконалення на шляху досягнення сталого розвитку в умовах євроінтеграції, соціально-економічної кризи, повномасштабного військового вторгнення Російської Федерації на територію України, що і зумовлює актуальність обраної теми дослідження, постановку його мети та завдань.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження проводилося в межах комплексного наукового проєкту Національної академії державного управління при Президентові України за комплексним науковим проєктом “Державне управління та місцеве самоврядування” (ДР № 0199U002827) у рамках науково-дослідних робіт за темами (Додаток А): “Механізми запобігання політичній корупції в органах представницької влади України” (ДР № 0119U101588), “Розробка фундаментальних засад інноваційного механізму модернізації публічного управління в умовах децентралізації” (ДР № 0120U101666), у процесі виконання яких здобувачем досліджено питання ефективності реалізації парламентського контролю за діяльністю КМУ в умовах сучасних змін.

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є теоретичне обґрунтування організаційно-правових аспектів парламентського контролю за діяльністю КМУ в сучасних умовах і виклах та розробка науково-практичних рекомендацій щодо його вдосконалення.

Для реалізації зазначеної мети в дисертації було поставлено та вирішено такі завдання:

- дослідити понятійно-термінологічний апарат й уточнити зміст понять “парламентський контроль” і “парламентський контроль за діяльністю КМУ”;
- розкрити функції, види, стадії, форми, принципи і технології здійснення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України та виявити його особливості, ефективність та можливі недоліки;
- охарактеризувати суб'єктну складову парламентського контролю за діяльністю КМУ та визначити основних учасників контрольного процесу, їх повноваження і роль у забезпеченні ефективного контролю;
- проаналізувати нормативно-правове забезпечення взаємодії ВРУ і КМУ у здійсненні парламентського контролю;
- узагальнити досвід країн з розвиненою демократією у здійсненні парламентського контролю за виконавчою гілкою влади та визначити можливості його імплементації в Україні;

- здійснити оцінку ефективності реалізації парламентського контролю за діяльністю КМУ та визначити критерії і KPI;

- розробити практичні пропозиції щодо забезпечення ефективності парламентського контролю на основі визначення імперативів та основних перспектив.

Об'єктом дослідження є парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України.

Предметом дослідження є організаційно-правові засади парламентського контролю за діяльністю КМУ.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертаційного дослідження становлять загальнонаукові та спеціальні методи пізнання механізмів державного управління, принципів та засобів реалізації парламентського контролю в Україні та зарубіжних країнах. Основні наукові результати дисертаційної роботи були отримані за допомогою використання таких методів, як логіко-системний аналіз, синтез та узагальнення – для деталізації об'єкта дослідження (п. 1.1); систематизація та узагальнення – у ході дослідження теоретичних підходів щодо обґрунтування видів, стадій, форм та принципів парламентського контролю за діяльністю КМУ (пп. 1.2, 1.3, 1.4); структурно-функціональний метод – під час дослідження організаційно-технологічного забезпечення парламентського контролю за діяльністю КМУ (п. 2.1); статистичний метод – з метою визначення сучасного стану ефективності здійснення парламентського контролю за діяльністю КМУ (п. 2.3); порівняльний аналіз – для вивчення досвіду країн з розвинутою демократією у здійсненні парламентського контролю за виконавчою гілкою влади (п. 3.1); прогностичний метод, що передбачає прогнозування, узагальнення незалежних характеристик опрацьованих матеріалів для формулювання висновків та пропозицій щодо удосконалення парламентського контролю за діяльністю КМУ (п. 3.2); моделювання та системний підхід надали змогу дослідити технологію здійснення парламентського контролю, зокрема систематизувати критерії і KPI щодо виміру його ефективності та сформулювати

систему оцінювання, що мають базуватися/враховувати кількісні та якісні показники; формування моделі процесу взаємодії суб'єктів та об'єктів процесу здійснення парламентського контролю за діяльністю КМУ; обґрунтування необхідності утворення Департаменту парламентського контролю в Апараті ВРУ; визначення моделі імплементації інструменту “політична цілісність”, або integrity, до української системи парламентського контролю на основі вивчення зарубіжного досвіду країн з розвинутою демократією у здійсненні парламентського контролю за виконавчою гілкою влади; розроблення практичних пропозицій суб'єктам парламентського контролю за діяльністю КМУ щодо забезпечення його ефективності (п. 3.3).

Емпіричною базою дослідження стали наукові праці українських та зарубіжних вчених, Конституція України, закони України, постанови та рішення КМУ, постанови ВРУ, дані досліджень та інформації, розміщеної на офіційному веб-порталі Європарламенту, Організації об'єднаних націй, Державного комітету статистики, Мінфіну, Мінекономіки, Мінцифри, прикладні дослідження Департаменту стратегічного планування та макроекономічного прогнозування, публікації та статистичні дані Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD), дані обласних, районних державних адміністрацій, довідкові та інформаційні видання професійних міжнародних організацій щодо парламентського контролю в Україні, матеріали власних досліджень автора.

Наукова новизна одержаних результатів розкривається в таких положеннях:

вперше:

- розроблено структурно-функціональну модель здійснення в Україні парламентського контролю за діяльністю КМУ, що передбачає нові трансформації у кореляції з вимогами та сталою практикою ЄС відповідно до потреб і криз сучасності, та інтеграцію змістових, структурних і технологічних компонентів такого контролю, що дає змогу сформувати функціональне

забезпечення, а також напрями реалізації парламентського контролю за діяльністю Уряду;

удосконалено:

- технологію здійснення парламентського контролю, зокрема обґрунтовано та запропоновано критерії і КРІ щодо вимірювання його ефективності та систему оцінювання, що мають базуватися/враховувати кількісні та якісні показники. Зокрема, на відміну від існуючих було запропоновано якісний інтегральний показник “ефективність регуляторного компонента (моніторинг, аналіз, контроль)”, який складається з таких показників, як ефективність нормативно-правової діяльності (в рамках виконавчої функції КМУ) та результативність проведення “години запитань до Уряду” (якість роботи над запитами);

- теоретичні підходи обґрунтування необхідності утворення Департаменту парламентського контролю в Апараті Верховної Ради України з метою посилення інституційної спроможності формування та реалізації процесу парламентського контролю в Україні;

- алгоритм імплементації моделі “політична цілісність”, або *integrity*, до української системи парламентського контролю на основі вивчення зарубіжного досвіду країн з розвинутою демократією у здійсненні парламентського контролю за виконавчою гілкою влади. На відміну від існуючих підходів, перехід на модель “політичної цілісності” передбачає зміни у технологіях парламентського контролю, вдосконалення інструментів гнучкого реагування на потреби зовнішнього середовища, що дасть змогу посилювати (або послаблювати) парламентський контроль; підвищення відкритості та прозорості діяльності ВРУ для суспільства тощо;

набули подальшого розвитку:

- понятійно-термінологічний апарат науки державного управління та галузі знань публічного управління та адміністрування, а саме шляхом уточнення та розмежування понять “парламентський контроль за діяльністю КМУ”, “парламентський контроль”;

– теоретичні підходи до обґрунтування функцій парламентського контролю за діяльністю КМУ, зокрема на відміну від існуючих, запропоновано їх уточнення, класифікацію та напрями застосування (контрольна, регуляторна та соціальна функції);

– модель процесу взаємодії суб'єктів та об'єктів процесу здійснення парламентського контролю за діяльністю КМУ.

Практичне значення одержаних результатів визначається тим, що наукові висновки та узагальнення дисертаційного дослідження у вигляді практичних пропозицій і рекомендацій запропоновано для їх впровадження у практику діяльності з парламентського контролю в Україні.

Одержані наукові розробки можуть бути рекомендовані центральним органам виконавчої влади, структурним підрозділам Апарату Верховної Ради України та СКМУ з метою вдосконалення парламентського контролю за діяльністю КМУ в Україні. Наукові рекомендації суб'єктам парламентського контролю за діяльністю КМУ щодо забезпечення його ефективності, зокрема щодо необхідності утворення Департаменту парламентського контролю в Апараті Верховної Ради України, використані у діяльності:

– Комітету ВРУ з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, а саме: з урахуванням підвищення вимог міністерств, інших центральних органів виконавчої влади у налагодженні конструктивного співробітництва з ВРУ, запровадження нових підходів у питаннях парламентського контролю за діяльністю КМУ, аспірантом ініційовано пропозиції щодо внесення змін до ряду законів України, зокрема до Закону України “Про Кабінет Міністрів України” в частині вдосконалення організації та порядку функціонування КМУ, підвищення ефективності його діяльності, посилення ролі міністерств у процесі формування державної політики, в тому числі через позбавлення Уряду ряду повноважень відомчого характеру та покладення їх на центральні органи виконавчої влади, інші державні органи відповідно до компетенції (довідка про впровадження від 12 липня 2022 р. № 04-23/14-2022/112666);

– Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України, а саме: запропоновані пропозиції щодо діяльності тимчасових слідчих та тимчасових спеціальній комісій в умовах воєнного стану, надзвичайного стану дають можливість не ускладнювати роботу Уряду, а навпаки, зосередитись КМУ на виконанні основних його функцій, а також доцільності продовження практики автоматичного зняття з розгляду урядових законопроектів у зв'язку зі зміною складу Уряду (довідка про впровадження від 4 липня 2022 р. № 50-03/28);

– Апарату Прем'єр-міністра України, СКМУ, зокрема, теоретичні обґрунтування та практичні рекомендації дисертаційного дослідження враховано під час розроблення плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України, затвердженого Указом Президента України від 21 квітня 2022 р. № 266/2022, для підготовки фахових пропозицій у блоці: “державне управління” (довідка про впровадження від 11 липня 2022 р. № 117/12/1-22).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою роботою автора. Висновки й результати, а також наукові розробки та ідеї, що характеризують наукову новизну, отримано і сформульовано у процесі написання дисертаційної роботи автором особисто.

Апробація результатів дисертації. Основні положення й результати дисертації доповідалися, обговорювалися та опубліковані в матеріалах вітчизняних і закордонних науково-комунікативних заходах протягом 2020-2023 років, зокрема “Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі” (Київ, 2020 р.); “Проблеми та перспективи розвитку сучасної науки в країнах Європи та Азії” (Переяслав, 2021 р.); “Освітньо-професійна програма за спеціальністю 281 “Публічне управління та адміністрування” (Київ, 2021 р.); “Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні” (Полтава, 2021 р.); “30 років незалежності України: досягнення, виклики, перспективи” (Київ, 2021 р.); “Actual problems of practice and science and methods of their solution” (Мілан, Італія, 2022 р.); “Правові засади діяльності правоохоронних органів” (Харків, 2022 р.).

Публікації. Основні наукові результати дисертації відображені в 11 наукових публікаціях, з них 3 статті – у наукових фахових виданнях України категорії “Б”, 1 стаття – в періодичних наукових виданнях інших держав, та 7 тез доповіді – у вітчизняних і закордонних науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 243 сторінок друкованого тексту, у тому числі 186 сторінок основного тексту. Дисертаційне дослідження проілюстровано 4 таблицями та 14 рисунками, що наведено на 20 сторінках, 5 додатками – на 24 сторінках. Список використаних джерел становить 211 найменувань, з яких 34 іноземними мовами.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

1.1. Понятійно-термінологічний апарат дослідження парламентського контролю у науці державного управління

Парламентський контроль в Україні, так само як і у всьому світі, є значущим інструментом, який допомагає Верховній Раді України, як єдиному законодавчому органу країни, отримати важливу та необхідну інформацію щодо виконання обов'язків та здійснення повноважень органів виконавчої влади. Це дає змогу парламенту, виступаючи як представник українського народу, контролювати дотримання законодавства, використання бюджетних коштів та результативність роботи міністерств, відомств та інших державних органів.

Нині в Україні нормативно-законодавча база в сфері парламентського контролю перебуває у стадії формування, відповідальні органи державної влади проводять свої дії у даному напрямі досить поступово.

Питання, що стосуються законодавчих засад здійснення парламентського контролю, регламентуються Конституцією України, Законами України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, “Про Рахункову палату”, “Про комітети Верховної Ради України”, “Про статус народного депутата України”, “Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради України”, “Про Регламент Верховної Ради України” тощо.

У 2003 році було запропоновано проєкт Закону України “Про основні засади парламентського контролю в Україні” (реєстр. № 3201 від 5 березня 2003 року), яким встановлювалися загальні положення щодо парламентського контролю. Проте даний проєкт було відхилено, а в тексті висновку було пояснено, що даний документ мав певним чином узагальнювати положення зазначених Законів. Однак, весь текст поданого законопроєкту був викладений

без зв'язку з діючими законами. В тексті висновку було також зазначено, що для того, аби законопроект був розглянутий повторно, необхідно виключити пропозиції щодо “суто теоретичних” положень, які, на думку експертів, що перевіряли законопроект, носили зайвий характер.

Частково погоджуючись з тим, що дійсно було не враховано необхідною мірою зв'язок з основними нормативно-правовими актами, що регламентують та регулюють парламентський контроль в Україні, на нашу думку, й досі існує необхідність у розробленні єдиного документа, що консолідуватиме загальні засади функціонування парламентського контролю, буде містити понятійно-категоріальний апарат у цій сфері у взаємозв'язку з основними положеннями нормативно-правових актів у сфері парламентського контролю, зазначених вище.

Важливим кроком у виконанні головних функцій (контрольної, регуляторної та соціальної – за підходом, запропонованим в дисертаційному дослідженні) парламентського контролю в Україні стало прийняття в 2020 році Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю”. Так, даним Законом передбачається удосконалення норм регламенту у частині розгляду звітів, доповідей та інформації державних органів; посилюється механізм інституційної взаємодії парламенту і Рахункової палати та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; уточнюється роль і завдання комітетів ВРУ у процесі розгляду звітів, доповідей та інформації державних органів і посадових осіб, а також визначається структура розгляду звітів і доповідей органів виконавчої влади [78].

Проте необхідно взяти до уваги позицію деяких експертів, які вважають, що текст даного Закону все ж таки не позбавлений певних недоліків. Зокрема, експерти громадської організації “Лабораторія законодавчих ініціатив” відзначають, що у дискусії щодо парламентського контролю в Україні зберігаються певні термінологічні труднощі, у тому числі щодо вузького та широкого тлумачення парламентського контролю. Вужчим тлумаченням є так

званий “обов’язковий” вид парламентського контролю, або контроль з можливістю застосування “санкцій” щодо порушника – коли органи, які є об’єктом такого контролю, повинні звітувати перед парламентом у визначені строки. Прикладами є такі форми парламентського контролю, як звітування Голови Національного банку України, Генерального прокурора, звіти КМУ тощо. При цьому, як наголошують експерти, в широкому сенсі парламентський контроль фактично є складовою будь-якої діяльності ВРУ, адже навіть прийняття законів несе в собі частку контролю – щоб ухвалити якісний закон, потрібно володіти інформацією щодо проблем у реалізації чинних законів [6; 10].

На наш погляд, прийняття даного Закону не вирішує проблему відсутності закріплення на законодавчому рівні основних понять та категорій, що входять до системи понятійно-категоріального апарату парламентського контролю; видів парламентського контролю, принципів, мети, його предмета, суб’єктів та об’єктів його реалізації, етапності та ін.

Для вивчення проблематики функціонування парламентського контролю як певного процесу та системи відносин необхідно визначити основні терміни та поняття, якими потрібно оперувати в ході дослідження. Окрім того, важливо визначити, чи наявний понятійно-термінологічний апарат, використовуваний як науковцями, так і органами державної влади та їх представниками, чи відповідає сучасним потребам та корелюється з основними напрямками розвитку науки державного управління.

Так, вважаємо, що система понять та категорій у галузі парламентського контролю (або понятійно-категоріальний апарат) має відображати найбільш суттєві, закономірні взаємозв’язки та відносини, що виникають в процесі взаємодії суб’єктів та об’єкта парламентського контролю між собою.

Результати теоретичного аналізу системи понять та категорій у сфері парламентського контролю, особливо наукових праць, присвячених вивченню теоретичних засад парламентського контролю за діяльністю КМУ, свідчать про те, що до основних понять та категорій у цій сфері найчастіше відносять такі:

“контроль”, “парламентський контроль”, “діяльність ВРУ у сфері парламентського контролю” (в рамках виконання організаційної, контрольної та регуляторної функцій).

У рамках вивчення сутності й природи парламентського контролю необхідно розглянути склад учасників даного процесу, форми здійснення парламентського контролю, об’єкт та суб’єкти, предмет парламентського контролю; взаємодію парламенту і Уряду, особливості координації дій відповідальних органів державної влади у сфері здійснення парламентського контролю, а також розглянути питання реалізації парламентського контролю.

Сучасні дослідники розглядають контроль як одну з функцій державного управління. Проте, варто зазначити, що це поняття має широке значення і може застосовуватися в різних галузях.

Н. Станьгова та Е. Михалікова зазначають, що контроль є здатністю впливати на поведінку людей або хід подій. Але цього визначення недостатньо для набуття повного значення контролю, який використовується в державному управлінні чи організації. Справжній сенс контролю полягає в забезпеченні функціонування організації у встановлених лініях або процесі [197].

М. Шатковські у дослідженнях, що стосуються публічного адміністрування, наводить таке значення контролю (у загальному розумінні). Так, вчений вважає, що контроль є процесом порівняння фактичних результатів зі стандартами, нормами або встановленими показниками за певний період часу [207].

У звіті Європейської організації економічного розвитку та співробітництва (ОЕСР) “Management Control in Modern Government Administration: Some Comparative Practices” зазначається, що контроль є здатністю впливати на поведінку людей або на хід подій [200].

Х. Чан в дослідженні “Legal Control of Public Administration: A Principal-Agent Perspective” вважає, що контроль є в певному сенсі органічною складовою функції управління. Разом з тим суб’єкт, що застосовує контроль, за

правильної організації своєї діяльності може підвищити ефективність певного процесу для поліпшення роботи об'єкта контролю [193].

Т. Єдинак та О. Павлишен, аналізуючи наукові підходи до його визначення, вважають, що існує досить велика кількість визначень контролю, але можна виокремити три основних підходи до трактування його сутності:

- контроль як складовий елемент управління;
- контроль як функція управління;
- контроль як система спостереження та перевірки [25].

О. Бруслик та І. Мукомела в сучасній українській мові зазначають поняття “контроль” описується як процес перевірки та обліку діяльності чогось-небудь, а також нагляду за особою або об'єктом. Визначено також, що контроль може здійснюватися організаціями або установами, які виконують нагляд чи перевірку окремих суб'єктів [9].

О. Сушинський наголошує, що ідея контролю повинна виконувати конструктивну функцію синтезу, систематизації, цілеспрямованості знань, уявлень і діянь у всіх свідомо організованих сферах творчості і суспільного життя та публічної влади зокрема [129].

Аналізуючи широкий спектр першоджерел, можна сформулювати бачення контролю у вузькому й широкому розумінні. А саме, контроль у сфері державної служби розглядається у вузькому значенні як функція та в широкому – як специфічні суспільні відносини взаємодії суб'єкта і об'єкта контролю щодо дотримання певних норм. У науковій праці “Контроль – ефективна складова соціально-економічного розвитку держави” український вчений А. Нижник трактує поняття “контроль в управлінні” в трьох основних аспектах:

- систематична та конструктивна діяльність, що передбачає постійний нагляд, перевірку та оцінку є однією з основних управлінських функцій керівників державної служби та органів управління;
- завершальна стадія процесу управління, основою якої є механізм зворотного зв'язку;

– невід’ємна частина процесу прийняття та реалізації управлінських рішень, яка активно залучена до цього процесу з початку до кінця [63].

У своїй праці “Державне управління в Україні” В. Авер'янов надає визначення контролю, розглядає його зв'язок з іншими процесами управління та підкреслює його важливість. Відзначається, що у науковій літературі часто можна зустріти думку про вторинний характер контролю порівняно з іншими функціями управління. Однак, у функціях управління акцентується не на другорядності контролю як виду діяльності, а на послідовності дій у процесі управлінської діяльності. Таким чином, черговість лише підкреслює самотність та специфіку виконуваної функції, але не вказує на її другорядність. Важливо зауважити, що контроль не існує самотійно, так само як не може існувати контроль заради контролю. Контроль здійснюється в конкретній галузі управління з урахуванням її особливостей та конкретного змісту, у визначеному обсязі та формі. Він спрямований не лише на досягнення конкретного результату та шляхи його досягнення, але й на усунення суб'єктивних факторів та урахування об'єктивних перешкод під час здійснення управлінської діяльності [1].

Український науковець Н. Борисенко визначає, що контроль є невід’ємною складовою управлінської діяльності, що сприяє підвищенню її ефективності та подальшому вдосконаленню [2].

Відомий науковець С. Дубенко, розглядаючи дане питання, підсумовує, що в широкому розумінні контроль охоплює сукупність політичних і економічних процесів та методів, які мають за мету забезпечити стабільність суспільного порядку і державного устрою, а також додержання Конституції та законів України [23].

Результати аналізу праць таких науковців, як В. Серeda, З. Кісіль, В. Кісіль, Н. Борисенко, свідчать про те, що можна виділити *два ключових підходи* науковців до розуміння поняття *контролю*:

- як елемент управління, контроль є щоденною практикою, яка передбачає перевірку та спостереження за суб'єктом управління з метою орієнтації його діяльності у відповідному напрямку;

- як функція управління, контроль є спрямованим дією суб'єкта, яка має на меті забезпечити завершення управлінського циклу від прийняття рішення до його реалізації [2; 3].

Узагальнюючи різноманітні тлумачення в науковій літературі та усвідомлюючи сутність контролю можливо визначити, що під контролем варто розуміти перевірку, спостереження з метою встановлення відповідності чогось певним вимогам.

Парламентський контроль, один із видів контролю, визначений Конституцією України, переважно розглядається як функція та напрям діяльності суб'єктів парламентського контролю після його здійснення. У науковій літературі існує різноманітність поглядів щодо визначення поняття та сутності даного виду контролю.

Так, Дж. Сенфорд в дослідженні природи парламентського контролю та його місця в системі державного контролю вказує на те, що головним призначенням парламентського контролю як засобу контролю діяльності виконавчої влади (Уряду), що здійснює парламент як орган законодавчої влади, є спостереження за діями Уряду практично на всіх стадіях реалізації контрольної функції – від законотворчої діяльності до конкретних результатів, викладених у відповідній звітності, тобто результатів виконання контрольних процедур. Вчений зазначає, що засоби парламентського контролю, крім висунення недовіри, включають петиції, запити, заяви про подання документів, слідчі комісії та ін. [204].

Д. Хамер, аналізуючи західний досвід в застосуванні парламентського контролю, вказує на те, що парламентський контроль є здатністю законодавчої влади стримувати діяльність виконавчої влади. Варто також пам'ятати про те, що стриманість, зокрема, означає й здатність впливати на дії виконавчої влади. Проте даний ефект може мати різну форму та ступінь інтенсивності [192].

Ф. Меінел, досліджуючи особливості здійснення парламентського контролю у європейських країнах, звертає увагу на важливість вивчення інституційних умов функціонування парламентського контролю. Так, вчений наголошує на тому, що ефективність контролю є ключовою проблемою сучасної демократичної політики. Проблеми, з якими стикаються законодавчі органи, подібні в різних політичних системах: більшість пов'язана з наглядом за прийняттям рішень виконавчою владою на національному та міжнародному рівні, а також контролем внутрішньої та міжнародної політики. Конституційна наука часто відповідає на ймовірні недоліки парламентського контролю, заявляючи про загальний принцип прозорості, включаючи широкі повноваження законодавчої влади запитувати інформацію від виконавчої влади. Так, політична сила законодавчого контролю не залежить від якогось загального нормативного принципу, а від інституційної та процедурної бази, в якій він діє. Зокрема, конституційне розділення трьох незалежних гілок влади дає зовсім інше поняття контролю порівняно з парламентськими системами. Парламентські конституції розуміють контроль не лише як контроль над виконавчою владою, а й як інструмент, що забезпечує стійке протистояння Уряду як з більшістю, так і з меншістю у парламенті. Порівняльний аналіз американського, французького, німецького та парламентського законодавства ЄС показує, що процедурні норми значною мірою відображають відповідні конституційні відносини між законодавчою та виконавчою владою. В дослідженні вчений стверджує, що посилити парламентський контроль можна лише шляхом посилення специфічних інституційних особливостей, передбачених для цієї мети Конституцією держави [196].

У Посібнику з парламентського контролю, розробленого в рамках Проекту ЄС/ПРООН, зазначається, що згідно з Конституцією України, водночас встановлюючи певну рівновагу державної влади, парламентський контроль є спеціальним видом контролю, що включає в себе контроль за виконанням Державного бюджету України, контроль за діяльністю КМУ, надання парламентом згоди на призначення та звільнення з посад осіб [72].

На думку авторів Посібника, поняття парламентського контролю загалом означає проведення оцінки зі сторони парламенту у формах, встановлених для роботи Уряду, або ж окремих його окремих членів. Згідно з положеннями Конституції України парламентський контроль включає такі види контролю:

- контроль за виконанням Державного бюджету України (п. 4 ч. 1 ст. 85 Конституції України);

- контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України (п. 13 ч. 1 ст. 85 Конституції України);

- контроль за джерелами використання позик, що отримує Україна від інших держав, банків та міжнародних фінансових організацій, які не передбачені Державним бюджетом України (п. 14 ч. 1 ст. 85 Конституції України);

- отримання згоди від парламенту щодо призначень та звільнення з посад осіб у випадках, передбачених Конституцією України (ч. 1 ст. 85 Конституції України) тощо [72].

В галузі додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина парламентський контроль здійснюється спеціально призначеною особою – Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини (ст. 101), щодо питань, пов'язаних з використанням коштів Державного бюджету України – Рахунковою палатою, яка діє від імені парламенту (ст. 98 Конституції України).

Автори Посібника також звертають увагу на те, що, крім Конституції, реалізація практично всіх заходів парламентського контролю у різних формах його проявах зазвичай покладається на досить розгалужену законодавчу базу та потребує глибоких знань про принципи й порядок організації суб'єктів даного виду контролю [72].

У сучасних наукових дослідженнях з державного управління, М. Сіцінська вказує на те, що визначення поняття парламентського контролю є однією з головних проблем. Це пояснюється тим, що вчені розглядають його засновуючись на різних концептуальних методологічних підходах, а також з урахуванням особливостей, які притаманні парламентам різних країн.

Відповідно до дослідниці, парламентський контроль може бути визначений як система норм, що регулює встановлений порядок проведення нагляду та перевірки, переважно, діяльності органів виконавчої влади. Іншими словами, парламентський контроль – це комплекс різноманітних заходів, що здійснюються вищим законодавчим органом державної влади, з метою постійного спостереження та перевірки діяльності системи органів державної влади, а також для усунення виявлених порушень та попередження можливих наслідків [114].

У свою чергу Г. Журавльова, резюмуючи наукові підходи до визначення поняття парламентського контролю, відзначає декілька аспектів. По-перше, вона вважає, що парламентський контроль повинен охоплювати всі види і форми відповідного контролю. По-друге, парламентський контроль може здійснюватися безпосередньо Верховною Радою України, а також через її органи (комітети) та посадових осіб (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини). По-третє, найважливішим об'єктом парламентського контролю є діяльність органів виконавчої влади, зокрема Кабінету Міністрів України, а також окремих міністерств та центральних органів виконавчої влади [27].

На основі досліджень, проведених І. Залюбовською, можна сформулювати парламентський контроль як комплекс заходів, спрямованих на постійне і ситуативне спостереження, ініціативну перевірку діяльності виконавчих органів державної влади з боку парламенту, парламентаріїв або спеціально утворених державних органів, які відповідають за цю функцію. Також важливо вживати заходи для усунення виявлених порушень та попередження можливих наслідків, що випливають з них [30].

Варто зазначити, що деякі дослідники акцентують на інституційному характері поняття “парламентський контроль”. Наприклад, О. Куракін і М. Третьяченко визначають його як систему норм, які регулюють встановлений порядок проведення спостереження та перевірки діяльності органів виконавчої влади з метою оцінки їх діяльності та можливого застосування санкцій [44].

Можна погодитися з поглядом науковців, що діяльність Уряду є найважливішим об'єктом парламентського контролю. Фактично, діяльність Уряду є основним об'єктом контролю в механізмі забезпечення реалізації стратегічних актів.

Л. Матвеева в дослідженні сутності парламентського контролю в державному управлінні вказує на те, що парламентський контроль варто розуміти як: вид державного контролю; громадський контроль; комплексний державно-громадський контроль [56]. Висловлена вченою думка видається цілком обґрунтованою, оскільки конституційний статус парламенту надає підставу розглядати його як державний орган, що здійснює законодавчу владу, а також як представницький орган, через який народ, як носій суверенітету і єдине джерело влади, реалізує свою владу. Це підтверджується рядом законодавчих актів в галузі парламентського контролю, що були згадані раніше. У цих актах зазначається, що Верховна Рада України, як представницький орган державної влади, здійснює законодавчу владу, в тому числі шляхом здійснення контролю, включаючи контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України, згідно з Конституцією України та відповідними законами [72].

Звернемо окрему увагу на основні функції парламентського контролю. В рамках тематики дисертаційного дослідження, на наш погляд, варто виокремити контрольну (або функція контролю парламенту), регуляторну та соціальну функцію.

Контрольна функція, або функція контролю парламенту, полягає в здійсненні Урядом регулярної оцінки заходів та процедур та порівнянні фактичних показників та результатів з планом. Окрім того, це робота зі звітністю в галузі парламентського контролю, яку надають відповідні органи державної влади.

Регуляторна функція полягає в регулюванні процесів, пов'язаних з виконанням парламентського контролю відповідальними органами державної влади, тобто на основі результатів контролю закріплення на законодавчому

рівні певних постанов, розпоряджень та інших регуляторних актів та здійснення необхідних дій та процедур у відповідь як на негативні підсумки контролю (посилення контролю та регуляторного впливу), так і позитивні результати (послаблення контролю та лібералізація).

Соціальна функція в даному аспекті, на наш погляд, ще не реалізується органами державної влади в Україні. Вона має полягати у прозорості звітності та дій державних органів влади з виконання парламентського контролю, тобто, по-перше, громадяни повинні мати доступ до даної інформації та за можливості та побажанням брати участь в обговоренні певних ініціатив як представники громадськості. По-друге, розуміється, що органи державної влади мають виконувати дії та процедури з парламентського контролю на принципах знову ж таки прозорості та доброчесності.

Розглядаючи способи здійснення парламентського контролю, варто звернути увагу на дослідження А. Муртіщевої. Так, дослідниця вважає, що до основних способів здійснення парламентського контролю за діяльністю КМУ варто віднести: схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; розгляд звітів та доповідей Уряду; організацію та проведення “години запитань до Уряду”; розгляд ВРУ питань, пов’язаних з відповідальністю КМУ [62]. Щодо парламентського контролю за реалізацією стратегічних актів слід зазначити, що форми його здійснення визначені Конституцією України та деталізовані у Законі України “Про Кабінет Міністрів України”, Регламенті Верховної Ради України, Регламенті Кабінету Міністрів України та ін.

Розглянемо більш детально особливості взаємодії Уряду та парламенту. Переважна більшість науковців визначає дану категорію, або тип взаємодії, як сукупність конституційних та правових механізмів, що дають змогу парламенту здійснювати вплив на органи виконавчої влади.

Так, наприклад, В. Мелашенко до одного з найбільш важливих важелів впливу на органи виконавчої влади зі сторони парламенту відносить право перегляду положень нормативно-правових актів, пропонованих міністерствами та відомствами [59].

В. Журавський вважає, що найбільш типовою та поширеною у використанні формою впливу законодавчої влади на органи виконавчої влади є депутатські запити. Станом на сьогодні в Україні даний механізм продовжує застосовуватися досить широко [29].

В. Гавловський, розглядаючи питання взаємодії парламенту з Урядом в європейських країнах, вважає, що найбільш впливову роль у питанні взаємодії парламенту з Урядом займають такі механізми, як вотум недовіри Уряду, а також затвердження парламентом державного бюджету [15].

Водночас варто розуміти, що взаємодія Уряду та парламенту має розглядатись як двосторонній процес. Як показує сучасна практика, є декілька видів конституційно-правових механізмів, які дають можливість органам виконавчої влади вступати у взаємодію з органами законодавчої влади та відповідно впливати на неї.

Керуючись положеннями Конституції України, КМУ як вищий орган системи виконавчої влад є відповідальним перед Президентом України, а також підконтрольним та підзвітним ВРУ (ст. 85, 87 Конституції України).

Отже, приймаючи це до уваги, основним базисом у взаємодії законодавчої й виконавчої влади в Україні є процедура призначення та відставки КМУ. Зазначена процедура реалізується у взаємодії між трьома сторонами – Президентом України, Урядом та парламентом, де кожна з цих сторін має відповідні повноваження. Основним документом, що регулює відносини із взаємодії ВРУ з КМУ, є Закон України “Про Кабінет Міністрів України” (розділ VII), в якому зазначається, що КМУ має право законодавчої ініціативи у ВРУ щодо внесення проєктів законів на розгляд ВРУ; право на проведення експертизи внесених на розгляд ВРУ іншими суб’єктами права законодавчої ініціативи проєктів законів, надісланих ВРУ; право присутності та висловлювання представників КМУ на засіданнях ВРУ; право на розроблення та забезпечення виконання Державного бюджету України, а також виконання загальнодержавних програм; право на регулювання відносин КМУ з Рахунковою палатою, з Уповноваженим Верховної Ради України з прав

людини; право на розгляд листів зі зверненнями та запитами народних депутатів України.

Окрім того, серед функцій Уряду щодо законодавчої діяльності варто виокремити такі функції: бюджетна функція, що полягає у підготовці проєкту закону про Державний бюджет України та винесення його на розгляд парламенту, забезпечення виконання затвердженого парламентом Державного бюджету України, а також подання звіту щодо його виконання; функція участі у законотворчій діяльності, тобто право на подання законодавчої ініціативи.

Наприклад, це може бути подання урядових законопроєктів до розгляду парламентом, проведення Урядом експертизи законопроєктів, що були внесені іншими суб'єктами законодавчої ініціативи та ін.

Отже, за результатами проведеного аналізу наукових джерел можна визначити, що поняття “парламентський контроль за діяльністю КМУ” – це процес систематичного нагляду, оцінки та реагування з боку парламенту (законодавчого органу держави) на дії, рішення та здійснену політику КМУ (органу виконавчої влади) у сферах політики, управління, економіки, соціального розвитку та інших суттєвих аспектах державного функціонування. Парламентський контроль спрямований на забезпечення прозорості, відповідальності та легітимності дій виконавчої влади, а також на забезпечення відповідності їх дій конституційним та законодавчим нормам.

Особливості парламентського контролю за діяльністю КМУ:

– *інституційна специфіка*: парламентський контроль передбачає взаємодію між законодавчим та виконавчими органами держави. Парламент виступає як незалежний наглядач, здатний вимагати пояснень, запитувати про прийняті рішення та вимагати звіту від КМУ;

– *систематичність та послідовність*: парламентський контроль передбачає регулярність та системність дій. Він відбувається через встановлені процедури і механізми, такі як питання, інтерпеляції, доповіді комітетів тощо;

– *мультимодальність*: парламентський контроль може приймати різні форми, такі як обговорення, голосування, вимоги до подання звітності, заслуховування офіційних осіб тощо;

– *гарантія відповідальності*: одна з основних мет парламентського контролю полягає в тому, щоб забезпечити відповідальність КМУ перед парламентом та громадянами за свої дії та рішення;

– *конституційні рамки*: особливості парламентського контролю визначаються конституційними та законодавчими нормами, що регулюють взаємодію між владними гілками держави;

– *збереження балансу*: під час здійснення парламентського контролю важливо зберігати баланс між необхідністю нагляду та відповідністю виконавчих органів влади демократичним принципам та правовій державі;

– *залучення громадськості*: парламентський контроль може включати залучення громадськості, експертів та громадських організацій для забезпечення більшої прозорості та внесення різноманітних поглядів;

– *контроль за виконанням рішень*: однією з особливостей парламентського контролю є можливість відстеження, як КМУ виконує прийняті рішення та впроваджує здійснену політику.

Отже, парламентський контроль за діяльністю КМУ є важливим механізмом для забезпечення ефективності та відповідності владних дій демократичним та правовим нормам, особливо в умовах воєнного стану, коли потреби безпеки потребують гнучкості, але при цьому важливо залишити межі демократії та правової держави недоторканими.

1.2. Види, стадії, форми та принципи парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України

Результати теоретичного аналізу підходів науковців до визначення та класифікації принципів парламентського контролю свідчать про таке. Насамперед варто розглянути принципи парламентського контролю.

В. Кобринський в наукових працях щодо огляду принципів парламентського контролю вважає необхідним виокремлення трьох груп принципів контролю (базис – відповідна сфера суспільних відносин, яка підлягає контролю):

- загальні принципи діяльності суб'єкта контролю;
- міжгалузеві принципи державного контролю (поєднання загальних принципів права та державного управління відповідно з урахуванням предметної специфіки діяльності в сфері контролю);
- галузеві принципи контролю (притаманні окремій сфері суспільних відносин);

Водночас вчений пропонує більш детальну класифікацію принципів контролю, умовно розподіляючи вже існуючу систему принципів державного контролю на такі групи:

- загальноправові принципи контролю (розуміння верховенства права, обов'язкового дотримання вимог національного законодавства без ухилень, що спрямоване на регулювання діяльності суб'єктів контролю; звітності, що подають уповноважені посадові особи, урядовці, що також є суб'єктами контролю, та ін.);
- інформаційні принципи (прозорість, інформаційна відкритість, системність, повнота та достовірність затребуваної інформації, взаємодія із ЗМІ);
- управлінські принципи (взаємодія та відповідальність суб'єктів контролю щодо реалізації поставлених завдань, контроль використання системи ресурсного забезпечення; розмежування функцій контролю між відповідними суб'єктами та ін.);
- економічні та фінансові принципи (відстеження ефективності контролю щодо використання фінансових ресурсів, грошових коштів, дотримання економічних планових показників тощо);
- деполітизація, або деідеологізація контролю. Так, посадовці (службовці, посадові особи) мають дотримуватись принципів відповідності та

уникнення преференцій, що може давати пов'язаність родинними зв'язками, бізнес-інтересами або приналежністю до єдиної бізнес-структури, рішеннями політичних партій або громадських організацій (принципи політичного нейтралітету) та ін.

Виходячи з аналізу розподілу принципів за даним підходом, в рамках нашого пропонованого підходу принципи дотримання відповідності та інформаційні принципи було долучено до групи принципів прозорості та інформаційної безпеки, відкритості та доброчесності.

Дослідник А. Джагарян пропонує розподіляти принципи державного контролю на універсальні та спеціальні. До універсальних принципів він пропонує відносити принцип дотримання нормативної відповідності, пропорційного та справедливого розподілу контрольних повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, принципи законності та справедливості, незалежності, стабільності [20].

До спеціальних принципів вчений долучає інституціональні принципи, в тому числі соціальну та цільову єдність, дотримання повноти та розподілу повноважень контролю за горизонтальною та вертикальною ієрархією, принципи збалансованості, забезпечення компетенцій, принцип неприпустимості втручання контролюючого органу до оперативної діяльності об'єкта контролю, принципи системності та об'єктивності, раціональності тощо.

За підходом А. Буханевича в основі системи принципів контролю за діяльністю органів державної влади є принцип політичного плюралізму та інструменталізму як колегіальної взаємодії політичних інститутів та громадських організацій, що виконують функції контролю за діяльністю органів державної влади, а також громадського контролю щодо діяльності силових структур та ін. [10].

Загалом, результати теоретичного аналізу наукових праць, в яких аналізуються питання принципів контрольної діяльності органів державної влади, в тому числі здійснення парламентського контролю, свідчать про те, що

контроль як одна з основних форм управлінської діяльності має здійснюватися із дотриманням основоположних принципів права, справедливості, свободи, рівності, слідування стабільному соціальному розвитку; загальних принципів права, зокрема принципу верховенства права, законності, пропорційності, правової визначеності; галузевих та міжгалузевих принципів, принципів інститутів права; принципів демократизму та соціальної спрямованості; принципів публічності та гласності, принципів об'єктивності, доцільності та цілеспрямованості, системності, слідування планам, економічності, компетентності, а також професійності.

На нашу думку, враховуючи підхід та висновки теоретичного аналізу, а також вже існуючу базову систему класифікації принципів здійснення контрольної діяльності, розглянуту вище, доречно виділити такі принципи парламентського контролю за діяльністю КМУ, як:

- законності (зокрема правової визначеності);
- пропорційного розподілу (зокрема пропорційного представництва) державної влади в процесі здійснення парламентського контролю;
- прозорості та інформаційної безпеки;
- відкритості та доброчесності.

Розглянемо більш детально ці принципи. Розпочнемо з принципу законності та правової визначеності. Варто зазначити, що з даним принципом діяльність держави в галузі парламентського контролю пов'язана основоположним чином. Даний принцип означає не лише визнання відповідно до Конституції України та нормативно-законодавчих актів, що регулюють парламентський контроль, вищої юридичної сили, розуміння їх здатності до встановлення вихідних, первинних норм правового регулювання в суспільстві, що насамперед набувають статусу певних соціальних стандартів, але й неухильне дотримання суспільством та державою положень чинного законодавства та соціальних нормативів. Так, норми та положення законодавства чітко визначають правила та алгоритм дій в тих чи інших нормативно окреслених ситуаціях, також визначають, які дії можна вважати

правомірними в певному, врегульованому правовими нормами, громадянському суспільстві. З огляду на викладене можна стверджувати, що парламент має право на володіння контрольними повноваженнями не тільки в аспекті виконання законодавства у певній галузі, що належать до сфери парламентського контролю, але й загалом за системою виконавчої влади в країні.

Принцип законності проявляється також в тому, що, враховуючи те, що парламентський контроль є необхідною складовою ефективного та прозорого врядування в сучасному демократичному світі, це надає можливість вищому законодавчому органу – Верховній Раді України – отримувати достовірну інформацію щодо стану практичної імплементації законодавства, виконання відповідних обов’язків та повноважень органами державної влади, зокрема Кабінетом Міністрів України, а також потрібним чином здійснювати реагування на виявлені порушення, таким чином сприяючи підвищенню ефективності державного управління та запобіганню можливим правопорушенням та зловживанням.

Такі вчені-політологи як К. Ващенко [155] та В. Гошовська [69-70] зазначають, що центральне місце в законодавчому середовищі в галузі парламентського контролю має Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю”. Так, в тексті Закону наголошується, що контрольна функція парламенту має не менш важливе значення, аніж законодавча функція, а парламент, який прийняв закон, має право та обов’язок контролювати процес його виконання для розуміння поточної ситуації та запевнення в тому, що правозастосування здійснюється повною мірою відповідно до мети та положень відповідного нормативно-правового акта.

Принцип пропорційного розподілу державної влади означає те, що виходячи із конституційно визначеної форми державного правління України як парламентсько-президентської моделі формування органу виконавчої влади і його обрання є фактично політичною угодою між силами, які стали народними

депутатами і яким народ України надав право бути своїми представниками. А отже пропорційність представництва фактично інтересів громадян в уряді, подальший контроль за його дотриманням, є запорукою реального відображення та забезпечення потреб, прав та інтересів громадян держави. На сьогодні в чинному законодавстві ці межі не визначені відповідним чином, що вимагає змін у майбутньому.

Вважаємо, що до традиційного підходу до класифікації принципів, за нашою пропозицією, варто долучити принцип прозорості та доброчесності. Даний принцип в сучасності реалізується державами світу, зокрема, розвинутими державами та тими, що розвиваються. Наразі це актуально й для України. Принцип прозорості та доброчесності в парламентському контролі, на нашу думку, має полягати в забезпеченні реалізації основних згаданих функцій (контрольної, регуляторної та соціальної) на засадах прозорості, чесності, протидії шахрайству, антикорупційної політики та відкритості як до суспільства, так і об'єктів парламентського контролю в процесі перевірки та оцінки виконуваних функцій в цій галузі.

В даному аспекті є можливим або виокремити ще одну функцію – комплаєнс-функцію, або розглядати даний напрям у рамках виконання контрольної та регуляторної функцій.

Доречно зазначити, що для українського державного та бізнес-середовища, на яке здійснює безпосередній вплив в даному аспекті знову ж таки держава, ця функція та, власне, принципи прозорості та доброчесності наразі залишаються досить новими. Варто зазначити, що протидія корупції та будь-яким іншим проявам шахрайства в державному управлінні – це тривала та системна робота, якій в Україні приділяється наразі активна увага у зв'язку з активною інтеграцією до міжнародного простору. Дотримання даного принципу, а також запровадження даної функції дає змогу органам державної влади діяти більш ефективно й сприяє посиленню атмосфери довіри й прозорості як всередині держави, так і на світовій арені. Включення заходів з перевірки дотримання доброчесності та прозорості допоможе мінімізувати

ризика, запровадити правильну культуру здійснення контрольних та регуляторних заходів з парламентського контролю відповідно не тільки до національного, а й міжнародного законодавства. Так, підґрунтям для впровадження даного принципу є підтримка державою міжнародних ініціатив, створення на їх основі антикорупційної ідеології державного управління.

За результатами теоретичного аналізу парламентський контроль за діяльністю КМУ реалізується переважно у послідовності таких стадій (або етапів):

- підготовча стадія (етап), що полягає у плануванні й прогнозуванні контрольної діяльності; визначення суб'єктно-об'єктної складової, предмета контролю, цілей та виду здійснюваного контролю; встановлення обмежень, визначення інструментів та засобів реалізації контрольних дій, функцій та ін.;

- власне, контрольна стадія (або етап здійснення контролю), яка полягає у порівнянні з нормативами, оцінкою діяльності та ступеня виконання поставлених цілей в планах, державних програмах; вивчення та перевірка звітності; прийняття рішення з проведення та організації перевірок, ревізій, інших контрольних заходів; оцінка фактичного стану справ; виявлення порушень, відхилень від планових показників та поставлених завдань; проведення інших дій контрольного характеру;

- завершальна стадія (або підсумковий етап), що полягає переважно у проведенні підсумково-аналітичної роботи; систематизації та узагальненні виконання контрольних завдань; прийнятті рішень відповідно до результатів контролю в формах постанов, рекомендацій, пропозицій, висновків та інших форм виконання прийнятих рішень.

Як бачимо, необхідність парламентського контролю з метою досягнення високого рівня демократизації українського суспільства вимагає обґрунтованого вибору форм його здійснення та визначення головних векторів, які дають можливість вирішувати найбільш актуальні у суспільстві проблеми. Зважаючи на це, класифікація видів парламентського контролю має важливе

значення, оскільки під час її використання можливе об'єктивне визначення стану системи парламентського контролю в Україні.

На сьогодні українськими науковцями приділено багато уваги питанням щодо класифікації видів парламентського контролю.

Перший підхід до класифікації парламентського контролю був зроблений у праці “Парламентаризм і законодавчий процес в Україні”, де автори розглядають розподіл парламентського контролю на внутрішній і зовнішній. На їх думку, парламентський контроль має як внутрішній, або внутрішньо-парламентський, так і зовнішній характер. Внутрішньо-парламентський контроль відноситься до прерогативи ВРУ і його особливості визначаються Законом України “Про Регламент Верховної Ради України”. Предметом зовнішнього контролю є насамперед діяльність КМУ, яка пов'язана з можливістю застосування механізму політичної відповідальності Уряду перед парламентом, передбаченим статтею 87 Конституції України [40].

Внутрішній парламентський контроль здійснюється ВРУ стосовно Голови Верховної Ради України, Першого заступника та заступника Голови Верховної Ради України, органів і структурних підрозділів, комітетів та комісій ВРУ, народних депутатів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Рахункової палати, уповноважених ВРУ та осіб для виконання доручень з підготовки та проведення контрольної діяльності.

Головою Верховної Ради України здійснюється внутрішній парламентський контроль щодо:

- належності на засіданнях ВРУ дотримання Закону України “Про Регламент Верховної Ради України”;
- відповідності діяльності ВРУ стосовно розпорядку і розкладу робот;
- присутності народних депутатів України на засіданнях ВРУ та її органів;
- своєчасного виконання планів законопроектних робіт річного і перспективного характеру з контрольної діяльності ВРУ;

- виконання завдань та замовлень законопроектів та інших актів ВРУ, якості наукової, юридичної чи іншої експертизи проектів актів та чинного законодавства;

- своєчасності розгляду у ВРУ запитів народних депутатів України;
- необхідності відряджень народних депутатів України, посадових осіб ВРУ;

- виконання обов'язків Першим заступником і заступником Голови Верховної Ради України, головами комітетів, а також в рамках тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій ВРУ (ч. 2 ст. 7 Закону України “Про тимчасові слідчі комісії”);

- робота Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України;

- діяльності Апарату Верховної Ради України;

- питань, пов'язаних з внутрішньою та зовнішньою безпекою ВРУ, діяльністю збройних формувань, які використовуються з метою забезпечення безпеки ВРУ;

- використання об'єктів, які перебувають під управлінням Верховної Ради України, включаючи споруди, приміщення, будівлі, обладнання та території;

- порядку проходження документів у ВРУ;

- виконання кошторису ВРУ, використання коштів та майна, які надійшли до ВРУ в результаті господарської діяльності;

- комплектування парламентської бібліотеки.

Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України здійснюють внутрішній парламентський контроль щодо:

- установа зв'язків та координація роботи комітетів і комісій Верховної Ради України, за винятком Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи;

- здійснення обов'язків головами комітетів та комісій, за винятком Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України, на тимчасовій основі;

- проєктів законів та інших актів ВРУ, завдань на розроблення відповідно до вимог їх оформлення, наявності, повноти супровідних документів.

Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України здійснюють також контрольні функції за дорученням Голови Верховної Ради України.

Внутрішній парламентський спеціалізований контроль щодо діяльності народних депутатів України здійснює Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України відповідно до чинного законодавства України.

Зовнішній парламентський контроль передбачає здійснення його суб'єктами контролю відповідно до їх власної або делегованої компетенції, а також встановлених доручень щодо об'єктів з метою досягнення удосконаленого парламентського контролю.

Інший погляд на класифікацію видів парламентського контролю запропонував український вчений Ю. Барабаш. Він вважає доцільним розглянути парламентський контроль щодо часу його проведення і поділити його на попередній, поточний та наступний [6].

Попередній парламентський контроль повинен виконувати профілактичну функцію і здійснюватися до прийняття відповідного рішення чи дій підконтрольного об'єкта.

Поточний парламентський контроль здійснюється під час нагляду за функціонуванням об'єкта контролю.

Наступний парламентський контроль передбачає перевірку фактичного виконання відповідних рішень з метою встановлення відповідності правильності виконання органами виконавчої влади законів, а також на наявність дій чи бездіяльності її представників.

За наслідками здійснення парламентського контролю вважається доцільним поділити його на:

- інформаційний, за змістом передбачається заслуховування доповідей і звітів посадових осіб, проведення “години запитань до Уряду”;
- юридичний, мається на увазі парламентські розслідування, депутатські запити і звернення;
- політичний парламентський контроль, як висновок – резолюції про недовіру КМУ, процедура імпічменту Президента.

Залежно від суб’єктів парламентського контролю науковці вважають за можливе виділити такі види парламентського контролю, як безпосередній та опосередкований.

Безпосередній контроль в рамках парламентської процедури має право здійснювати законодавчий орган, а також його комітети, комісії, депутатські фракції, окремі народні депутати України. Цей вид контролю можна класифікувати за такими ознаками: залежно від об’єктів контролю; суб’єктами здійснення контролю; предметами контролю; часом здійснення контролю.

До опосередкованого виду парламентського контролю раціонально віднести здійснення контролю за участю допоміжних органів, у формуванні яких бере участь Рахункова палата та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Ще один підхід до класифікації запропонований О. Куракіним та М. Третяченко, які пропонують розглядати такі види парламентського контролю:

- парламентський контроль у сфері дотримання прав людини, який може здійснюватися в Україні безпосередньо або через Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
- парламентський контроль у сфері фінансів, який також може здійснюватися в Україні безпосередньо або через Рахункову палату;
- парламентський контроль у сфері оборони та державної безпеки;
- інформаційний парламентський контроль;

- парламентський контроль, що стосується сфери охорони навколишнього середовища [44].

В. Волощук систематизував існуючу класифікацію парламентського контролю. На його погляд, перші шість підходів відповідають базисній класифікації і розподіляються залежно від: характеру взаємовідносин між контролюючим суб'єктом та підконтрольним об'єктом; часу проведення; наслідків парламентського контролю; суб'єктів парламентського контролю; типів процедур; сфер діяльності; рівня організаційної форми [14].

Раніше сьомий критерій для класифікації парламентського контролю не був виокремлений, але на сьогодні виникає соціальний попит на його визначення. Україні потрібна будівництво інститутів громадянського суспільства та їх впровадження з метою забезпечення контролю над владою з боку громадськості. Саме громадяни мають ставити завдання владі, контролювати його виконання та притягати до відповідальності представників влади, які виконують цю функцію недосконало. Це можна забезпечити лише шляхом розвитку нових форм громадського контролю. Поява нових форм контролю є результатом процесу демократизації українського суспільства [14].

Необхідність парламентського контролю з метою досягнення високого рівня демократизації українського суспільства вимагає обґрунтованого вибору форм його здійснення та визначення головних векторів, які дозволяють вирішувати найбільш актуальні у суспільстві проблеми. Зважаючи на це, класифікація видів парламентського контролю має важливе значення, оскільки під час її використання можливе об'єктивне визначення стану системи парламентського контролю в Україні.

Основним підходом до класифікації видів парламентського контролю є його розподіл на прямий та опосередкований контроль. Так, у випадку, якщо контроль здійснюється парламентом (наприклад, у формі пленарного засідання) або його комісією чи комітетом, – це прямий парламентський контроль, у випадку, якщо контроль здійснюється Рахунковою палатою або омбудсменом, такі заходи належать до опосередкованого виду парламентського контролю.

Водночас, варто розуміти, що опосередкований парламентський контроль є дещо ширшим видом контролю за об'єктами, та може стосуватися не тільки діяльності Уряду, а й виконавчої влади загалом. До прямого парламентського контролю, зокрема, відносять заходи контролю, які здійснюють народні депутати України [72].

У *Додатку Д* наведено результати консолідації підходів науковців до класифікації видів парламентського контролю за діяльністю КМУ.

Далі, розглянемо форми здійснення парламентського контролю за діяльністю КМУ.

Найчастіше до форм контролю відносять “годину запитань до Уряду”, парламентські слухання, комітетські слухання, запитання та звернення народних депутатів України. Розглянемо кожен із зазначених форм більш детально.

“Годину запитань до Уряду” зазвичай проводять щотижня, в день, відведений для пленарних засідань ВРУ, у п'ятницю з 10 до 11 години.

Під час проведення даного заходу у засіданні ВРУ бере участь КМУ в повному складі, крім членів, які не можуть бути присутніми на засіданні з поважних причин.

Формат проведення “години запитань до Уряду” прив'язаний до певної тематики, тобто в процесі засідання можуть порушуватися тільки питання із заздалегідь визначеної теми. Пропозиції щодо визначення тої чи іншої теми “години запитань до Уряду” надають Погоджувальній раді депутатські фракції або групи.

Експерти зазначають, що така форма парламентського контролю, маючи основну перевагу – сприяння досить тісній взаємодії парламенту з Урядом та на основі цього підвищення ефективності парламентського контролю, має й основний недолік – це тривалість засідання (лише одна година на тиждень). І, якщо в Європі до засідання даного формату готуються заздалегідь, тобто надсилають письмові запитання за декілька днів до проведення заходу, і вже на засіданні заслуховуються лише відповіді на уточнюючі запитання, в Україні ця

процедура є більш стислою у термінах та обсягах інформаційної підготовки [72].

Наступна форма здійснення парламентського контролю – парламентські слухання – у ВРУ проводяться задля вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та для яких необхідне врегулювання на законодавчому рівні. Зазвичай засідання даної форми реалізації проводяться в сесійний період, не частіше ніж один раз на місяць у дні робочого тижня, що відводяться для роботи в комітетах, депутатських фракціях або групах.

Порядок ініціювання, організації, а також проведення парламентських слухань визначені у Главі 39 Регламенту Верховної Ради України.

Послідовність проведення парламентських слухань є такою:

- по-перше, згідно з процедурою, пропозиція щодо проведення парламентських слухань може бути внесена на основі рішення, прийнятого відповідним комітетом. Наприклад, це може бути проєкт постанови Верховної Ради України, в тексті якого визначається тема парламентських слухань та дата їх проведення. Водночас для обговорення на засіданні даної форми може бути запропоновано тільки одне питання з відповідної тематики;

- по-друге, питання щодо проведення парламентських слухань може бути включеним до порядку денного сесії Верховної Ради України без обов'язкового голосування;

- по-третє, рішення про тему, дату, а також час проведення парламентських слухань приймає ВРУ не пізніш як за 30 днів до дня їх проведення. Разом з тим у постанові ВРУ про проведення парламентських слухань має бути зазначена інформація про комітет чи комітети, які займаються підготовкою до проведення парламентських слухань, органи державної влади, які будуть подавати до ВРУ необхідні інформаційні матеріали, аналітичні доповіді та саму доповідь з питання, що розглядається на парламентських слуханнях. Окрім того, зазначається порядок висвітлення матеріалів та доповідей у ЗМІ;

- по-четверте, згідно з вимогами, рішення Верховної Ради України щодо проведення парламентських слухань має бути опубліковане в газеті “Голос України” протягом 10 днів з моменту його прийняття [72].

Аналізуючи недоліки даної форми парламентського контролю, варто звернути увагу на певні недоліки в регулюванні парламентських слухань та на той факт, що така форма парламентського контролю не набула поширення в інших державах. Так, зазвичай контроль у формі слухань здійснюють спеціальні комітети, а не парламент, що звужує тематику слухань та знижує ефективність використання часу [72].

Переходячи до аналізу наступної форми парламентського контролю – комітетських слухань, відзначимо, що питання організації та проведення слухань даного типу регламентуються статтею 29 Закону України “Про комітети Верховної Ради України”. Відповідно до зазначеного Закону комітети мають право ініціювати пропозиції про проведення слухань, або включаючи даний захід до власного плану роботи, або ж за дорученням ВРУ. Як правило, комітетські слухання проводяться виключно у сесійний період у дні робочого тижня, що відводяться для роботи в комітетах, з метою обговорення проєктів найбільш важливих нормативно-правових актів та внесення змін до них; оцінки ефективності реалізації вже прийнятих законів, з’ясування причин нездійснення певних заходів та ініціатив, аналізу інших актів ВРУ з питань, віднесених до предмета їх відання; отримання повної та достовірної інформації з питань, які розглядаються комітетом, вивчення деталей їх обговорення, залучення широких кіл громадськості до участі у визначенні державної політики та розбудови демократичного суспільства.

Необхідно виділити такі стадії організації комітетських слухань, як ініціація, підготовка, проведення, рекомендації та моніторинг.

Розпочинається даний процес з обговорення проєктів актів законодавства, з’ясування ефективності реалізації прийнятих актів, отримання детальної інформації, потім визначається дата проведення слухання, час, регламент, склад учасників, структура та порядок доповідей, їх тематика. Далі, власне,

проводиться саме слухання, на основі яких формуються висновки та рекомендації щодо вирішення тих чи інших питань, винесених на слухання, формується протокол слухань.

Загалом, за результатами розгляду проєктів законів та інших актів на комітетських слуханнях резолютивна частина рішень, висновків, рекомендацій має містити інформацію щодо позиції комітету з включення до порядку денного пленарного засідання та подальшого прийняття рішення Верховною Радою України відповідно до вимог Регламенту Верховної Ради України; та за результатами розгляду питань стосовно посадових осіб, порядку обрання, призначення, надання згоди на призначення або звільнення з посад – позицію комітету щодо кожної кандидатури на відповідну посаду.

Водночас у рекомендаціях комітетів щодо контролю за діяльністю державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб зазначається інформація щодо положень законодавчих актів України, що були фактично порушені чи виконані неналежним чином відповідним органом чи конкретним державним службовцем, посадовцем, із обов'язковим зазначенням фактів, які можуть це підтвердити; формулюється справедлива оцінка (вона може бути як позитивною, так і негативною) щодо роботи державного органу, органу місцевого самоврядування або посадовця (державного службовця). Окрім того, у протоколі з проведених комітетських слухань має бути зазначена інформація щодо заходів, які необхідно здійснити для того, щоб усунути виявлені комітетом порушення в законодавчих актах та внести необхідні пропозиції з притягнення осіб до відповідальності за виявлені порушення.

Порівнюючи комітетські слухання з парламентськими слуханнями, варто зазначити, що у випадку комітетських слухань процедура їх ініціювання є простішою. Наприклад, в країнах ЄС рішення комітету провести слухання може бути прийняте лише більшістю членів даного комітету.

Проте в такій формі парламентського контролю існують і певні недосконалості. Так, наприклад, законодавством не передбачено заздалегідь

поширювати матеріали до слухань серед учасників, які не є депутатами, видача матеріалів до слухань лише день в день, оприлюднення матеріалів, виступів учасників в записі в обов'язковому порядку.

Ще однією важливою формою парламентського контролю є запити та звернення народних депутатів України. За своєю суттю запит є вимогою народного депутата України або групи народних депутатів України отримати офіційну відповідь на свої запитання. Кожен із запитів даного формату розглядається на засіданні ВРУ та фіксується відповідним чином. Так, під депутатським зверненням варто розуміти письмову пропозицію народного депутата України щодо надання офіційного роз'яснення або викладення позиції, що висвітлює порушені народним депутатом України питання.

Важливо звернути увагу на те, що депутатське звернення не розглядається на засіданні ВРУ, а відразу має бути надіслане адресату.

На запит за відповідними вимогами відповідь надходить протягом 15 днів, водночас на депутатське звернення може бути не надана відповідь, зокрема, якщо його тематика не стосується питань, пов'язаних із депутатською діяльністю. Адміністративна відповідальність (ст. 188-19 КУАП) та кримінальна (ст. 351 ККУ) за те, що відповідь була не надана або надана некоректна інформація, має місце тільки лише службових осіб.

Якщо розглядати напрями удосконалення даної форми парламентського контролю, вимоги до форми запитів і запитань, зазначені у Регламенті Верховної Ради України, необхідно уніфікувати; розглянути та прописати відмінності між письмовими та усними завданнями народних депутатів України, розглянути питання щодо врегулювання процедури їх реєстрації та ін. Разом з тим в європейських країнах практика офіційного оприлюднення депутатських запитів, запитань та відповідей на них є досить ефективною та результативною.

Разом з тим, відповідно до Висновку Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення

змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. № 1016) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 20 листопада 2019 року № 6-в/2019: “парламентський контроль є ключовим механізмом участі громадян у здійсненні державної влади, який передбачає нагляд та оцінку діяльності виконавчої влади через діяльність парламенту. Ця ідея базується на переконанні, що громадяни мають право контролювати дії уряду та інших виконавчих органів для забезпечення відповідності їх дій інтересам нації та суспільства в цілому” [39].

Можна зазначити, що досить часто науковці класифікують форми державного контролю за інформативним, санкціонуючим та бюджетно-фінансовим характером. Обґрунтовується це тим, що ці класифікаційні ознаки надають досить повне уявлення про сутність парламентського контролю, його інституційну природу та можливі наслідки його застосування.

Так, до інформативного (консультативного) контролю належать отримання петицій та іншої інформації від громадян і організацій; розгляд загальних та приватних запитів, запитань різної тематики народними депутатами України, організація відкритих та закритих засідань постійних комітетів ВРУ; розслідування, що проводяться слідчими комітетами та слідчими комісіями та ін.

До санкціонуючого (резолютивного) виду контролю можна віднести процедури ратифікації міжнародних договорів, процеси прийняття рішень щодо оголошення стану оборони, санкції тощо.

Бюджетно-фінансовий контроль виконується під час проведення бюджетного процесу з метою перевірки законності, достовірності та економічної ефективності діяльності учасників, що займаються бюджетним регулюванням та участь в бюджетному процесі.

1.3. Суб'єкти парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України

За результатами теоретичного аналізу бачимо, що парламентський контроль може бути спрямований на процеси, події, ситуації або явища, що відбуваються в державі, різного характеру та тематики. Водночас одним з основних обов'язків парламенту відповідно до контрольної функції є здійснення оцінки даних ситуацій та вирішення певних завдань, що відносяться до компетенції відповідних суб'єктів парламентського контролю.

Загалом, до суб'єктів парламентського контролю, зокрема парламентського контролю за діяльністю КМУ, належать: ВРУ; комітети ВРУ; тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії; Рахункова палата; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; народні депутати України, комісії зі складу народних депутатів України; інститути громадянського суспільства, наприклад, парламентські політичні партії, ЗМІ тощо.

Вважається, що станом на сьогодні ці інститути характеризують ступінь демократизації суспільства.

Так, такі суб'єкти відповідно до нормативно-правових актів України мають забезпечувати ефективність і всебічність парламентського контролю.

Пленарні засідання ВРУ є найбільш публічною формою парламентського контролю. На засіданнях даної форми організації представники ВРУ заслуховують послання Президента України, в разі необхідності приймають рішення щодо висловлення недовіри до Уряду, призначають та звільняють працівників державної служби із зацманих посад, проводять “годину запитань до Уряду” (про що йшла мова раніше під час розгляду форм парламентського контролю). Тобто здійснюються прямий та опосередкований види парламентського контролю.

На рис. 1.1 наведено суб'єктно-об'єктну складову процесу здійснення парламентського контролю за діяльністю КМУ.

Розглянемо основні завдання та компетенції кожного з визначених суб'єктів парламентського контролю за діяльністю КМУ. Розпочнемо з аналізу діяльності ВРУ в даному аспекті.

ВРУ проводить дії з виконання парламентського контролю (прямий контроль) за діяльністю КМУ щодо: безпека людей, їхні права та обов'язки є однією з головних функцій держави; діяльності КМУ, а також інших державних органів та посадових осіб, які ВРУ обирає, призначає або затверджує; фінансово-економічної діяльності, виконання бюджетних процесів; щодо всіх етапів бюджетного процесу.



Рис. 1.1. Суб'єктно-об'єктна складова процесу здійснення парламентського контролю за діяльністю КМУ

* Джерело: складено автором на основі теоретичного аналізу.

До процесів, що супроводжують проведення дій з парламентського

контролю за діяльністю КМУ, належать: затвердження загальнодержавних програм з економічної, науково-технічної, соціальної, культурної та іншої тематики; розгляд та прийняття рішень щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; надання згоди щодо призначення Президентом України Прем'єр-міністра України; планові та позапланові обговорення звітності КМУ; звітування членів КМУ на виконання вимоги комітету Верховної Ради України чи в іншому випадку - не менше ніж 20 % всієї кількості народних депутатів України, представників конституційного складу; в разі необхідності – прийняття резолюції з висловлення недовіри Кабінету Міністрів України; обговорення проєктів із затвердження та виконання всіх етапів Державного бюджету України, підготовка доповідей з ходу виконання Державного бюджету України; затвердження структури, чисельності, функціоналу діяльності Збройних Сил України, СБУ, а також інших військових формувань та організацій, МВС та підконтрольних відомств тощо.

До загальної нормативної та правової бази щодо визначення функцій, основних завдань та компетенцій Верховної Ради України як суб'єкта парламентського контролю за діяльністю КМУ, належить Конституція України, Закони України “Про комітети Верховної Ради України”, “Про Регламент Верховної Ради України”, “Про статус народного депутата України”, “Про Кабінет Міністрів України”, “Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”, “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, “Про Рахункову палату”.

Водночас, орієнтуючись на досвід західних країн з більш розвинутою можливістю імплементації демократичних принципів та ідеології, варто зазначити, що ефективність парламентського контролю за реалізацією державної політики практично з усіх питань залежить насамперед від політичних зобов'язань, які приймає на себе Уряд.

Так, наприклад, в нашій державі зобов'язання такого роду викладені у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України. Даний документ затверджується відповідною постановою Уряду, а вже далі передається на

розгляд Верховної Ради України. Це надає можливість ВРУ формувати систему показників для оцінки діяльності Уряду в подальшому, а також допомагає визначити механізми здійснення політичних санкцій за невиконання даної Програми. Водночас це є інструментом впливу на затвердження плану дій Кабінету Міністрів України на наступний рік.

Відповідно до статті 227 Регламенту Верховної Ради України рішення щодо потреби КМУ у доопрацюванні Програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховна Рада України може ухвалити тільки одноразово. У випадку, якщо за результатами розгляду Програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховна Рада України не приймає відповідне рішення про схвалення або відправлення на доопрацювання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, статус даного документа є не схваленим, та протягом року Кабінет Міністрів України не подає його до ВРУ. Можливість повторного винесення на розгляд Верховної Ради України Програми діяльності Кабінету Міністрів України з'являється не раніше, ніж за рік після дати її відхилення.

Також потрібно врахувати, що згідно зі статтею 87 Конституції України, Верховна Рада України не може розглядати питання щодо відповідальності Кабінету Міністрів України більше одного разу протягом однієї чергової сесії і протягом цілого року після затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України або під час останньої сесії Верховної Ради України.

Розглянемо наступний суб'єкт парламентського контролю за діяльністю КМУ – комітети Верховної Ради України.

Одразу зазначимо, що у складі ВРУ дев'ятого скликання (період здійснення повноважень відноситься до 2019–2024 років) сформовано двадцять три постійних комітети.

Відповідно до Закону України “Про комітети Верховної Ради України” комітет Верховної Ради України є “органом Верховної Ради України, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду

питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій” [89].

Тобто основною метою та призначенням створення комітетів Верховної Ради України є гармонізація законодавчого середовища відповідно до розподілу компетенцій за різною тематикою та суспільною спрямованістю (тобто питаннями або проєктами різної спрямованості), що дає можливість долучити до даних комітетів найбільш кваліфікованих та компетентних представників. Важливо, що під час утворенні комітетів ВРУ необхідно керуватись принципами їх відповідності такій же кількості міністерств в Уряді. Власне, це є базисом для забезпечення даної гармонії та балансу інтересів.

Відповідно до статті 14 Закону України “Про комітети Верховної Ради України” та з урахуванням всіх останніх змін визначено такі напрями здійснення контролю комітетами Верховної Ради України:

- аналіз та оцінка ефективності застосування нормативно-правових актів у діяльності органів державного управління, компетентних державних службовців і посадових осіб з питань, що належать до предмета відання комітетів;

- підготовка та подання висновків та рекомендацій за результатами аналізу на розгляд ВРУ;

- контроль виконання Державного бюджету України для того, щоб визначити доцільність та ефективності використання державних коштів відповідно до встановлених вимог законодавства;

- робота під час підготовки та проведення “години запитань до Уряду”;

- взаємодія з іншим важливим суб’єктами парламентського контролю – Рахунковою палатою та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини;

- організація й підготовка парламентських слухань і слухань у комітетах ВРУ відповідно до доручень Верховної Ради України;

-розгляд на засіданнях, а також під час слухань у комітетах ВРУ звітності, доповідей представників та інших документів, робота з підготовки аналітичних матеріалів до розгляду на пленарних засіданнях ВРУ тощо.

Варто зазначити, що особливість роботи комітетів ВРУ полягає в тому, що, враховуючи фаховість, компетентність з тих чи інших питань та деталізований характер розгляду матеріалів, рішення не завжди потребують необхідності схвалення всього парламенту. Загалом, комітетські слухання та формат постзаконодавчого аналізу з кожним роком демонструє все більш кращі результати.

За сталою практикою парламентські комітети переважно опрацьовують письмові запити та звіти, що подає Уряд, та у разі необхідності, надається зворотний запит до міністерств за додатковою інформацією, поясненнями, додатковими матеріалами з питань, що розглядаються, або ж з проблематики, яка, на думку народних депутатів України, не висвітлена та розглянута у необхідному для прийняття вичерпного рішення.

Таким чином, ці роз'яснення щодо діяльності КМУ в тих чи інших питаннях дають змогу комітетам ВРУ скласти більш точну та правильну оцінку даним діям або заходам. Інколи (також у разі необхідності) припускається можливість залучення членів Уряду до відповідальності за дії підконтрольних підрозділів, департаментів чи відомства загалом. У разі надання деталізованого звіту відповідним органом державної влади перед парламентським комітетом необхідна присутність відповідального міністра, який має надати всі потрібні пояснення.

Відповідно до Закону України “Про комітети Верховної Ради України” (ст. 25), з урахуванням всіх останніх змін щодо участі комітетів ВРУ в процесах підготовки питань до розгляду ВРУ звертається увага на те, що у комітетів ВРУ є право на ухвалення висновків та рекомендацій, а також надання кандидатури представника від певного комітету для участі (в разі необхідності – виступу) на пленарному засіданні під час розгляду Верховною Радою України питань, що стосуються Програми діяльності Кабінету Міністрів України, звітності щодо

ходу та результатів її виконання, звітності щодо результатів виконання загальнодержавних програм розвитку, охорони довкілля (пункт 1 частини першої статті 25 із змінами, внесеними згідно із Законом № 1052-IX від 3 грудня 2020 року); питання щодо рівня відповідальності Кабінету Міністрів України, прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України; затвердження рішень з надання Україною позик та економічної допомоги іншим державам світу всіх видів та міжнародним організаціям, а також з одержання позик Україною від іноземних держав, банківських установ та інших міжнародних фінансових організацій, що не було передбачено Державним бюджетом України, здійснення контролю за напрямками та результатами їх використання; регулярної доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (яка готується кожного року), де розкриваються питання з поточного стану дотримання та захисту прав і свобод українців; звітності, доповідей, а також іншої інформації, що надходить від урядових органів та представників державної служби, у випадках, якщо вони подаються до Верховної Ради України та обумовлені відповідними положеннями законодавства.

У процесі підготовки до розгляду Верховною Радою України звіту Кабінету Міністрів України про хід та результати виконання затвердженої Програми діяльності Кабінету Міністрів України комітети ВРУ на засіданнях зосереджують увагу на вивченні звіту Кабінету Міністрів України.

За результатами комітет ВРУ формує та схвалює рекомендації, які потім надсилаються комітету, який приймає остаточне рішення щодо попереднього розгляду даного звіту.

Консолідуючи результати аналізу, відзначимо, що комітети ВРУ дійсно мають ключове значення в процесі здійснення оцінки, розгляду та вивчення звітності та іншої інформації, проте відповідно до конституційних повноважень головна роль відводиться, звичайно, Верховній Раді України, яка виконує основну контрольну функцію.

У напрямі вдосконалення даної системи варто розуміти, що для розвитку контрольної системи, яка дасть змогу комітетам ВРУ приймати остаточні рішення, керуючись результатами оцінки ефективності застосування законодавства, необхідне розширення повноважень для комітетів ВРУ.

Далі, розглянемо наступний суб'єкт парламентського контролю за діяльністю КМУ – тимчасові слідчі та тимчасові спеціальні комісії ВРУ.

Положення про порядок формування та функціонування тимчасових слідчих та тимчасових спеціальних комісій ВРУ визначаються у Законі України “Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”, а також у главі XVII Регламенту Верховної Ради України. Ініціатором формування комісій даного виду є Верховна Рада України. Тимчасові слідчі та тимчасові спеціальні комісії ВРУ зазвичай можуть бути організовані для вирішення таких питань: допомога в процесах підготовки та попереднього розгляду питань щодо необхідності доопрацювання проєктів законів, а також інших нормативно-правових актів ВРУ, користуючись правом комітету, що приймає остаточне рішення, якщо проблематика питання не належить до правового врегулювання та предмета відання комітетів.

Комісію даного виду формують з числа народних депутатів України, які надали свою згоду. Під час формування складу тимчасової спеціальної комісії ВРУ враховується принцип пропорційного представництва депутатських фракцій або груп, вже розглянутий в роботі (див. п.1.2).

Для того, щоб утворити тимчасову спеціальну комісію, Верховна Рада України має прийняти відповідну постанову, в якій визначити назву комісії, мету її утворення, коло завдань, які її члени будуть вирішувати, склад учасників, голову та його заступника, термін її роботи та звітності (не має перевищувати півроку з моменту утворення комісії).

Окрім того, має бути визначеним коло заходів з організаційних, кадрових, матеріально-технічних, інформаційних та інших питань роботи тимчасової спеціальної комісії. Термін функціонування комісій даного виду визначає та погоджує Верховна Рада України.

За результатами роботи тимчасових слідчих комісій ВРУ формуються відповідні проєкти актів Верховної Ради України та інші додаткові матеріали, які потім надаються народним депутатам України. Після обговорення результатів роботи комісій у комітетах ВРУ та на пленарному засіданні Верховна Рада України приймає рішення, відповідно до якого робота тимчасової слідчої комісії завершується. В інших випадках ВРУ може продовжити роботу комісії на певний термін.

Повноваження тимчасових слідчих комісій ВРУ, зокрема, припиняються у випадках прийняття Верховною Радою України закону, постанови або іншого документа, для підготовки якого була сформована конкретна тимчасова спеціальна комісія; або у разі припинення повноважень Верховної Ради України, склад якої ініціював утворення даної тимчасової спеціальної комісії.

Переходячи до розгляду такого суб'єкта здійснення парламентського контролю, як Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, варто одразу зауважити, що відповідно до статті 55 Конституції України кожна людина має право звертатися до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини з питань щодо захисту своїх прав. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини є важливою ланкою в конституційній системі захисту прав і свобод людини та громадянина. Відповідно до Конституції України Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини надається право на конституційне подання акта реагування, що подається до Конституційного Суду України з метою вирішення питання щодо відповідності Конституції України закону України або іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України, Кабінету Міністрів України тощо.

Важливим є те, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має додаткові гарантії незалежності, які обмежують втручання в його діяльність інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, приватного сектору та ін.

У своїй діяльності Уповноважений Верховної Ради України з прав людини керується результатами розгляду звернень громадян України,

іноземців, осіб без громадянства або їх представників. Зокрема, окремо розглядаються звернення народних депутатів України, що відповідно до положень законодавства подаються протягом року з моменту виявлення фактів здійснення порушень прав та свобод людини і громадянина.

З метою виконання передбачених законодавством завдань Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має такі основні види прав, як:

- невідкладний прийом Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України, Головами Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, Генеральним прокурором України, керівництвом інших державних органів, органів місцевого самоврядування, громадянських об'єднань громадян, представниками приватного бізнесу, організацій (організаційна форма таких організацій не має значення);

- відвідування без істотних перешкод та обмежень органів державної влади та їх підрозділів, органів місцевого самоврядування, лікарень, підприємств, компаній з метою та у разі необхідності опитування осіб, які там перебувають для отримання інформації щодо умов та обставин їх тримання в даних закладах;

- запрошення посадових і службових осіб, громадян України, іноземців, осіб без громадянства з метою отримання усних або письмових пояснень від них щодо обставин, які перевіряються Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини у відповідній справі;

- ознайомлення з різноманітними документами, включаючи конфіденційні або таємні, у державних органах, органах місцевого самоврядування, громадських об'єднаннях, інших установах та організаціях, органах прокуратури, зокрема стосовно справ, які розглядаються і зберігаються в судах та підконтрольних їм закладах;

- право присутності на судових засіданнях всіх видів інстанцій, зокрема на закритих судових засіданнях, за умови надання згоди суб'єктом права,

відповідно до інтересів якого судовий розгляд було оголошено закритим, особисто або за допомогою представника.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини протягом першого кварталу щороку (до двадцятого березня) має подавати Верховній Раді України доповідь, яка розкриватиме інформацію щодо стану додержання та захисту прав і свобод людини та громадянина органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, іншими установами та організаціями, не орієнтуючись на форму їх власності, та їх посадовими й службовими представниками, які, власне, порушували своїми діями (або, навпаки, бездіяльністю) права і свободи людини та громадянина, а також щодо виявлених недоліків у законодавстві з питань, що відповідають напряду діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

За підсумками обговорення доповіді, що містить звіт Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини ВРУ приймає відповідну постанову.

Перейдемо до розгляду Рахункової палати як суб'єкта здійснення парламентського контролю за діяльністю КМУ.

Рахункова палата є спеціальним контролюючим конституційним державним колегіальним органом, в минулому – органом Верховної Ради України. Рахункова палата підзвітна ВРУ і постійно інформує її про свою діяльність. Контроль за виконанням Державного бюджету України здійснює ВРУ як безпосередньо, так і через Рахункову палату.

Рахункова палата є органом, що бере опосередковану участь у контролі виконання Державного бюджету України, пряму роль у цьому напрямі здійснює ВРУ безпосередньо.

Діяльність Рахункової палати регулюється Законом України від 2 липня 2015 року № 576-VIII “Про Рахункову палату”.

Рахункова палата подає звітність до Верховної Ради України та відповідно до законодавства має інформувати її щодо власної діяльності.

На думку деяких експертів та науковців, Рахункова палата виконує, як вже було зазначено, переважно опосередковану контрольну функцію, в тому

числі за діяльністю КМУ, проте, аналізуючи звітність Рахункової палати за останні декілька років, стає зрозумілим, що роль та повноваження Рахункової палати зростають. Це підтверджує збільшення кількості виявлених порушень Рахунковою палатою та обсягів коштів у структурі державного бюджету, що були перевірені.

Члени Рахункової палати та її Голова призначаються та звільняються Верховною Радою України відповідно до результатів конкурсу, який оголошується за півроку до закінчення їх повноважень або через два тижні, у разі, коли припинення повноважень було спричинено раптовими обставинами. Комітет, що займається питаннями з бюджету, здійснює попереднє обговорення кандидатів на їх відповідність основним вимогам роботи із завданнями Рахункової палати.

Відповідно до статті 5 Закону України “Про Рахункову палату” Рахункова палата має завдання визначення потреби у фінансовому забезпеченні своєї діяльності та подання у встановленому Бюджетним кодексом України порядку бюджетного запиту до центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної фінансової і бюджетної політики. У випадку, якщо під час підготовки проєкту Державного бюджету України виникають розбіжності або суперечливі питання щодо визначення обсягу фінансового забезпечення діяльності Рахункової палати і Кабінетом Міністрів України не врегульовані такі розбіжності, Рахункова палата має право подати до комітету ВРУ, до предмета відання якого належать питання бюджету, відповідні пропозиції (з обґрунтуваннями та розрахунками) для прийняття відповідного рішення під час розгляду проєкту закону про Державний бюджет України [91].

Відповідно до статті 7 Закону України “Про Рахункову палату” Рахункова палата має право надання в межах компетенції консультації Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, міністерствам, іншим державним органам та органам місцевого самоврядування [91].

Серед основних функцій Рахункової палати можна виділити здійснення експертно-аналітичної та іншої діяльності, спрямованої на контроль за використанням коштів цільових фондів, коштів позабюджетних фондів, інших фінансово-кредитних та валютних ресурсів під час реалізації загальнодержавних програм. Також важливою функцією є проведення фінансового аудиту, ревізій та перевірок в органах виконавчої влади, Національному банку України, Фонді державного майна України та інших організаціях.

Відносини Рахункової палати з Кабінетом Міністрів України окремо регулюються статтею 39 Закону України “Про Рахункову палату”.

По-перше, відповідно до зазначеного Закону Кабінет Міністрів України у відповідь на запит Рахункової палати має надавати статистичну, фінансову та іншу інформацію, необхідну для виконання власних повноважень, що встановлюються Конституцією та законами України.

По-друге, Рахункова палата може звернутися до Кабінету Міністрів України та подати обґрунтовану пропозицію призупинити дію чи скасувати акт Кабінету Міністрів України з питань фінансів і бюджету з мотивів його невідповідності законам України.

По-третє, Рахункова палата має надавати Кабінету Міністрів України відомості щодо результатів здійснених нею стосовно органів виконавчої влади, об’єктів державної власності заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), а також готувати пропозиції з притягнення до передбаченої законодавством відповідальності осіб, які визнаються винними у порушенні вимог законодавства, нецільовому та (або) неефективному використанні коштів, заподіянні шкоди державі матеріального характеру. Крім того, Кабінет Міністрів України має поінформувати Рахункову палату щодо вжитих за результатами розгляду таких відомостей заходів.

Розглянемо участь громадських об’єднань та інших організацій, що відносяться до даного інституту, в процесі здійснення парламентського контролю за діяльністю КМУ.

В останні роки соціальний контроль, що здійснюється недержавними інститутами, наприклад, громадськими об'єднаннями та організаціями різних видів, представниками приватного сектору, зокрема трудовими організаціями та колективами, представниками політичних партій, що не входять до парламентських комітетів, окремими громадянами, іншими інститутами суспільства, набуває все більшого значення. Так, у положеннях Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки, затвердженої Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/ 2021 зазначено напрямки, які потребують удосконалення у цій сфері, зокрема, підтримка та сприяння розвитку незалежних громадських організацій, які мають можливість діяти як сторож влади та виконавчої влади. Ці організації можуть проводити моніторинг, аналіз та звітування щодо діяльності владних структур.

Цьому також сприяє розвиток корпоративної соціальної відповідальності, створення та розвиток регуляторних функцій, а також GR-функції в українських та міжнародних компаніях, що володіють активами в Україні.

Таким чином, компанії прагнуть все більше впливати на політику, на рішення органів державного управління, на прийняття нормативно-законодавчих актів, що сприятимуть як втіленню комерційних інтересів власників даних компаній, так і з іншої сторони – державно-приватному партнерству з розвитку соціальної інфраструктури, соціальним проектам, інвестуванню в регіони присутності компаній.

В цьому аспекті державним органам влади варто проводити досить гнучку політику для того, щоб, користуючись прагненням приватного сектору до впливу на прийняття законодавчих рішень, отримувати всебічну інформацію про стан та інтереси розвитку національного бізнесу, їх думку стосовно тих чи інших питань, фінансові та аналітичні дані, залучати бізнес до відкритих обговорень прийняття певних нормативно-правових актів, постанов та сприяти посиленню демократизації, прозорості та відкритості комунікації держави з громадянами та бізнесом. Це, в свою чергу, підсилить довіру до держави.

Водночас держава завжди повинна мати зворотний вплив на розвиток основних суспільних процесів. Саме для цього важливо отримання інформації щодо реального стану процесів, що відбуваються в державі, аналізу розвитку подій, умов, що впливають на ці події, та виявлення способів впливу на їх перебіг. Очевидно, що наявність розвинутого громадянського суспільства є важливою складовою сильної держави, оскільки воно сприяє формуванню та розвитку державних структур. Розвинуте громадянське суспільство виступає ефективним фактором державотворення, особливо за умови конструктивного та соціально відповідального діалогу з владою в рамках визначених правових норм і принципів.

В минулому приймалися постанови щодо розвитку ефективної взаємодії органів виконавчої влади з громадськими інститутами. Наприклад, в 2007 році була схвалена Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства (розпорядження Кабінету Міністрів України №1035, яке станом на тепер вже втратило чинність). Проте на сьогодні стає очевидним розвиток взаємодії державних та громадських інститутів на новому рівні з урахуванням інтересів кожної з даних сторін на засадах відкритого та прозорого діалогу, за можливості та в разі необхідності із залученням міжнародних організацій. Як приклад, можна навести діяльність в Україні таких організацій, як USAID, ACTED, що намагаються інтенсифікувати вплив соціальних інститутів на регуляторну взаємодію приватного сектору, держави та громадських інститутів. Як результат, вдосконалення законодавства, імплементація позитивного та сталого європейського досвіду.

Стосовно механізму впливу громадськості, зокрема громадських рад, на діяльність Кабінету Міністрів України, варто звернути увагу на такі чинні постанови:

- Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади (постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976, з останніми змінами від 2019 року);

- постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”.

- постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, якою затверджено:

- Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики;

- Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації.

Аналізуючи ці документи, зазначимо, що в них присутній певний механізм взаємодії діяльності КМУ з громадськістю, зокрема з метою забезпечення врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання рішень Кабінету Міністрів України, формування та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, проведення для цього зустрічей з головами громадських рад, утворених при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, обласних, Київській міських держадміністраціях, з Прем'єр-міністром України, іншими членами Кабінету Міністрів України, Державним секретарем Кабінету Міністрів України, державними секретарями міністерств;

Крім цього, річний план консультацій з громадськістю органами виконавчої влади складається на основі основних завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Державною програмою економічного і соціального розвитку України, планом законопроектних робіт та іншими документами, а також зважаючи на результати попередніх консультацій з громадськістю. У цей план включаються пропозиції, які надходять від громадських рад, створених при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади та інших зацікавлених сторін.

В постанові Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” також зазначається, що органи виконавчої влади під час проведення консультацій з громадськістю взаємодіють із ЗМІ, надають їм необхідні інформаційно-аналітичні матеріали. Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма).

Проте варто відзначити, що прописаний механізм взаємодії має досить загальний характер, необхідне його осучаснення, деталізація, можливо, розподіл за тематиками обговорень та компетентністю учасників зі сторони громадськості та ін.

Тобто, з однієї сторони, виникає думка про те, що сучасна українська правотворча та правозастосовча практика в загальному відповідає вимогам, що встановлюються до сучасних демократичних держав, стимулюючи створення потрібних передумов для самостійного вирішення громадськістю питань, пов’язаних з участю у прийнятті та реалізації рішень органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Але більш детальний аналіз дає можливість зрозуміти, що інститути громадянського суспільства ще не повною мірою готові до взаємодії з державою на засадах повної відкритості та прозорості діалогу, необхідне вдосконалення роботи механізмів довіри, в тому числі в аспектах проведення перевірок, звітності тощо.

1.4. Діяльність Кабінету Міністрів України як об’єкта парламентського контролю

Контроль за діяльністю КМУ є найважливішим аспектом парламентського контролю. Здійснення контролю в сфері дотримання прав людини, використання публічних фінансів та за діяльністю силових, національних безпекових структур може гарантувати функціонування держави

Україна на благо суспільства і в інтересах кожного громадянина. Питанню вивчення об'єкта парламентського контролю присвячено багато уваги в дослідженнях українських науковців.

Так, зокрема, Г. Журавльова узагальнюючи наукові підходи до визначення поняття парламентського контролю, зауважує наступне:

- визначення парламентського контролю охоплює всі різновиди та форми цього виду контролю;
- парламентський контроль може здійснюватися безпосередньо Верховною Радою України, а також через її органи (комітети) та посадових осіб, таких як Уповноважений Верховної Ради України з прав людини;
- одним з найважливіших об'єктів парламентського контролю є діяльність органів виконавчої влади, зокрема Кабінету Міністрів України, а також окремих міністерств та центральних органів виконавчої влади [27].

Можна погодитися з думкою науковців, що головним об'єктом парламентського контролю є діяльність Уряду, оскільки у статті 113 Конституції України зазначається, що Кабінет Міністрів України є підконтрольним Верховній Раді України. Звідси випливає висновок, що основним об'єктом парламентського контролю у механізмі забезпечення реалізації стратегічних актів виступає діяльність Уряду.

Під час аналізу видів діяльності КМУ, науковці розглядають його єдину компетенцію, яка виявляється через реалізацію різних завдань і здійснюється в рамках законодавчих норм і встановлених організаційних структур. Діяльність уряду може мати як юридичну, так і неправову форму.

Система правових форм під час здійснення повноважень Уряду проявляється при провадженні таких видів діяльності, як нормотворча, установча, правова та контрольна діяльність КМУ.

До нормотворчої форми діяльності КМУ варто віднести реалізацію діяльності щодо прийняття постанов, які мають нормативний характер і стосуються питань, що мають найбільш важливе значення, або розроблення проєктів законів, актів Президента України.

В межах нормотворчої діяльності можливо виділити ординарне, законопроектне і спеціальне провадження.

Ординарне провадження передбачає дії, пов'язані з напрямом з оновлення нормативного матеріалу.

Законопроектне провадження потрібно для діяльності КМУ з реалізації права законодавчої ініціативи і складається з розгляду та внесення до ВРУ проектів законів України, участі у законодавчій діяльності парламенту, а також у реалізації Президентом України права законодавчої ініціативи.

Установча форма діяльності виявляється за безпосередньої участі Кабінету Міністрів України як під час формування урядових робочих органів та апарату, так і опосередковано через Уряд Президентом України під час подання Прем'єр-міністра України про структуру Кабінету Міністрів України, призначення і звільнення керівників органів виконавчої влади і глав місцевих державних адміністрацій, створення, реорганізації або ліквідації центральних органів виконавчої влади.

Застосування правової форми діяльності КМУ включає реалізацію нормативних актів шляхом прийняття актів застосування права, а саме розпоряджень індивідуального характеру або прийняття питань організаційної і поточної роботи, а також щоденну роботу з виконання законодавчих положень і розгляд різних запитів управлінського характеру.

До правових форм діяльності необхідно віднести і контрольну форму, яка повинна здійснюватися шляхом моніторингу за достатнім функціонуванням підконтрольних органів і своєчасним коригуванням їх діяльності, якщо будуть зафіксовані випадки відхилень від заданих параметрів. Наукові дослідники виділяють два види урядових контрольних проваджень:

– нормотворче контрольне провадження, яке розглядається у випадку, коли Уряд виступає суб'єктом права конституційного подання до Конституційного Суду України з питань відповідності Конституції України застосовуваних міжнародних договорів, а також міжнародних договорів, поданих у парламент для ратифікації;

– виконавче контрольне провадження, яке виникає під час здійснення контролю за ефективністю діяльності виконавчої вертикалі й СКМУ.

Розглядаючи організаційні форми діяльності Кабінету Міністрів України потрібно виділити основні, які включають урядові засідання, персональну виконавчо-розпорядчу діяльність членів Уряду, засідання урядових комітетів, постійних і тимчасових робочих органів Кабінету Міністрів України, і допоміжні організаційні форми, зокрема участь членів Кабінету Міністрів України у засіданнях Ради національної безпеки і оборони України, у засіданнях колегій центральних органів виконавчої влади, складенні звітів про свою діяльність на “Днях Уряду” у Верховній Раді України, участь у комітетських слуханнях, візитах, поїздках, переговорах, прес-конференціях.

До матеріально-технічних форм діяльності Кабінету Міністрів України відносять роботу з депутатськими запитами й зверненнями, інформаційними запитами органів Верховної Ради України і Президента України, складанням звіту про виконання Державного бюджету України, Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, робота господарського характеру, з бухгалтерською звітністю, статистикою, діловодством.

Компетенція Кабінету Міністрів України охоплює різні сфери діяльності, включаючи заходи, спрямовані на забезпечення державного суверенітету і економічної незалежності України, реалізацію внутрішньої та зовнішньої політики, політику у галузях фінансів, цін, інвестицій та податків, регулювання зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування, розробку і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку країни, забезпечення рівних умов для розвитку різних форм власності, розробку проекту закону про Державний бюджет України та забезпечення його виконання після затвердження Верховною Радою України, забезпечення обороноздатності і національної безпеки країни, збереження громадського порядку, ефективну боротьбу зі злочинністю, організацію та забезпечення зовнішньоекономічної діяльності України, митну діяльність і

багато інших аспектів. справи, спрямування і координації роботи органів виконавчої влади.

Процедурні питання діяльності Кабінету Міністрів України, пов'язані із засіданнями Кабінету Міністрів України, основи діяльності Кабінету Міністрів України, організація роботи Кабінету Міністрів України, питання, пов'язані з діяльністю урядових комітетів, підготовка проєктів актів Кабінету Міністрів України, законопроектна діяльність, виконання актів законодавства, питання здійснення повноважень Кабінету Міністрів України у відносинах з органами виконавчої влади, державними господарськими об'єднаннями, підприємствами, у відносинах з Президентом України, Радою національної безпеки і оборони України, консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами і службами, утворюваними Президентом України, здійснення повноважень Кабінету Міністрів України у відносинах з Верховною Радою України та її органами, відносини Кабінету Міністрів України з органами судової влади та закордонними юрисдикційними органами, з органами місцевого самоврядування та громадськістю визначені у Регламенті Кабінету Міністрів України.

Контроль за виконанням Регламенту Кабінету Міністрів України здійснює Верховна Рада України. У Регламенті Верховної Ради України окремий розділ VI присвячений регулюванню порядку розгляду питань, пов'язаних зі здійсненням контрольних функцій Верховною Радою України щодо діяльності Кабінету Міністрів України. Його аналіз дозволяє зробити висновок, що парламентський контроль за реалізацією стратегічних актів Кабінетом Міністрів України здійснюється у такому порядку.

По-перше, це схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Така форма є однією з найбільш важливих, оскільки Програма діяльності Кабінету Міністрів України є ключовою у роботі Уряду, передусім в напрямі реалізації внутрішньої та зовнішньої політики, визначеної Верховною Радою України. Відповідно до статті 227 Регламенту Верховної Ради України Програма діяльності Кабінету Міністрів України перед її схваленням підлягає

поданню Головою Верховної Ради України для обговорення в комітети та депутатські фракції. Регламентом Верховної Ради України та в інших актах не деталізовані критерії оцінки Програми діяльності Кабінету Міністрів України, які дозволять парламенту прийняти рішення про схвалення або відхилення запропонованого документа.

Крім того, Програми діяльності Кабінету Міністрів України повинна ґрунтуватися на узгоджених політичних позиціях коаліції. Рішення про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України приймається на пленарному засіданні Верховної Ради України відповідно до процедури повного обговорення у порядку, визначеному статтею 30 Регламенту Верховної Ради України. Схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України має важливі наслідки для парламенту, тому що це рішення означає разом із погодженням з курсом та напрямом роботи Уряду на строк його повноважень ще і надання річного імунітету, протягом якого Верховна Рада України позбавляється права виносити резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України.

Беручи до уваги важливість цих обставини, необхідно визначити основні критерії оцінювання даного документа. Такими критеріями повинні бути відповідність завдань, визначених у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, поставленим у стратегічних актах парламенту та Президента України, наявність чіткої та обґрунтованої стратегії їх впровадження, визначення строків та заходів, необхідних для виконання поставлених завдань, затвердження конкретних законопроектів, які потребують прийняття, із виділенням тих, що повинні бути розроблені Кабінетом Міністрів України.

3 грудня 2020 року Верховна Рада України конституційною більшістю голосів ухвалила Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю”. Це рішення народних депутатів України стало першим кроком на шляху до посилення парламентського контролю в Україні, зокрема контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України. Закон України № 1052-IX встановив

вимоги до Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Зазначена Програма повинна містити цілі, завдання, критерії та строки.

Під час контролю за виконанням Програми діяльності Кабінету Міністрів України Верховна Рада України повинна оцінити, чи досягнуті всі цілі та завдання у встановлені строки та чи відповідають поточні показники та досягнення встановленим критеріям. Як наслідок, закон закладає правові основи для перетворення контролю з політичного та оціночного характеру на більш об'єктивний та незалежний.

Другий крок в напрямі парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України є заслуховування звітів та доповідей Уряду.

За допомогою цієї форми парламентського контролю можливо виявити несвоєчасність впровадження Урядом заходів, визначених у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, невідповідність спрямованості діяльності Уряду визначеним у Програмі або інших стратегічних актах напрямам, невідповідність одержаних у процесі виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України або інших стратегічних актів результатам, запланованим у зазначених документах.

Виявлення зазначених недоліків потребує необхідність коригування діяльності Уряду або стає підставою для винесення резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, наслідком якої може бути відставка діючого Кабінету Міністрів України. Згідно зі статтею 228 Регламенту Верховної Ради України парламент один раз на рік розглядає звіт Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання схваленої ним Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Щороку, не пізніше 15 квітня поточного року, Кабінет Міністрів України подає до Верховної Ради України звіт про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України за попередній рік. На розгляд Верховної Ради України Кабінет Міністрів України подає звіт про виконання Державного бюджету України, доповідь про хід і результати виконання затверджених загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля.

За пропозицією Голови Верховної Ради України або відповідного комітету Верховна Рада України приймає рішення щодо предмета питання, яке розглядається. Доповідь про хід та результати виконання таких програм може бути заслухана на пленарному засіданні Верховної Ради України. Після заслуховування звіту та співдоповідей комітетів проводиться обговорення звіту. За підсумками обговорення щорічного звіту Верховною Радою України у формі постанови приймається одне з можливих рішень – визнати діяльність Кабінету Міністрів України задовільною та надати рекомендації, визнати діяльність Кабінету Міністрів України задовільною або визнати діяльність Кабінету Міністрів України незадовільною.

Рекомендації затверджуються у тексті відповідної постанови Верховної Ради України. Інформація про рівень виконання рекомендацій відображається у наступному звіті Кабінету Міністрів України. Якщо діяльність Кабінету Міністрів України визнана незадовільною, Верховна Рада України відповідно вимог статті 87 Конституції України має право прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України без додаткового включення цього питання до порядку денного пленарного засідання.

Законом України № 1052-IX затверджується конституційно-правова роль комітетів як органів, що сприяють Верховній Раді України у здійсненні повноважень щодо парламентського контролю.

Комітети контролюють хід виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, мають повноваження розглядати на своїх засіданнях урядовий звіт, який відповідно до загальних правил, передається комітетам не пізніше як за 15 днів до розгляду Верховною Радою України. Комітети приймають рекомендації і надсилають їх комітету, визначеному головним з попереднього розгляду звіту.

Головний комітет не пізніше як за 5 днів до дня розгляду звіту на пленарному засіданні подає проєкт постанови, яка передбачає прийняття одного з рішень – визнати діяльність задовільною, визнати діяльність задовільною та надати рекомендації, визнати діяльність незадовільною.

Після заслуховування звіту Кабінету Міністрів України та перед його обговоренням проводиться співдоповідь комітетів.

Законом України № 1052-IX встановлюються сучасні вимоги до звіту Кабінету Міністрів України і передбачається, що Програма діяльності Кабінету Міністрів України повинна містити програмні цілі, критерії і строки досягнення програмних цілей, завдання, впровадження яких є обов'язковим для досягнення цілей, строки виконання таких завдань. Під час розгляду звіту Кабінету Міністрів України, підготовки рекомендацій Кабінету Міністрів України комітети мають можливість використовувати інформацію, отриману ними під час виконання контрольної функції у вигляді здійснення аналізу практики застосування законодавчих актів, від Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, від Рахункової палати, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань і громадян.

При огляді пропозицій українських дослідників у галузі державного управління щодо форм парламентського контролю над реалізацією стратегічних актів, можна підтримати думку науковців, які стверджують, що ефективність парламентського контролю полягає у досягненні певного результату в діяльності контрольованого об'єкта [113]. Розглядаючи досліджувану сферу, можна стверджувати, що парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України може бути ефективним, якщо будуть наявні чіткі показники для оцінки якості виконання Урядом своїх повноважень, зокрема, щодо виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та впровадження стратегічних актів парламенту. Зауваження зарубіжних вчених полягають у тому, що для оцінки ефективності виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України можна розглядати такі критерії: ступінь виконання програмних заходів, зазначених у відповідному документі; існування та характер перешкод й обмежень для подальшого виконання програми; наявності перешкод визначення змін, які необхідно внести до Програми, або заходів, яких необхідно вжити з метою подолання відповідних перешкод; механізм та послідовність реалізації Програми відповідно до меж

запланованого періоду часу; розуміння того, якою мірою поточний стан виконання Програми дозволяє досягти очікуваних результатів; розуміння того, як реалізація Програми може задовольнити інтереси та потреби громадськості або інших головних сторін, таких як народ, держава, міжнародне співтовариство [199].

Аналізуючи питання взаємодії з офісом Президента України, варто відзначити, що відповідно до Положення про Офіс Президента України (Указ Президента України “Про Положення про Офіс Президента України” від 25 червня 2019 року) та Регламенту Кабінету Міністрів України (постанова Кабінету Міністрів України від 8 липня 2009 року № 712) визначаються основи співпраці Кабінету Міністрів України, Президента України та Офісу Президента України.

Так, Офіс Президента України у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України та одночасно має здійснювати аналіз актів Кабінету Міністрів України, забезпечувати контроль щодо виконання указів та розпоряджень Президента України стосовно діяльності Кабінету Міністрів України та опрацьовувати внесені пропозиції з кадрових питань, що входять до повноважень Президента України.

Зокрема, відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України Верховна Рада України на основі подання Президента України призначає та затверджує кандидатуру Прем'єр-міністра України. За поданням Прем'єр-міністра України схвалюються та призначаються члени Кабінету Міністрів України, керівники інших центральних органів виконавчої влади, а також кандидатури голів місцевих державних адміністрацій. Припиняються повноваження зазначених осіб в аналогічному порядку.

Секретаріат Кабінету Міністрів України має надавати Офісу Президента України відповідно до надісланих запитів усі необхідні документи, аналітичні та інформаційні матеріали, а також доводити позицію Кабінету Міністрів

України стосовно виявлених зауважень та пропозицій до законів України, внесених КМУ.

Стосовно актів Кабінету Міністрів України та протоколів засідань Кабінету Міністрів України слід зазначити, що вони мають бути надіслані до Офісу Президента України у визначені Регламентом Кабінету Міністрів України терміни. Відповідно до результатів розгляду Прем'єр-міністром України зауважень та пропозицій до певного закону України або іншого нормативно-правового документа, внесеного КМУ, Секретаріат Кабінету Міністрів України доводить позицію Кабінету Міністрів до Офісу Президента України. У випадку необхідності СКМУ має надати додаткові матеріали та роз'яснення до Офісу Президента України.

Основним звітним документом, що розкриває питання діяльності Кабінету Міністрів України, є річний звіт про виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, що затверджується постановою Кабінету Міністрів України.

Даний звіт готується та подається Кабінетом Міністрів України не пізніше ніж за сорок п'ять днів після закінчення звітного року.

У Регламенті Кабінету Міністрів України зазначається, що матеріали до щорічного звіту Уряду про виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України готують міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, обласні держадміністрації та подають їх до 30 січня поточного року Мінекономіки. У свою чергу, Мінекономіки подає проєкт звіту Кабінету Міністрів України до 5 лютого поточного року.

Тобто для підготовки проєкту звіту Мінекономіки проводить аналіз та консолідує інформацію зі систематизації та обґрунтування показників, які відображають ситуацію щодо стану реалізації Програми діяльності Кабінету Міністрів України, а також аналіз соціально-економічних змін у розвитку держави, результати якого також висвітлює у проєкті звіту Уряду. За пропозицією Голови Верховної Ради України, або не менше трьох комітетів, або не менш однієї третини народних депутатів України від конституційного

складу Верховної Ради України може бути висунута вимога щодо надання позачергового звіту.

Окрім звіту про виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, КМУ також подає такі форми регулярної звітності: звіт про виконання Державного бюджету України; доповіді про хід і результати виконання затверджених парламентом загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; щорічна доповідь про економічний і соціальний розвиток України (орієнтуючись на послання Президента України до Верховної Ради України).

За підсумками обговорення звітів відповідно до положень Регламенту Верховної Ради України КМУ приймає відповідну постанову.

Окрім даного звіту, варто відзначити, що міністри на регулярній основі подають Кабінетові Міністрів України звіти про результати реалізації політичних пропозицій. Підготовка відповідних матеріалів здійснюється у порядку, встановленому § 75 Регламенту КМУ. Голови обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій подають у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку щороку до 1 березня Кабінетові Міністрів України звіти про результати діяльності очолюваних ними органів.

Висновки до розділу 1

Результати проведеного дослідження теоретичних засад парламентського контролю за діяльністю КМУ полягають у такому.

1. Парламентський контроль є досить складною системою, що складається із суб'єктів, які мають високий ступінь законодавчої влади, та комітетів, які утворені на їх основі, таких як Верховна Рада України, Рахункова палата, парламентські політичні партії, комітети та комісії, до складу яких входять народні депутати України та ін. Система даних суб'єктів має точно визначений порядок ініціації, формування, періоду роботи та поставлені завдання, розподілені за ознакою відповідності компетенцій учасників та

представників комітетів, комісій, засідань тематиці, присвяченій їх роботі. Також вона має досить специфічну та розгалужену систему взаємозв'язків між собою. Окрім того визначено, що, враховуючи принципи та ідеологічні засади демократії, а також сталу та результативну практику державного управління розвинутих країн світу, в процесах здійснення парламентського контролю як його суб'єкти повинні брати участь інститути громадянського суспільства: громадські організації, ЗМІ, представники різних політичних партій тощо.

2. Результати дослідження основних складових понятійно-категоріального апарату, які визначаються у нормативно-правових актах, що регулюють основні засади здійснення парламентського контролю в Україні, використовуються державними органами у доповідях, звітах та інших інформаційних та аналітичних матеріалах; вченими в наукових працях. Враховуючи увагу, приділену складенню звітності (Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю”), на наш погляд, необхідне доопрацювання нормативної бази з визначення, консолідації та осучаснення (наближення до європейських рекомендацій) теоретичної складової.

3. Під час дослідження принципів здійснення парламентського контролю визначено, що поряд з уже визначеними та вивченими підходами до їх класифікації науковцями сучасні потреби обґрунтовують необхідність імплементації у вже існуючу систему таких принципів, як принципи відповідності (або комплаєнс-принцип), доброчесності, прозорості, інформаційної безпеки та відкритості.

4. Визначено, що під час здійснення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України контрольна функція на практиці найчастіше виконується у поєднанні з регуляторною та соціальною функціями, результати дослідження підтверджують більшу ефективність порівняно із здійсненням заходів з переважно оцінки та контролю в рамках реалізації лише контрольної функції.

Основні наукові результати першого розділу опубліковано в працях автора [103; 104; 106].

РОЗДІЛ 2

РЕАЛІЗАЦІЯ ПАРЛАМЕНТОМ КОНТРОЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: ОРГАНІЗАЦІЙНО- ПРАВОВІ ЗАСАДИ

2.1. Нормативно-правове забезпечення взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України і здійснення парламентського контролю

Система нормативно-правового забезпечення взаємодії ВРУ і КМУ щодо здійснення та регулювання парламентського контролю ґрунтується на положеннях Конституції України, Законах України “Про Кабінет Міністрів України”, “Про Регламент Верховної Ради України”, “Про комітети Верховної Ради України”, “Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”, “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, “Про Рахункову палату”, Регламенту Кабінету Міністрів України, Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю” від 3 грудня 2020 року № 1052-іх, а також на інших законодавчих актах парламенту та Уряду.

Дієвість парламентського контролю пов’язана із такими складовими, як:

- розробка та використання розвинутої нормативно-правової бази, яка надає можливість парламенту використовувати значний спектр відповідних повноважень, а також застосовувати ефективний інструментарій;
- чіткість та усунення неоднозначності у сучасній нормативно-правовій базі, що виключає можливість неоднозначного трактування норм правових положень;
- відповідність діяльності під час контрольної функції національним законам, як головній юридичній силі в державі;

- наявність злагодженої практики взаємодії Уряду та парламенту, професіоналізм фахівців, які здійснюють парламентський контроль.

За результатами науково-теоретичного аналізу виявлено, що основними та найважливішими документами, що регулюють головні засади здійснення парламентського контролю в Україні є Конституція, Регламент Верховної Ради України та Регламент Кабінету Міністрів України.

Такі документи мають детально та точно описувати процедури, пов'язані з виконанням основної функції – контрольної. Наразі вони визначають декілька форм контрольної діяльності, що здійснюється безпосередньо парламентом: розгляд всіх форм звітності та порядку підготовки доповідей КМУ (ст. 228 Регламенту Верховної Ради України); організацію проведення “години запитань до Уряду” (ст. 229 Регламенту Верховної Ради України). Водночас вважаємо, що даний захід належить більше до форм організаційної діяльності; підготовку та організацію проведення парламентських слухань (ст. 233–236 Регламенту Верховної Ради України).

Крім того, в рамках виокремлення функцій та завдань в галузі здійснення парламентського контролю варто звернути увагу на такі положення, що передбачають:

- визначення термінів, на які схвалюють Програму діяльності Кабінету Міністрів України (що має важливий вплив на дотримання довгострокового планування роботи уряду, а також знижує ризик уникнення ним та посадовцями відповідальності);
- визначення строків подання Програми діяльності Кабінету Міністрів України на розгляд парламенту;
- визначення строків ухвалення та затвердження парламентом рішення стосовно Програми діяльності Кабінету Міністрів України після того, як її було подано на розгляд парламенту;
- наслідки та інші обставини, що виникають у разі несхвалення (відхилення) Програми діяльності Кабінету Міністрів України [73].

Загалом, в рамках існуючої системи нормативно-правового забезпечення взаємодії ВРУ і КМУ в процесі здійснення парламентського контролю передбачається дві основні форми контролю за діяльністю Уряду: проведення “години запитань до Уряду” у ВРУ; розгляд ВРУ регулярної звітності КМУ щодо ходу та результатів виконання схваленої Програми діяльності Кабінету Міністрів України (окрема увага звертається та деталізується на процедурі розгляду звітності).

Відповідно, варто проаналізувати зазначені документи з метою виокремлення механізму взаємодії ВРУ та КМУ в процесі здійснення парламентського контролю детальніше.

Важливими у цьому процесі є Регламент ВРУ та Регламент КМУ. Аналізуючи питання взаємодії ВРУ та КМУ, викладені в Регламенті ВРУ, вважаємо, що необхідно звернути увагу на такі положення:

- відповідно до плану законопроектної роботи (ст. 19) Програма діяльності Кабінету Міністрів України та орієнтовного плану законопроектних робіт Кабінету Міністрів України є базою для врахування пропозицій від комітетів ВРУ щодо питань, які потребують законодавчого врегулювання;
- організація та проведення спільної роботи ВРУ з членами КМУ в рамках заходу “година запитань до Уряду” (у дні проведення пленарних засідань щотижня у п’ятницю з 10 до 11 години, ст. 25, п. 3);
- регулювання порядку виступів і надання слова на пленарних засіданнях ВРУ для доповідей, відповідей, обговорень, запитів, в яких беруть участь члени КМУ (гл. 6, ст. 32, п. 2);
- регулювання права законодавчої ініціативи. Так, відповідно до пп. 1–3 ст. 89 гл. 18 право законодавчої ініціативи у ВРУ належить, зокрема, КМУ та народним депутатам України, наряду з першочерговою – Президенту України. Варто відзначити те, що КМУ має виключне право на: внесення проекту Закону про Державний бюджет України на розгляд до ВРУ; внесення проекту Закону про надання згоди на обов’язковість міжнародних договорів України (це може робити Президент України або КМУ); участь КМУ у попередньому розгляді

законопроектів, проектів інших актів у комітетах, до предмета відання якого належать питання бюджету. В даному напрямі КМУ здійснює: експертизу щодо аналізу його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини (ст. 93, 103); бере участь у відкликанні законопроектів у разі необхідності (ст. 105); бере участь у підготовці та затвердженні висновку головного комітету щодо законопроектів у разі, коли законопроект потребує фінансово-економічного обґрунтування; підготовку інших супровідних документів (ст. 111, 123); бере участь у розгляді та підготовці висновків урамках слухання законопроектів у третьому читанні (ст. 129);

- взаємодія ВРУ та КМУ в процесі затвердження Державного бюджету України і контролю за його виконанням (зокрема схвалення бюджетної декларації, врахування річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України за попередній бюджетний період, підготовка до розгляду проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік, звіту щодо його виконання, гл. 27);

- взаємодія ВРУ та КМУ в процесі заслуховування ВРУ щорічних та позачергових послань Президента України, законопроектів про надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України (гл. 132), призначення посадовців (гл. 33), розгляду електронних петицій (гл. 36), участі в парламентських слуханнях.

Окремо необхідно виділити спільну участь ВРУ та КМУ в розгляді питань, пов'язаних із здійсненням контрольних функцій ВРУ (гл. 37) та безпосередньо у розгляді питань, пов'язаних з парламентським контролем за діяльністю КМУ. Зокрема, регламентуються та пояснюються взаємовідносини КМУ та ВРУ стосовно: розгляду питання про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; розгляду ВРУ звітів і доповідей КМУ; організації та проведення "години запитань до Уряду"; підготовки до розгляду ВРУ питання про відповідальність КМУ; розгляду ВРУ питання про відповідальність КМУ [10; 92; 95].

Як бачимо, ВРУ та КМУ взаємодіють між собою не тільки в рамках, описаних та затверджених у главі 38, але ВРУ виконує контрольні функції щодо діяльності КМУ, в тому числі в ряді інших важливих питань, на які була звернута увага вище.

Далі, проведемо аналіз взаємодії ВРУ та КМУ в рамках Регламенту Кабінету Міністрів України: по-перше, звернемо увагу на розділ XI Регламенту Кабінету Міністрів України. Так, у даному розділі в рамках здійснення повноважень КМУ у відносинах з ВРУ та її структурними підрозділами, главі 1 § 110 з урахуванням доповнення пунктів 3 і 4 згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 670 від 29 липня 2020 р., визначаються основні положення щодо забезпечення взаємодії КМУ з ВРУ. Зокрема наголошується, що “Кабінет Міністрів обирає членів Кабінету Міністрів, які будуть відповідальними за забезпечення взаємодії Кабінету Міністрів з відповідними фракціями депутатів та групами у Верховній Раді, її комітетами та державними структурами і постійно співпрацюють з ними.

Для забезпечення взаємодії з Верховною Радою відбувається процес визначення керівниками центральних структур виконавчої влади посадових осіб з числа своїх заступників, які будуть відповідальними за виконання наданих обов’язків. Керівниками центральних органів виконавчої влади має бути забезпечено внесення до модуля взаємодії інформаційних відомостей про взаємодію з Верховною Радою. Процедура внесення зазначеної інформації керівниками центральних органів уряду, діяльність яких спрямовує та координує Кабінет Міністрів України безпосередньо через відповідні міністерства, здійснюється стосовно звернень відповідних міністрів.

Секретаріат Кабінету Міністрів повинен забезпечити доступність до модуля взаємодії для занесення інформаційних відомостей про взаємодію з Верховною Радою та опублікування їх на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів” [84]. Розділ 11 (гл.1, § 109) Регламенту Кабінету Міністрів України визначає положення щодо співпраці КМУ з ВРУ на термін виконання своїх повноважень, які впроваджуються послідовними діями КМУ щодо

інформування ВРУ про день, час і місце проведення засідання КМУ відповідно до процедури, розглянутої у пункті 2 § 17 Регламенту Кабінету Міністрів України. Також зазначається, що “у випадку розгляду питання, яке вимагає широкого обговорення, Прем’єр-міністр від імені Кабінету Міністрів повинен запросити на засідання Кабінету Міністрів Голову Верховної Ради з його заступниками, керівників комітетів, груп та фракцій, а також окремо народних депутатів України” [101].

Члени Кабінету Міністрів можуть брати участь згідно із встановленим Регламентом Верховної Ради України порядком в її пленарних засіданнях, засіданнях її комітетів та інших структур, парламентських слуханнях та слуханнях у комітетах Верховної Ради, у засіданнях Погоджувальної ради депутатських фракцій, взаємодіяти з фракціями депутатів, груп та позафракційними народними депутатами України. Згідно з вказівками членів Кабінету Міністрів на засіданнях комітетів, тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій у Верховної Ради мають бути присутніми уповноважені особи міністерств, інших центральних структур урядової влади та Секретаріату Кабінету Міністрів.

У разі запрошення з боку Верховної Ради Кабінет Міністрів у повному складі бере участь в урочистому засіданні Верховної Ради з нагоди складення новообраними народними депутатами України присяги, під час засідань на яких заслуховуються щорічні та позачергові послання Президента України, щорічні звіти про підсумки виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів, проведення “години запитань до Уряду” та в інших випадках згідно з рішеннями Верховної Ради чи Прем’єр-міністра. Кабінет Міністрів подає звіт Верховній Раді з деяких питань своєї діяльності, готує необхідну інформацію для народних депутатів України, розглядає депутатські звернення і запити, звернення та рекомендації комітетів Верховної Ради, вносить висновки до законопроектів, поданих на розгляд Верховної Ради народними депутатами України” [101].

Загалом, за результатами аналізу Регламенту Кабінету Міністрів України можна стверджувати, що КМУ у взаємодії з ВРУ здійснює виконавчу функцію. Переважно це стосується постанов ВРУ, що приймаються відповідно до Конституції та інших законів України. КМУ є відповідальним органом перед ВРУ та Президентом України та виконує також підзвітні функції стосовно ВРУ у межах, передбачених Конституцією України (§ 1-2). Відповідальним за взаємодію ВРУ з КМУ відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України здійснюють Перший віце-прем'єр-міністр, Віце-міністр відповідно до своїх компетенцій.

Аналізуючи Регламент Кабінету Міністрів України далі, доходимо до висновку, що КМУ займається досить широким спектром роботи з документами, поширенням матеріалів та складанням протоколів до засідань (відповідно до результатів їх проведення), зокрема в рамках цього завдання здійснюється аналітична функція. Наприклад, під час розроблення або підготовки пропозицій чи висновку до певного законопроекту КМУ може здійснювати всі необхідні розрахунки та прогнозування. Окрім того, ця функція виконується у законотворчій діяльності.

Узагальнюючи викладене, в таблиці 2.1 подано інформацію щодо результатів систематизації та теоретичного узагальнення основних нормативно-правових актів, що регулюють питання забезпечення взаємодії ВРУ і КМУ в процесі здійснення парламентського контролю.

В таблиці 2.2 наведено пропозиції щодо напрямів доповнення документа у даному питанні в межах визначеної проблематики дисертаційного дослідження.

Таблиця 2.1.

Основні нормативно-правові акти, що регулюють питання забезпечення взаємодії ВРУ і КМУ в процесі здійснення парламентського контролю

№	Назва нормативно-правового акта	Суть регулювання взаємодії ВРУ і КМУ
1	Конституція України	визначає, що відповідно до ст. 85 до повноважень ВРУ належить здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією та законом (п. 33); відповідно до ст. 75 єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – ВРУ
2	Закон України “Про Кабінет Міністрів України” Постанова від 18 липня 2007 р. № 950 “Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України”	визначає основні принципи, завдання, функції, компетенції КМУ, зокрема в галузі здійснення парламентського контролю; контролю за додержанням законодавства органами державної влади у галузі парламентського контролю; регламентує питання щодо підготовки до парламентських слухань (зокрема аналітичних матеріалів та доповідей на розгляд ВРУ).
3	Закон України “Про Регламент Верховної Ради України”	встановлює порядок підготовки і проведення сесій ВРУ, її засідань, в тому числі у формі парламентських слухань та стосовно питань, пов’язаних з парламентським контролем (п. 4 ст. 20), зокрема за діяльністю КМУ (гл. 38); проведення парламентських слухань у ВРУ (гл. 39)
4	Закони України “Про Комітети Верховної Ради України”, “Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”,	розкривають та регламентують питання, пов’язані з виконанням головного завдання тимчасових слідчих комісій ВРУ – здійснення парламентського контролю шляхом проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес; взаємодії та взаємовідносин з ВРУ та КМУ в процесі розв’язання цього завдання; визначають питання взаємодії комітетів ВРУ з КМУ, розкривають контрольну функцію комітетів ВРУ, що полягає в організації та підготовці за дорученням ВРУ парламентських слухань; інших питань, пов’язаних із забезпеченням реалізації парламентського контролю
5	Закон України “Про статус народного депутата України”	статті 15 та 16 визначають депутатський запит та депутатське звернення як механізм парламентського контролю
6	Закон України від 3 грудня 2020 р. № 1052-іх “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю”	регламентує питання, пов’язані з процесом звітування органів державної влади щодо результатів їх діяльності; вносить уточнення та доповнення ряду нормативно-правових актів, що визначають компетенції та завдання органів державної влади, які беруть участь у процесі здійснення парламентського контролю
7	Закони України “Про Службу безпеки України”, “Про Антимонопольний комітет України”, “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”	регулюють окремі питання, пов’язані з поданням звітності відповідних державних органів щодо їх діяльності, виконання контрольних функцій та інших повноважень (зокрема тих, що стосуються процесів розгляду звітів, доповідей та іншої інформації державних органів та посадових осіб)
8	Закон України “Про Рахункову палату”	визначає, що суб’єктний склад парламентського контролю включає Верховну Раду України та її складові елементи (представників та органи). Саме Верховна Рада України являє собою законодавчий орган, який здійснює парламентський контроль.

*Джерело: складено автором.

Таблиця 2.2.

Пропоновані напрями удосконалення (доповнення) нормативно-правових актів у взаємодії ВРУ та КМУ у сфері парламентського контролю

№	Нормативно-правовий акт	Пропозиція щодо удосконалення (доповнення) документа
1.	Конституція України	розглянути питання щодо вдосконалення процедур регулювання обсягів дискреційних повноважень голови виконавчої влади (встановити більш “гнучкі” регулюючі процедури), переглянути ефективність методів реагування виконавчої влади на виняткові та особливі обставини
2.	Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 “Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України”	покращити IT-функції державних органів, що беруть участь у парламентському контролі за діяльністю КМУ в процесі звітування, подальшу діджиталізацію процесів звітування, деталізацію окремих процедур; переглянути ймовірні колізії в Регламенті Кабінету Міністрів України з метою їх усунення
3.	Закон України “Про Регламент Верховної Ради України”	розглянути питання щодо удосконалення системи підзвітності органів виконавчої влади та прописати дану процедуру в Регламенті Верховної Ради України; переглянути ймовірні колізії в Регламенті Верховної Ради України з метою їх усунення; вдосконалити (посилити, або, навпаки “лібералізувати”) механізм інституційної взаємодії ВРУ, комітетів, Рахункової палати і Уповноваженого ВРУ з прав людини
4.	Закони України “Про Комітети Верховної Ради України”, “Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України”	уточнити роль та завдання комітетів ВРУ та слідчих комісій у процесах, пов’язаних із розглядом звітів, доповідей та інформації державних органів та посадових осіб
5.	Закон України від 3 грудня 2020 р. № 1052-іх “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю”	Розглянути питання щодо можливості та напрями щодо вдосконалення системи звітування перед ВРУ, зокрема: - переглянути структуру та наповненість звітів державних органів; - зробити контролюючу функцію комітетів більш “гнучкою” відповідно до обставин справ, що розглядаються та (або) перебувають на контролі; - розробити більш сучасну систему оцінки звітів органів державної влади; - посилити ефективність парламентських слухань
6.	Інші закони, постанови та нормативно-правові акти: Закони України “Про Службу безпеки України”, “Про Антимонопольний комітет України”, “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”	уточнити механізм взаємодії державних органів та уповноважених осіб (зокрема, Служби безпеки України, Антимонопольного комітету, Уповноваженого ВРУ з прав людини) між собою в процесі здійснення функцій та завдань

* Джерело: складено автором.

Звертаючи увагу на пропоновані напрями доповнення нормативно-правових актів (вдосконалення), наведені у таблиці 2.2, вважаємо, що варто додати те, що досить складно пропонувати вдосконалити Конституцію України в світлі парламентського контролю, бо для цього, знову ж таки на нашу думку, необхідно розробити окремий законопроект або навіть певну групу законопроектів.

У даному напрямі варто звернути увагу на той факт, що в деяких країнах світу конституції визначають частоту періодів запитань в рамках аналогічного заходу “година запитань до уряду”. Водночас варто пам’ятати про те, що в дійсності парламентський контроль є обов’язковою умовою функціонування правового інституту надзвичайного стану, що ґрунтується на такому принципі: законодавча влада не повинна обмежувати владу виконавчу у змозі швидкого реагування у разі виникнення негайних (непередбачуваних) ситуацій, але законодавча сторона може і повинна чітко врегулювати дискреційні повноваження, які має голова виконавчої влади, що припускає скасування або завершення особливого положення і тим самим досягти жорсткого контролю всіх допустимих методів негайного реагування виконавчої влади на відповідні обставини [77; 78].

Керуючись даним фактом, вважаємо, що доповнити Конституцію України в частині регулювання парламентського контролю можливо лише загальними положеннями. Розглядаючи питання законотворчої спільної діяльності декількох державних інституцій, необхідно звернути увагу на такий документ, як Програма діяльності Кабінету Міністрів України.

За результатами аналізу основ взаємодії ВРУ та КМУ в процесі здійснення парламентського контролю, висвітлених у відповідному існуючому нормативно-правовому забезпеченні, розуміємо, що контроль за діяльністю КМУ повноцінно можливий лише за умови наявності схвалення парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Розглянемо даний документ детальніше. Так, передусім, питання, пов’язані зі схваленням Програми діяльності Кабінету Міністрів України,

розглядаються у статті 227 Регламенту Верховної Ради України. Через розроблення Програми діяльності Кабінету Міністрів України та внесення її до розгляду парламентом для відповідного схвалення Уряд визначає стратегію своєї діяльності.

Відповідно до ч. 1 ст. 11 Закону України “Про Кабінет Міністрів України” Програма діяльності Кабінету Міністрів України повинна базуватися на принципі узгодження політичних позицій та програмних завдань коаліцій депутатських фракцій у ВРУ. Такі програмні завдання мають формалізуватися в угоді про створення коаліції. Як наслідок, Програма діяльності Кабінету Міністрів України надасть відображення програмних позицій коаліції, закладених у відповідній коаліційній угоді.

Водночас відповідно до ч. 1 параграфу 5 Регламенту Кабінету Міністрів України Програма діяльності Кабінету Міністрів України – це урядовий документ, в якому проголошені напрями стратегії його діяльності. Розроблення цього документа проводиться з урахуванням узгоджених політичних позицій та завдань програм коаліції депутатських фракцій у ВРУ та пропозицій членів КМУ.

У ч. 1 цієї статті та в Регламенті Кабінету Міністрів України уточнюється, що Програма діяльності Кабінету Міністрів України створюється на період його повноважень. Це передбачає, що для одного і того ж складу Уряду затверджується лише одна Програма його діяльності. Разом з тим строк повноважень КМУ порівняно із строками повноважень Президента України та ВРУ не є абсолютно визначеним. Це варто брати до уваги, враховуючи відносний характер даної законодавчої формули.

Під час розгляду специфічних особливостей Програми діяльності Кабінету Міністрів України важливим є питання визначення строків її підготовки, тому що вони впливають на обчислення строків схвалення Програми парламентом. У цьому питанні у законодавстві України містяться дещо інші правові вказівки. У ч. 1 статті 11 присутні приписи, які вказують, що Програма діяльності Кабінету Міністрів України повинна подаватися на

розгляд ВРУ у термін, що відповідає 1 місцю після формування КМУ. Тобто передусім відбувається перевірка Урядом, потім проводиться розроблення ним Програми його діяльності, потім Програма діяльності Кабінету Міністрів України подається для схвалення до парламенту. Схожа логіка закладена в ч. 2 ст. 11 Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, з урахуванням якої Програма діяльності Кабінету Міністрів України має бути подана до ВРУ Прем’єр-міністром України протягом одного місяця з дати визначення КМУ. Це означає, що, по-перше, Програма діяльності Кабінету Міністрів України є програмою діяльності Уряду – вона подається за умови наявності останнього де-юре; по-друге, вона виступає предметом колективного обговорення і прийняття, як це, очевидно, і має бути притаманне урядовій програмі, а не результатом одноособового волевиявлення Прем’єр-міністра України, який згідно з ч. 3 ст. 11 Закону зобов’язаний особисто представляти Програму діяльності Кабінету Міністрів України на пленарному засіданні ВРУ.

Згідно з Регламентом Кабінету Міністрів України необхідна орієнтація на швидке затвердження парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Така динаміка у сенсі частин 2-3 цієї статті означає: 1) спрямування Головою ВРУ з метою проведення обговорень в комітетах та депутатських фракціях або групах Програми діяльності Кабінету Міністрів України відразу з наступного дня її надходження; 2) проведення обговорення програми в комітетах і фракціях (групах); 3) вивчення можливості затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України не пізніше як через п’ятнадцять днів після її отримання парламентом за умови включення до переліку питань, затверджених для розгляду на поточній сесії парламенту без проведення процедури голосування.

Відповідно до ч. 4 цієї статті передбачається проведення процедури повного обговорення Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Це вказує на неприпустимість розгляду даного питання за скороченою процедурою з огляду на його суспільну і державну важливість.

Як свідчить системний аналіз ч. шостої та восьмої статті, що розглядаємо, відповідно до результатів розгляду Програми діяльності Кабінету Міністрів України ВРУ має можливість: затвердити Програму діяльності Кабінету Міністрів України; враховуючи зауваження і пропозиції, висловлені під час обговорення Програми діяльності Кабінету Міністрів України, надати можливості КМУ доопрацювати Програму; не затвердити Програму діяльності Кабінету Міністрів України.

По-перше, до голосування пропонується проєкт постанови, внесений КМУ, про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Якщо він набирає на свою підтримку 226 і більше голосів народних депутатів України, Програма діяльності Кабінету Міністрів України є схваленою. Якщо ж ні, тоді головуючий виносить на голосування питання про надання Урядові можливості доопрацювання Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Якщо на підтримку цього рішення набирається не менше 226 голосів народних депутатів України, Програма діяльності Кабінету Міністрів України повертається до КМУ для відповідного доопрацювання з метою виключення недоліків і розгляду пропозицій, внесених під час обговорення Програми. Відповідне рішення ухвалюється шляхом проведення відкритого поіменного голосування при більшості від конституційного складу парламенту і оформляється відповідним рішенням ВРУ. В разі, коли в жодному наведеному випадку пропозиції не набирають на своє схвалення 226 голосів народних депутатів України, тоді Програма діяльності Кабінету Міністрів України вважається не схваленою. Окреме рішення про це парламент не приймає, і позитивне голосування за несхвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України не проводиться. З юридичної сторони несхвалення такої Програми означає неможливість протягом року після цього подавати новий варіант Програми діяльності Кабінету Міністрів України до парламенту.

ВРУ може запропонувати КМУ використати можливість для доопрацювання Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Повторний розгляд Програми діяльності Кабінету Міністрів України ВРУ повинен

проходити не пізніше п'ятнадцятого дня після прийняття такого рішення (ч. 5 ст. 11 Закону України “Про Кабінет Міністрів України”) та вноситься до парламенту за алгоритмом, описаним у цій статті Регламенту. Водночас варто врахувати, що рішення про доопрацювання може прийматися парламентом лише один раз (ч. 7).

В ч. 9 цієї статті допускається можливість повторного внесення Програми діяльності Кабінету Міністрів України після закінчення року з дати її незатвердження. Не має значення, чи береться до уваги Програма, текст якої і є варіантом її несхвалення, або йдеться про новий варіант Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Це вказує на те, що будь-який варіант такої Програми не може бути поданий до парламенту раніше ніж через рік після попереднього незатвердження. Варто виключити ситуацію, коли ВРУ чи КМУ припиняють свої повноваження. Тоді новосформований з початку роботи парламенту КМУ має керуватися приписами Закону України “Про Кабінет Міністрів України” та Регламенту ВРУ щодо невідкладної пропозиції з розгляду новим парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів України, навіть якщо річний строк з моменту несхвалення попередньої Програми ще не сплив. Тобто обмеження, встановлені ч. 9 цієї статті, не можуть бути поширені на діяльність нового Уряду та нового парламенту.

Схвалення парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів України відкриває шлях для напруженої роботи з утілення її положень у життя. Це вимагає значних зусиль з боку КМУ, всіх органів виконавчої влади. Зрозуміло, що контроль за роботою Уряду та підпорядкованих йому органів має знайти продовження у контролі за виконанням схваленої ВРУ Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Відповідні запити можуть включатися до плану роботи сесії парламенту позачергово без голосування (п. 4 ч. 4 ст. 20 Регламенту ВРУ). З першої по третю частини статті 228 деталізують відповідно кожен з названих трьох форм парламентського контролю за діяльністю Уряду. Щорічний звіт КМУ за підсумками результатів впровадження Програми діяльності Уряду готується і

подається в наступному порядку. Відповідно до параграфу 131 Регламенту КМУ матеріали до щорічного звіту КМУ про підсумки впровадження Програми діяльності КМУ повинні готувати міністерства, інші структурні підрозділи центральної, обласної виконавчої влади та надавати їх згідно терміну до кінця січня поточного року Міністерству економіки України. Останнє координує роботу по розробці звіту, здійснює надання методичної допомоги, узагальнення відповідних матеріалів та надає проєкт звіту КМУ до п'ятого лютого поточного року. Доповідачем щодо проєкту звіту на засіданні КМУ належить бути Першому віце-прем'єр-міністру, а по співдоповідям - віце-прем'єр-міністрам. Після затвердження на засіданні КМУ, звіт подається на протязі сорока п'яти днів з дати закінчення календарного року на розгляд до Верховної Ради України. Доповідь щодо щорічного звіту КМУ про підсумки виконання Програми діяльності КМУ під час пленарного засідання Верховної Ради проголошує Прем'єр-міністр України, а в разі його відсутності – Перший віце-прем'єр-міністр України. Далі відбувається заслуховування співдоповіді визначених головними комітету/комітетів, а далі – обговорення звіту. Варто мати на увазі, що текст щорічного звіту має бути поданий народним депутатам та комітетам за п'ятнадцять днів до заслуховування цього звіту парламентом на пленарному засіданні (ч. 4 цієї статті). Обговорення звіту завершується прийняттям відповідної постанови парламенту щодо схвалення чи несхвалення такого звіту.

З урахуванням ч. 2 цієї статті встановлюється правило одночасного подання разом зі звітом про виконання Державного бюджету України, доповідей про підсумки впровадження схвалених парламентом загальнонаціональних програм по економічному, науково-технічному, соціальному, національно-культурному розвитку та охорони природного середовища. Як зазначено у ч. 5 ст. 161 Регламенту ВРУ щорічний звіт про виконання Державного бюджету України подається КМУ до першого травня наступного року. З цього випливає, що в ці ж строки мають бути подані і звіти про підсумки результатів вищезгаданих програм. Подання таких доповідей

тягне за собою їх направлення Головою Верховної Ради України до спеціальних комітетів парламенту, які за власною ініціативою, всебічно вивчивши зміст таких доповідей, можуть ініціювати перед головою парламенту або безпосередньо перед Верховною Радою України заслуховування відповідної доповіді. Суб'єктом ініціювання такої доповіді, безвідносно до комітетів, може виступити і сам Голова парламенту (ч. 2 цієї статті). Так само, як і в попередньому випадку, у даному разі відбувається процедура повного обговорення питання на пленарному засіданні парламенту.

У ч. 3 статті 228 за парламентом України закріплене право у будь-який час прийняти рішення про позачерговий звіт КМУ з питання виконання ним Програми діяльності Уряду. У даному разі малося на увазі, очевидно, право парламенту за дотримання певних умов ініціювання такого звіту вимагати його проведення у будь-який час, тобто позачергово, незалежно від наявності чи відсутності щорічного звіту КМУ з даного питання.

Зрозуміло, що право викликати розгляд даного питання вимагає відповідності обов'язку парламенту України визначитися з включенням цього питання до переліку питань денного сесії Верховної Ради шляхом голосування. Текст позачергового звіту треба надавати народним депутатам та комітетам за три дні до вивчення його на пленарному засіданні парламенту (ч. 4 цієї статті). Розгляд звіту відбувається по процедурі повного обговорення (ст. 30 Регламенту). Після вивчення змісту звіту та аналізу результатів обговорення парламент приймає постанову щодо схвалення чи несхвалення такого звіту (ч. 6 цієї статті).

Незадовільна оцінка роботи КМУ з виконання Програми його діяльності, інших загальнодержавних програм може мати і більш негативні наслідки для функціонування уряду, ніж просто констатація Верховною Радою України не задовільності його роботи. За посиланням до положень Конституції України, при визнанні не задовільності діяльності КМУ, Верховна Рада України має право схвалити резолюцію недовіри КМУ без процедури по додатковому включенні цього рішення до переліку питань денного пленарного засідання

Верховної Ради України. Також згідно зі ст. 87 Конституції України, Верховна Рада України при наявності пропозиції Президента України або з боку ста п'ятдесяти або більш народних депутатів України виносить на розгляд питання про відповідальність КМУ та прийняття резолюції недовіри КМУ при більшості від конституційного складу Верховної Ради України. Питання про відповідальність Уряду не може бути ініційовано до розгляду Верховною Радою України більш одного разу на протязі однієї чергової сесії, а також на протязі року після затвердження Програми діяльності КМУ або на протязі останньої сесії Верховної Ради України Розгляд питання щодо відповідальності КМУ деталізується у ст. 231-232.

Важливим документом, що посилив контрольну та аналітичну функції здійснення парламентського контролю, та, в той же час, який можна віднести до спільного регулювання державних органів в рамках відповідних НПА є Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю”.

Так, даним законом удосконалено положення у частині розгляду звітів, доповідей та інформації державних органів:

- шляхом введення окремої глави, присвяченої парламентському контролю через організацію підзвітності органів виконавчої влади;
- усуненням розбіжності між статтями 20 і 240 Регламенту, що виявилася за змістом про звіти, доповіді урядових осіб та державних органів, відносно яких Верховна Рада має установчі повноваження і які можуть включатися до переліку питань сесії без голосування, також про звіти, доповіді інших посадових осіб в результаті ініціативи членів профільних комітетів, інших суб'єктів права законодавчої ініціативи за рішенням парламенту. Для впровадження положення Регламент був доповнений певними статтями про можливість розгляду додаткових звітів і доповідей, з загальним підходом та своїми особливостями. В той же час в статті 228 Регламенту закладене регулювання порядку розгляду інформації, наданою іншими посадовими особами.

Закон посилює засоби інституційної взаємодії Верховної Ради та Рахункової палати і Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. В Регламенті докладно прописані порядок і послідовність розгляду їхніх звітів і доповідей, а також впроваджена можливість надсилати рекомендації та звернення до інших урядових структур і органів місцевого самоврядування для досягнення належного виконання постанов закладів парламентського контролю. Також усунута колізія між статтею 9 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” і частиною шостою статті 208 Регламенту.

Законом посилюється ефективність парламентських слухань в напрямку рекомендацій за результатами слухань, які мають містити конкретні строки подання звітів про стан реалізації рекомендацій, а також розробку планів по проведенню обговорень за “круглими столами”, обговорень с громадськістю, заслуховувань у комітетах щодо сучасного їх стану. До того ж удосконалений список законопроектів, використання яких необхідно при впровадженні рекомендацій, є орієнтовні строки розробки і внесення рекомендацій і визначені комітети, яким Верховна Рада може доручити розробку відповідних законодавчих норм, заходів, які забезпечують реалізацію рекомендацій та контроль їх виконання.

Закон уточнює повноваження та обов’язки комітетів Верховної Ради під час процесу вивчення звітної інформації та доповідей урядових органів і уповноважених осіб. До того ж, комітети повинні проводити розгляд звітів на своїх засіданнях та виконуючи доручення Верховної Ради України займатися організацією та підготовкою розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України звітної інформації і доповідей урядових органів та уповноважених осіб, що в певних за законом випадках повинні подаватися до Верховної Ради України. Одночасно вони можуть використати процедуру ініціювання розгляду на пленарному засіданні парламенту звітів, доповідей та додаткової інформації, наданих до Верховної Ради України урядовими структурами та уповноваженими особами, якщо розгляд такої звітної інформації прямо не

передбачається законом; можуть організувати обговорення таких звітів з залученням громадськості.

При цьому, повинна зберігатися конституційно-правова роль комітетів, як органів, що допомагають Верховній Раді України здійснювати повноваження в впровадженні парламентського контролю, виконанні допоміжних дій з підготовки інформації, проведення експертиз, аналітичного розгляду.

Закон усуває розбіжності між Законом України “Про комітети Верховної Ради України” і Регламентом в організації проведення “години запитань до Уряду”. Також розроблена чітка та логічна структура розгляду звітної інформації, доповідей органів виконавчих структур влади.

Вдосконалена підготовка та розгляд звіту Кабінету Міністрів України про підсумки діяльності по виконанню Програми Кабінету Міністрів України:

- Програму діяльності Кабінету Міністрів України треба розробляти з урахуванням наявності програмних цілей, критеріїв, за допомогою яких можливо оцінити рівень виконання завдань, впровадження яких є обов’язковим для досягнення мети. Наявність таких показників необхідна для об’єктивної оцінки діяльності Уряду;

- Верховна Рада України отримала право за підсумком розгляду щорічного звіту Уряду надати йому рекомендації та затвердити заслуховування про стан виконання цих рекомендацій під час наступного щорічного або позачергового звіту [20; 169].

Підсумовуючи результати проведеного аналізу нормативно-правового забезпечення взаємодії ВРУ і КМУ і здійснення парламентського контролю варто зрозуміти те, що необхідність розвитку взаємодії між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою викликана сучасними вимогами до підвищення ефективності законодавчих, виконавчих, організаційних сфер керування державою.

2.2. Організаційно-технологічне забезпечення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України

Термін “організаційно-технологічне забезпечення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України” розглянемо за двома елементами – організаційне забезпечення та технологічне забезпечення.

Під організаційним забезпеченням розуміємо сукупність методів, процедур та засобів, що регламентують взаємодію основних учасників процесу здійснення парламентського контролю – ВРУ, як суб’єкта та КМУ як об’єкта, на який спрямована дія.

Під технологічним забезпеченням в рамках дисертаційного дослідження розуміємо комплекс технічних засобів та технологічних інструментів, спрямованих для роботи загальної інформаційної системи, а також сукупність всієї додаткової супутньої нормативно-технічної документації на такі засоби, інструменти та технологічні процеси, що стосуються діяльності ВРУ в рамках парламентського контролю за діяльністю КМУ.

На рис. 2.1 схематично зображено систему організаційно-технологічного забезпечення здійснення парламентського контролю за діяльністю КМУ.

Розглянемо ці системи та процеси у розрізі безпосередньо діяльності із забезпечення реалізації парламентського контролю за діяльністю КМУ.

До основних методів та процедур здійснення парламентського контролю віднесемо:

- методи нормативно-правового регулювання;
- парламентські процедури (установча, законодавча, контрольна);
- адміністративні процедури.

Результатом їх дії та реалізації на практиці є формування звітності та підзвітності щодо результатів виконання КМУ своїх повноважень (наприклад, Програми діяльності КМУ), а також організація парламентських засідань, де

власне відбувається взаємодія двох головних учасників даного процесу – КМУ та ВРУ.

На інструментарії здійснення парламентського контролю зупинимось трохи детальніше. Інструментарій парламентського контролю за своєю сутністю є сукупністю механізмів та інструментів, використання яких дозволяє виявляти відхилення в поведінці об'єкту контролю – КМУ – від встановлених законодавчо правових норм.

Так, відповідно до Закону України “Про комітети Верховної Ради України” (ст. 24 – 33) виокремлюються такі механізми парламентського контролю:

- аналіз існуючої практики застосування законодавства органами публічної влади;
- участь у підготовці питань на розгляд ВРУ відповідно до процесу виконання даним органом контрольних повноважень згідно з положеннями Конституції України;
- розгляд ВРУ звіту КМУ про хід і результати виконання схваленої Програми діяльності КМУ;
- розгляд звітності, доповідей та іншої інформації державних органів й посадових осіб;
- проведення заходу “Година запитань до Уряду” ВРУ;
- оцінка ефективності застосування законодавства;
- право ВРУ на розподіл бюджетних коштів;
- регламентація здійснення функцій парламентського контролю комітетами ВРУ;
- законодавча база, законотворча діяльність;
- проведення парламентських слухань у ВРУ;
- підготовка та проведення слухань у комітетах;
- направлення від комітетів запитів до Президента України;
- взаємодія з Рахунковою палатою;
- взаємодія з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини;

- звернення уваги на порушення законності процедур та регламентів, що стосується діяльності зі здійснення парламентського контролю;
- здійснення передбачених законодавством процедур погоджень та консультацій, особливо з питань, пов'язаних з призначенням на посади та звільнення з посад керівників державних органів;
- здійснення спеціальних повноважень комітетів ВРУ, до відання яких віднесені питання щодо забезпечення контрольних функцій ВРУ за діяльністю КМУ.

Варто зауважити, щодо деякі політологи, зокрема К. Ващенко [155] та В. Гошовська [69-70], вказують на певну неузгодженість законодавства у галузі регулювання інструментарію парламентського контролю. Так, наприклад, в Регламенті ВРУ (ст. 223) йде мова про інструментарій розгляду електронної петиції, визначаються дії відповідального головного комітету ВРУ, зокрема, що стосується порядку розгляду на засіданні, процесу формування списків запрошених на засідання, затвердження висновку про результати розгляду питань, що порушуються в електронних петиціях та ін. Проте, вказані норми не відображені у Законі України “Про комітети Верховної Ради України”.

Аналізуючи інструменти парламентського контролю, варто зазначити, що контроль за державними фінансами, а саме право розподілу коштів є головним інструментом, що реалізується більшістю законодавчих органів у світі для впливу на державну політику, контролю над процесом її розробки та процедурою впровадження, а також стосовно обмежень.

Слухання є також досить ефективним інструментом здійснення парламентського контролю за діяльністю КМУ. Так, слухання дозволяють представникам парламенту, ставити прямі політичні питання міністрам та іншим урядовцям.

Доцільно зазначити, що у запропонованому у 2020 році проекті Закону України “Про інтерпеляцію” [87] уряду незадовільною та у подальшому внесення. “Інтерпеляції” є певною формою взаємодії, що спрямована на повне обговорення питання або ж окремого випадку, наприклад, неналежного

виконання посадових обов'язків міністром. Запити періодично обумовлюють видання офіційної постанови парламенту. У даних випадках депутат, який направив такий запит, робить подання щодо невиконання посадових обов'язків міністром та з приводу його звільнення. Парламентські питання, що є механізмом або інструментом, за допомогою якого депутати можуть запитувати необхідну інформацію у керівників виконавчих органів влади та притягнути їх до відповідальності за відповідні політичні дії.

Комітети та комітетські слухання, що також є ефективним інструментом парламентського контролю. Висвітлення у ЗМІ контрольних заходів, наприклад, таких як комітетські слухання, може розглядатись як розширення участі законодавців у контрольній діяльності та зміцнення політичних стимулів для реалізації парламентського контролю. В той же час, комітети надають законодавчим органам ефективний інструмент контролю. Візити на місцях, що є одним з досить поширених способів здійснення контролю у світі. Так, візити дозволяють представникам парламенту здійснювати контроль відповідних програм та виявляти проблеми в процесі їх впровадження. Візити надають можливість виконавчим органам влади пояснювати особливості державних програм та, за потреби, знайти підтримку в законодавців. Візити також покращують комунікації між представниками законодавчих органів та представників виконавчих органів влади, що може допомогти у розвитку подальшого співробітництва.

Технологічне забезпечення здійснення парламентського контролю за діяльністю КМУ пропонуємо розглядати в розрізі двох групи технологій – комунікативної та інформаційної (ІТ).

Забезпечення організаційного процесу парламентського контролю, що здійснює ВРУ за діяльністю КМУ та необхідного рівня взаємодії даних інституцій між собою є одним з основних напрямів діяльності Апарату ВРУ.



Рис. 2.1. Система організаційно-технологічного забезпечення здійснення парламентського контролю за діяльністю КМУ

* Джерело: складено автором.

Відповідно до Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю № 1052-іх від 03 грудня 2020 року”, що вже було проаналізовано в роботі, вважаємо, що до ключових організаційних форм здійснення контролю за діяльністю КМУ Верховною Радою є такі заходи, як: “Година запитань до уряду”; розгляд ВРУ звіту КМУ щодо ходу та результатів виконання Програми діяльності КМУ.

Враховуючи те, що “година запитань до Уряду” як форма парламентського контролю ВРУ за діяльністю КМУ була вже досить детально розглянута в роботі (див. розділ 1), розглянемо лише ту складову, що відноситься до організаційного забезпечення даної діяльності.

“Година запитань до Уряду” з точки зору організації являє собою організовану згідно з правилами Регламенту Верховної Ради України форму обміну запитаннями та відповідями між народними депутатами України та членами КМУ з певних, заздалегідь визначених тем, що відбувається під час спеціально відведеного для даного заходу пленарного засідання ВРУ.

Для того, щоб організувати та провести такий захід необхідно провести істотну підготовчу роботу до кожної з тем, що є необхідними до обговорення. Теми можуть мати різнобічний характер, що посилює важливість підготовки всього спектру аналітичних та презентаційних матеріалів.

Під час деталізації вимог до організації “години запитань до Уряду” маємо звернути увагу на такі необхідні процедури та етапи:

- по-перше, необхідно визначити час проведення засідання даного формату;
- по-друге, забезпечити всебічну участь КМУ у засіданні у такому складі, який є необхідним для обговорення всіх тем та під час якого реалізуються всі можливості щодо їх обговорення у необхідному обсязі;
- по-третє, визначити правильний спосіб визначення загальної тематики (або декількох тематик у разі необхідності) “Години запитань до Уряду”;

- по-четверте, вибрати форму адресування, а також коло суб'єктів, що будуть уповноваженими ставити запитання. Відповідно до законодавства, під час проведення “години запитань до Уряду” Уряд повинен бути присутнім у повному складі.

Знову ж таки, відповідно до законодавства під час проведення засідання кожен член КМУ має відповідати в межах своїх компетенцій на запитання народних депутатів України, а також представників депутатських фракцій (або груп). Відповіді можуть бути доповнені іншими членами КМУ (частина 3 пар. 126-324 Регламенту Кабінету Міністрів України).

Суб'єктом визначення тематики проведення “години запитань до Уряду” виступає Погоджувальна рада депутатських фракцій. Ця рада визначає тематику, приймаючи до уваги та враховуючи пропозиції, що надаються депутатськими фракціями щотижня у період парламентських пленарних засідань. Під час проведення “години запитань до Уряду” порушуються тільки ті питання, які належать до компетенції КМУ та центральних органів виконавчої влади (що визначено в частині 4 ст. 35 Закону України “Про Кабінет Міністрів України”).

Алгоритм процедури проведення “години запитань до Уряду” складається з таких елементів:

- запитання до членів КМУ, що надходять від депутатських фракцій (або груп) та відповіді на них, на які відводиться до 30 хвилин;
- запитання народних депутатів України до членів КМУ та відповіді на них, на які відводиться до 30 хвилин.

З метою підготовки членами Уряду достатньо ґрунтовних, детальних та конкретних відповідей реалізується практика надання письмових запитань заздалегідь.

Згідно з параграфом 128 Регламенту Кабінету Міністрів України письмові запитання, що надходять на офіційну адресу Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єра, віце-прем'єр-міністрів у зв'язку з проведенням заходу “години запитань до Уряду”, СКМУ надсилає у день надходження центральним

органам виконавчої влади згідно з їх компетенціями для підготовки всіх необхідних інформаційних та інших довідкових матеріалів з аналізованих питань та підготовки проєктів відповідей на них.

В частинах 2-3 параграфа 128 гарантується право на надання одного усного або одного письмового запитання від кожної з депутатських фракцій (або груп) в усній або електронній формі. Черговість запитань визначається за допомогою електронної системи із застосуванням генератора випадкових чисел відповідно до визначеної Регламентом Кабінету Міністрів України черговості записів на виступ (ст. 33 Регламенту).

Загалом, можна зробити висновок про те, що у нормативно-правовому забезпеченні досить детально описана сама організація процедури проведення даного заходу, але, аналізуючи приклади фактичного проведення “години запитань до Уряду”, а також стенограми засідань Верховної Ради України, варто зауважити, що досить часто тривалість проведення даного заходу недостатня для того, щоб розглянути та обговорити, чи порушити всі необхідні питання, та, враховуючи це, має формальний характер.

Окрім того, необхідна модернізація технологічного забезпечення, зокрема, всі основні процедури та алгоритми, що містить “година запитань до Уряду” мають бути автоматизовані та набути вищого рівня прозорості. Результати аналізу європейського досвіду щодо проведення заходів, подібних та релевантних до “години запитань до Уряду” свідчать про таке.

Так, дійсно, час, призначений на проведення “години запитань до Уряду” практично у всіх розглянутих випадках перевищує 60 хвилин.

Проведені опитування, що містять наукові дослідження з функціонування парламентського контролю в державних системах, свідчать про те, що більшість парламентів проаналізованих держав (близько 80-85 % респондентів опитування, проведеного у 2019 році) відводять цілу годину тільки для обговорення, що відбуваються вже після отримання відповідей на усні запитання, що ставляться до уряду, а не на ціле засідання, незалежно від

нормативно-законодавчої діяльності. Також періодичність проведення засідань є частішою, ніж “години запитань до Уряду” в Україні.

Наприклад, в таких державах, як Великобританія та Ірландія державним заходам, пов’язаним із запитаннями до уряду, відводиться один день на тиждень (перший варіант), або, другий варіант – по одній годині протягом декількох днів на тиждень [6; 8; 99; 127].

Водночас зазначений показник не містить даних щодо парламентів, які надають дозвіл давати відповіді на звернення під час відкриття парламентських сесій. Разом з тим періодичність та частота запитань визначені у Конституціях частини держав, що увійшли до вибірки. В іншій частині у членів законодавчої гілки державно влади є конституційне право ставити питання до членів виконавчої влади, проте частота й форма періоду запитань досить часто різняться між собою [99].

Аналізуючи ситуацію в Україні, варто зазначити, що, якщо приблизно п’ять-шість років тому за одну “годину запитань до Уряду” в середньому народні депутати України встигали поставити приблизно 11-12 запитань, то народні депутати України останнього скликання вже могли поставити приблизно 600 запитань. Проте практика свідчила, що не всі народні депутати України користувалися даним правом. Так, за перші три роки роботи ВРУ Погоджувальної ради депутатських фракцій тільки 25 % народних депутатів України регулярно ставили питання та розуміли важливість та необхідність даних дій.

Багато огів наголошують на тому, що процедура проведення “години запитань до Уряду” не завжди була однаковою. Останні зміни в порядку організації та проведення даного заходу відбулися після домовленостей в рамках третіх Діалогів Жана Моне (п.6.1) та були введені в практику Головою Верховної Радт України на початку 2018 року.

Далі, розглянемо організаційне забезпечення процесу звітування КМУ щодо результатів своєї діяльності перед ВРУ відповідно до схваленої Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Так, зазначимо, що процес розгляду ВРУ звіту КМУ про хід і результати виконання схваленої Програми діяльності Кабінету Міністрів України має постійний характер та переважно формалізується через такі процедури:

- звітування КМУ кожного року (один раз на рік) про хід та результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України;
- підготовка та презентація доповіді про хід і результати виконання затверджених ВРУ державних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;
- підготовка позачергового звіту КМУ про хід та результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Згідно з Регламентом Кабінету Міністрів України аналітичні матеріали до щорічного звіту КМУ про хід та результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України за минулий рік готують міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та подають їх до 30 січня поточного року Мінекономіки. В свою чергу, Мінекономіки займається координацією роботи з підготовки звіту, організовує надання методичної допомоги, займається узагальненням всіх необхідних матеріалів та подає проєкт звіту КМУ за минулий рік до 5 лютого поточного року.

З доповіддю про проєкт звіту на засіданні КМУ виступає Перший віцепрем'єр-міністр, а із додатковими доповідями – віцепрем'єр-міністри. КМУ відповідає за затвердження на своєму засіданні даного звіту та подає його протягом сорока п'яти днів після закінчення календарного року до ВРУ. З доповіддю про щорічний звіт КМУ про хід та результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України на пленарному засіданні ВРУ виступає Прем'єр-міністр України, а в разі його відсутності – Перший віцепрем'єр-міністр України. Після цього фактично відбувається заслуховування додаткових доповідей, визначених головним комітетом (або комітетами), а далі відбувається саме обговорення звіту.

За результатами проведеного аналізу щодо технологій здійснення парламентського контролю за діяльністю КМУ встановлено, що на рівні

нормативного забезпечення відсутня категорія “технологія” або “технологічне забезпечення”. Результати прикладів проведення організаційних заходів із реалізації парламентського контролю на практиці свідчать, що найголовнішими складовими технологічного, або організаційно-технологічного забезпечення, є комунікаційна та інформаційна (ІТ).

Водночас результати проведеного аналізу організаційного забезпечення реалізації форм парламентського контролю свідчать про те, що сама технологія реалізується через систему звітності та підзвітності КМУ, яку КМУ готує та презентує для ВРУ.

Основною формою звітності КМУ в рамках парламентського контролю є вже розглянута Програма діяльності Кабінету Міністрів України, але варто прийняти до уваги також інші процеси, пов’язані з підготовкою КМУ звітності, зокрема, це може бути бюджетна програма, інші загальнодержавні програми та інша звітність та підзвітність, в підготовці якої бере участь КМУ.

Аналізуючи ступінь автоматизації та технологічності забезпечення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України варто зазначити, що з метою поліпшення прозорості та дієвості взаємодії ВРУ і КМУ, а також контролю за діяльністю урядових інституцій використовуються технологічні засоби.

Електронна інформаційна система “Електронний Уряд”, яка включає базу даних, що містить зразки документів, необхідних для звернення юридичних і фізичних осіб до органів державної влади, систему інформування юридичних і фізичних осіб щодо порядку надання адміністративних послуг, пов’язаних із питаннями, що стосуються здобуття освіти; медичного страхування; страхування майна; проходження військової служби; купівлі-продажу нерухомості; оформлення права власності на землю; житлового кредитування; укладення та розірвання шлюбу; реєстрації місця проживання та міграційними процедурами; купівлею та реєстрацією транспортних засобів, їх технічним оглядом; працевлаштуванням і трудовими відносинами; пенсійним забезпеченням та інших питань діяльності органів влади.

До автоматизованих інформаційно-аналітичних систем ВРУ входять: “Електронний документообіг і контроль виконання доручень Верховної Ради України”, “Електронний цифровий підпис в автоматизованих системах Верховної Ради України”, “Бюджет”, комплексна система технічного захисту інформації в автоматизованих системах ВРУ, використання бездротової локальної мережі за технологією “Wi-Fi”, інформаційно-програмне забезпечення системи “Рада”, модернізовані комп’ютерні мережі в адміністративних будинках ВРУ.

Автоматизовано аналіз стану виконання державного бюджету, який включає методичні матеріали з питань автоматизованого контролю за виконанням дохідної частини державного бюджету, математичні моделі оцінки показників стану виконання державного та зведеного бюджету, спеціалізоване алгоритмічне та програмне забезпечення, дослідний стенд з моделювання процесів інформаційного обміну з державними установами, що відповідають за виконання дохідної частини державного бюджету.

Автоматизовано інформаційно-аналітичну систему Рахункової палати, в якій передбачено створення сегментів локальних обчислювальних мереж у визначених територіальних підрозділах Рахункової палати та будинку Рахункової палати, підключення Рахункової палати до спеціальної інформаційно-телекомунікаційної системи органів виконавчої влади.

Зокрема, ситуація покращилася з урахуванням діяльності Мінцифри в даному напрямі. Разом з тим слід зазначити про необхідність подальшого розвитку та удосконалення автоматизації державних інформаційних систем для того, щоб наблизити їх до європейського рівня.

Розглядаючи комунікаційну складову технології здійснення парламентського контролю, варто наголосити на її дуже важливому значенні, бо, маючи необхідну та в достатньому обсязі інформацію щодо результатів імплементації, реалізації законів, інших нормативно-правових актів, виявлених проблем щодо виконання регламентів та політик, парламент має можливість

здійснювати вплив на державні органи за допомогою змін у законодавчому регулюванні.

Крім того, комунікаційна складова реалізується в обговореннях та заслуховуваннях на пленарних засіданнях або ж на засіданнях комітетів інформації, отриманої від певного державного органу або організації (групи). Можна стверджувати, що ця діяльність є певною формою парламентського контролю у загальному сенсі, адже суб'єкти парламентського контролю можуть здійснювати свій вплив на тих, хто не дотримується законодавства, використовуючи такі інструменти, як громадська думка, ЗМІ, де можна висвітлювати широкий спектр масової інформації. Це також сприятиме підвищенню прозорості здійснення парламентського контролю.

Загалом, висвітлення особливостей діяльності органів державної влади у ВРУ може зробити дану роботу більш прозорою, а в той же час звітування перед громадськістю більш системним процесом.

Консолідуючи викладене, можна говорити про створення певної організаційної культури процесу звітування державних органів перед громадськістю та презентацію таких звітів у ВРУ через процедуру інформування (в рамках комунікаційної складової парламентського контролю за діяльністю КМУ).

Крім того, необхідно відмітити недостатність збалансованості розподілу повноважень між гілками влади й неналежну функціональність системи стримувань та противаги.

Також залишається відкритим питання щодо покладення функціоналу для реалізації діяльності за контролем ефективності здійснення парламентського контролю за діяльністю КМУ.

Для того, щоб розібратися в даному питанні в роботі було проведене експериментальне анонімне опитування, а саме сформовано вибірку респондентів (учасників опитування) – структурні підрозділи СКМУ, Апарату Верховної Ради України, депутатські фракції, групи та їх секретаріати.

Зокрема, до вибірки увійшли такі групи респондентів:

- Апарат Верховної Ради України;
- депутатська фракція політичної партії “Слуга Народу” у ВРУ IX скликання та її секретаріат;
- депутатська фракція політичної партії “Європейська солідарність” у ВРУ IX скликання та її секретаріат;
- депутатська група “Довіра” у ВРУ IX скликання та її секретаріат;
- депутатська група “Партія “За майбутнє” у ВРУ IX скликання та її секретаріат;
- депутатська група “Платформа за життя та мир” у ВРУ IX скликання у ВРУ IX скликання та її секретаріат;
- департамент з питань взаємодії з ВРУ, іншими державними органами СКМУ.

Учасникам опитування було запропоновано відповісти на декілька питань, що містила спеціально розроблена анонімна анкета (додаток 1). Питання, що містила анкета, стосувалися таких тем:

- ефективність здійснення парламентського контролю в державі за діяльністю КМУ;
- проблеми, що заважають удосконаленню парламентського контролю в державі за діяльністю КМУ;
- ефективність існуючих форм парламентського контролю та виокремлення тих, що потребують удосконалення;
- думки респондентів щодо складу органів та посадових осіб ВРУ, що мають забезпечувати парламентський контроль за діяльністю КМУ;
- доцільність створення в Апараті Верховної Ради України окремого структурного підрозділу, відповідального за взаємодію з КМУ в частині реалізації основних функцій парламентського контролю;
- необхідність посилення парламентського контролю за діяльністю КМУ та способи здійснення цього;
- заходи вдосконалення парламентського контролю за діяльністю КМУ;

- дієвість, доцільність та приклади з практики санаційних механізмів зі сторони парламенту в розрізі парламентського контролю за діяльністю КМУ;
- механізми звітування КМУ перед ВРУ у розрізі парламентського контролю та їх дієвість (ефективність);
- модернізація системи звітування КМУ перед ВРУ у розрізі парламентського контролю.

Результати проведеного опитування (експерименту) висвітлені на рис. 2.1.

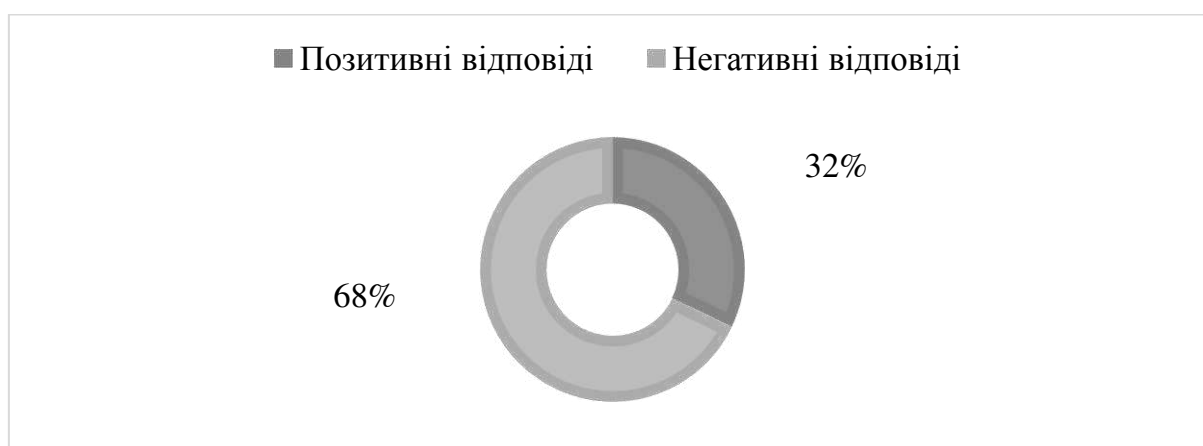


Рис. 2.1. Оцінка респондентами ефективності здійснення парламентського контролю в державі за діяльністю КМУ

* Джерело: складено автором на основі зібраних даних відповідно до результатів проведеного опитування.

Так, щодо відповідей на перше питання щодо ефективності здійснення парламентського контролю, ситуація наступна: 45 респондентів вважають, що парламентський контроль на момент проведення опитування здійснювався ефективно, в той час, коли переважна більшість (97 респондентів) вважає, що, навпаки, неефективно. У відсотковому виразі – це 32,14 % та 67,86 % (рис. 2.2).

Далі, респонденти виділяють такі проблеми, що заважають удосконалити парламентський контроль за діяльністю КМУ (кожному респонденту було дозволено обрати одну чи одразу дві відповіді на питання):

- відсутній чіткий механізм контролю (56 відповідей);
- не регламентована процедура здійснення контролю (32 відповіді);

- відсутній структурний підрозділ, що наділений такою компетенцією (25 відповідей);
- заполітизований процес здійснення контролю (68 відповідей);
- немає звітності перед парламентом (1 відповідь);
- норма про обов'язкову участь міністрів на засіданнях профільних комітетів (1 відповідь);
- відсутність законодавства, яке передбачало б усі вищеперераховані варіанти та мінімізувати політизацію процесу (1 відповідь);
- ігнорування міністерством народних депутатів України (1 відповідь);
- питання до Програми діяльності Кабінету Міністрів України (1 відповідь);
- формальний підхід до виконання Закону України “Про регламент Верховної Ради України” (1 відповідь).

Тобто всього, зважаючи на наявність у респондентів одразу декількох відповідей на дане питання, було отримано 186 відповідей.

У відсотковому виразі переважна більшість респондентів (36,56%) вважає, що найбільша проблема, яка заважає удосконалити парламентський контроль за діяльністю КМУ, – це заполітизований процес здійснення контролю.

Далі, 30,1 % респондентів вважає, що істотною проблемою є відсутність чіткого механізму контролю, та 17,2% вказують на те, що процедура здійснення контролю є не регламентованою. На рис. 2.3 схематизовано отримані результати розрахунку.

Далі, малоефективними та такими, що потребують удосконалення, було визнано такі форми парламентського контролю (знову ж таки кожному респонденту було дозволено обрати одну чи одразу три відповіді на питання):

- година запитань до Уряду – 63 відповіді (27,5%);
- депутатські звернення та запити – 59 відповідей (25,76 %);
- комітетські слухання – 42 відповіді (18,34%);
- парламентські слухання – 65 відповідей (28, 38 %).

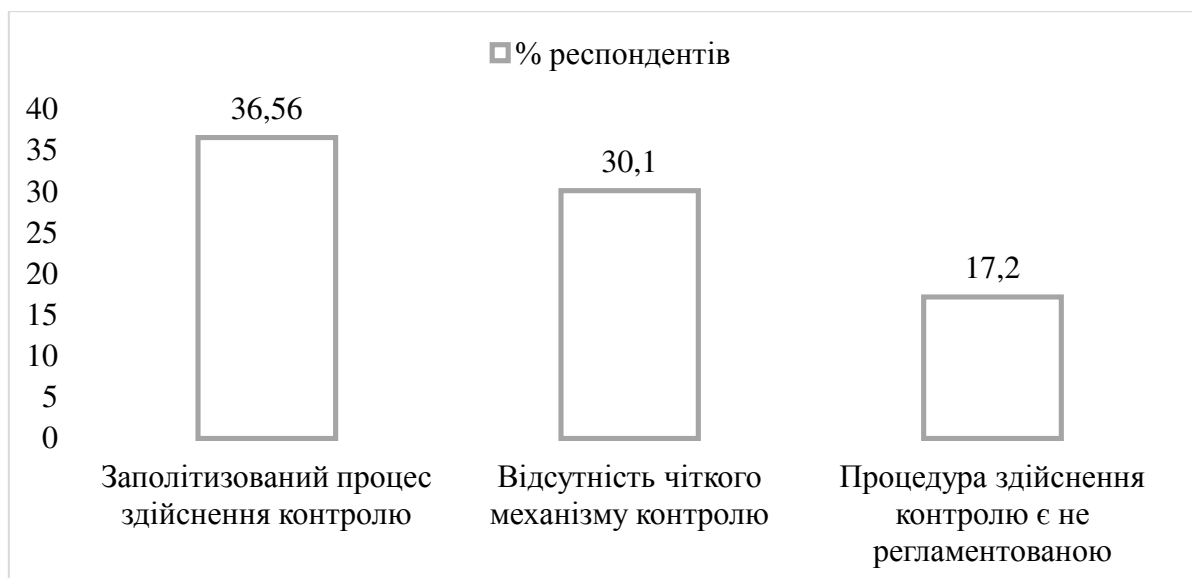


Рис. 2.3. Основні проблеми, які заважають удосконалити парламентський контроль за діяльністю КМУ (на думку учасників-респондентів опитування)

* Джерело: складено автором на основі зібраних даних відповідно до результатів проведеного опитування.

Загалом було отримано 229 відповідей. На думку респондентів, такі органи та посадові особи Верховної Ради України мають забезпечувати ефективний парламентський контроль за діяльністю КМУ (можливість відповісти до трьох відповідей на одне питання):

- комітети ВРУ – 89 відповідей;
- окрема посадова особа в Апараті Верховної Ради України – 16 відповідей;
- структурний підрозділ в Апараті Верховної Ради України – 34 відповіді;
- народний депутат України – 59 відповідей;
- окремі рішення парламенту – 1 відповідь.

Передбачити створення при всіх комітетах ВРУ громадських рад з метою визначення найбільш актуальних проблем правового регулювання суспільних відносин – 1 відповідь. Тобто загалом було отримано 200 відповідей. Результати подано у на рис. 2.4.

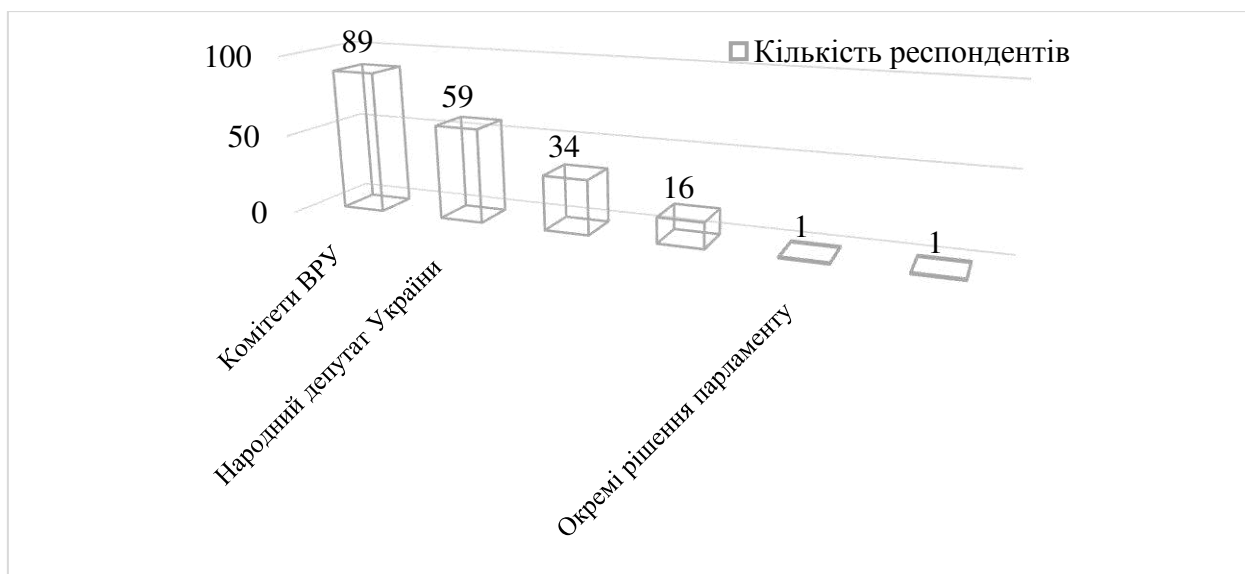


Рис. 2.4. Основні проблеми, які заважають удосконалити парламентський контроль за діяльністю КМУ (на думку учасників-респондентів опитування)

* Джерело: складено автором на основі зібраних даних відповідно до результатів проведеного опитування.

Як бачимо, переважна більшість схиляється до думки, що відповідальним органом за забезпечення ефективного парламентського контролю за діяльністю КМУ мають бути комітети ВРУ (44,5 %), народний депутат України або структурний підрозділ в Апараті Верховної Ради України.

Щодо заходів із вдосконалення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України результати опитування такі (знову ж таки 1 респондент мав право надати декілька відповідей): 61 респондент вважає, що доцільно регламентувати процес здійснення контролю; 39 респондентів вважають, що варто створити окремий структурний підрозділ (або посадову особу); 86 осіб вважають, що необхідно вдосконалити існуючі форми контролю; 2 особи утрималися від відповіді. Результати схематично зображено на рис. 2.5.

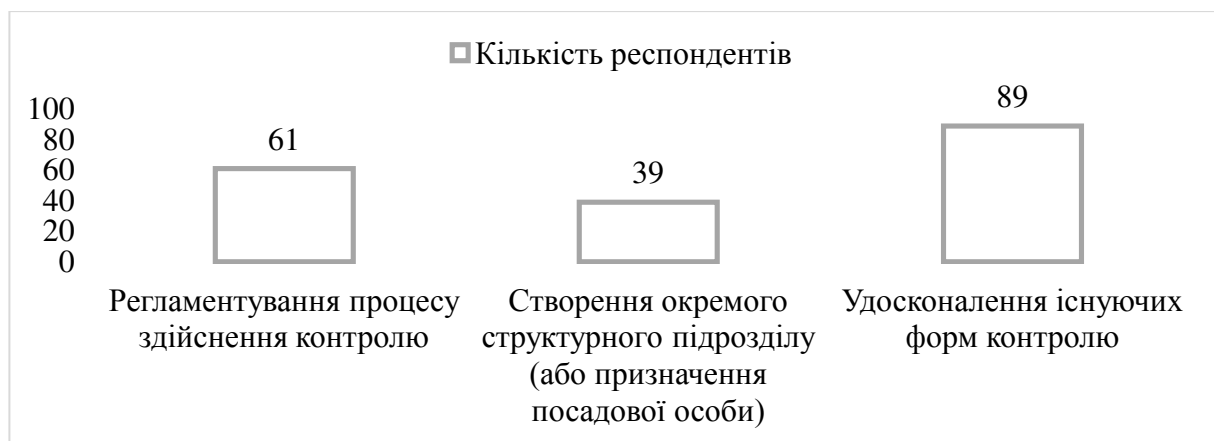


Рис. 2.5. Заходи із вдосконалення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України (на думку учасників-респондентів опитування)

* Джерело: складено автором на основі зібраних даних відповідно до результатів проведеного опитування.

Далі, учасники опитування вважають, що в розрізі парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України, найбільш дієвими санаційними механізмами зі сторони Парламенту є:

- відхилення парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів України – 34 відповіді;
- внесення на розгляд парламенту питання про відповідальність Кабінету Міністрів України – 70 відповідей;
- розгляд позачергового звіту Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання схвалення парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів України – 92 відповіді;
- заслуховування комітетом/комітетами відповідного члена Уряду – 72 відповіді;
- звітування членів Уряду в рамках “години запитань до Уряду” – 41 відповідь.

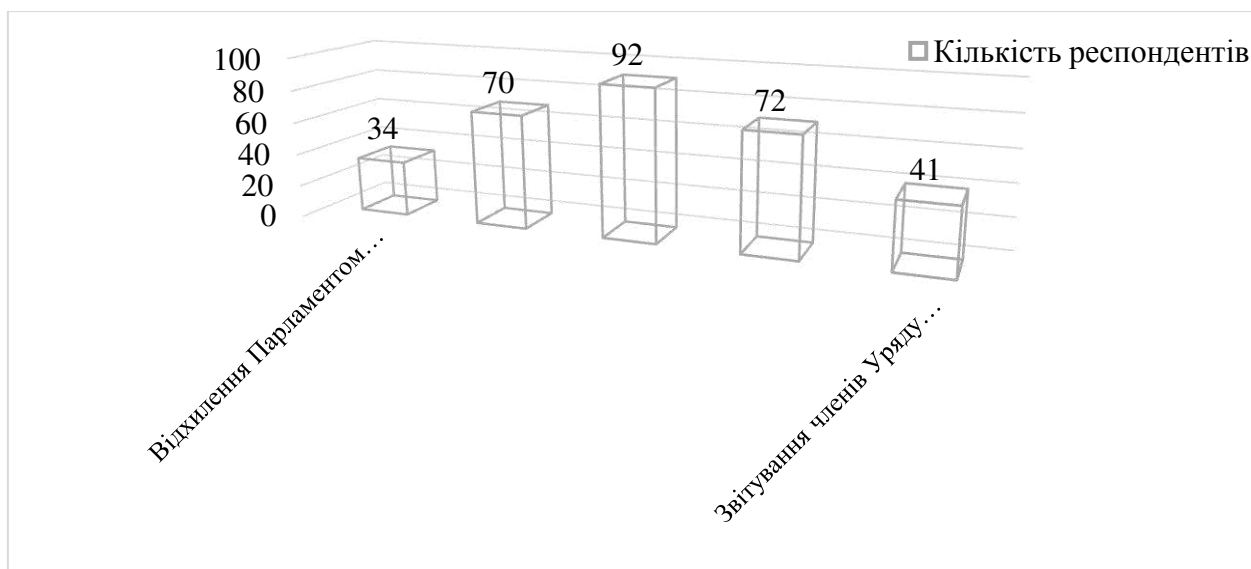


Рис. 2.6. Санаційні механізми зі сторони парламенту в розрізі парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України

* Джерело: складено автором на основі зібраних даних відповідно до результатів проведеного опитування.

Загалом, було надано 309 відповідей (практично кожним учасником було надано кілька відповідей). Результати подано у на рис. 2.6. На питання, чи доцільно, на вашу думку, створити в Апараті Верховної Ради України окремий структурний підрозділ, відповідальний за взаємодію з Кабінетом Міністрів України у частині реалізації функції парламентського контролю, позитивно (так) відповіли 72 респонденти, негативно (ні) – 70 респондентів. На питання, чи доцільно посилити парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України, якщо так, то в який спосіб, позитивно (так) відповіли 100 респондентів, але у який спосіб не уточнили, та негативно (ні) – 42 особи.



Рис. 2.7. Доцільність посилення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України

* Джерело: складено автором на основі зібраних даних відповідно до результатів проведеного опитування

На питання, чи були у вашій практиці приклади застосування парламентом санкцій у розрізі парламентського контролю, якщо так, зазначте приклад, було надано 30 позитивних та 112 негативних відповідей. На питання, чи потрібно посилити чинні санкційні механізми за недодержання Кабінетом Міністрів України своїх зобов'язань перед парламентом у розрізі парламентського контролю, було надано 77 позитивних та 36 негативних відповідей.

Респонденти вважають, що у розрізі парламентського контролю найбільш дієвими є такі запропоновані механізми звітування Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України: звітування членів Уряду в рамках “години запитань до Уряду” – 10 відповідей (6,95 %); обов'язкове звітування членів Уряду перед розглядом питання про їх звільнення – 31 відповідь (21,52 %).

Ініціювання комітетом перед парламентом питання про розгляд на пленарному засіданні звітів, доповідей та іншої інформації, поданої до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України, – 39 відповідей (27,08 %).

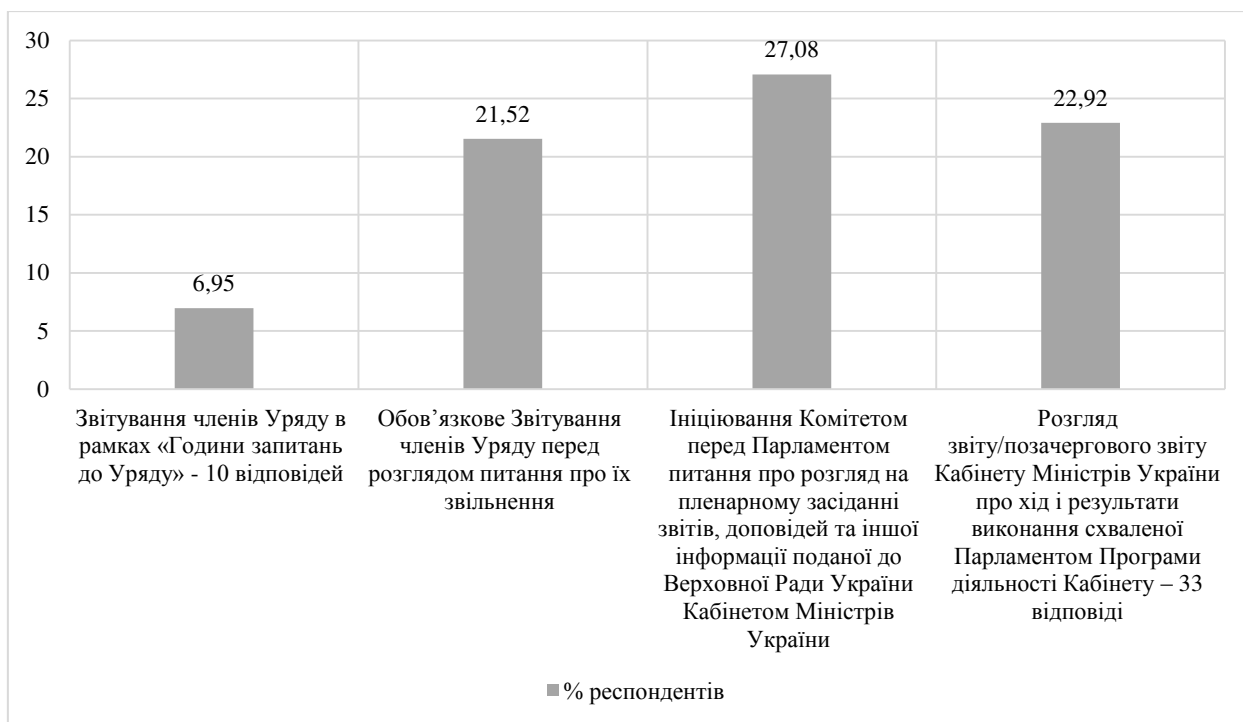


Рис. 2.8. Механізми звітування Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України (в розрізі парламентського контролю)

* Джерело: складено автором на основі зібраних даних відповідно до результатів проведеного опитування.

Розгляд звіту/позачергового звіту Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання схваленої парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів України – 33 відповіді (22,92 %). Таким чином, всього було надано 144 відповіді.

На питання, чи необхідно, на вашу думку, модернізувати систему звітування Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України у розрізі парламентського контролю, була надана 81 позитивна та 32 негативні відповіді.

Важливо також наголосити, що з початку запровадження воєнного стану засідання Верховної Ради відбуваються в режимі одноденного або дводенних пленарних засідань. Очевидно, що в такому форматі роботи “години запитань до Уряду” не може бути. І це проблема, коли до безініціативності Уряду додається його безконтрольність.

Ще одним інструментом парламентського контролю є утворення тимчасових слідчих або спеціальних комісій ВРУ. Спеціальні комісії утворюються для підготовки та попереднього розгляду питань чи проєктів законів, якщо предмет правового регулювання не належить до відання жодного комітету. Слідчі комісії утворюються для проведення розслідування з питань, які становлять суспільний інтерес.

За період воєнного стану ВРУ прийняла рішення про створення однієї тимчасової спеціальної комісії та двох тимчасових слідчих комісії, діяльність яких стосується роботи Уряду.

Перша з них – з питань моніторингу отримання і використання міжнародної матеріально-технічної допомоги під час воєнного стану, дві інші з питань розслідування можливих порушень законодавства України у сфері отримання, розподілу, транспортування, зберігання, використання за цільовим призначенням гуманітарної та іншої допомоги, а також неефективного використання державного майна, яке може бути використане для тимчасового розміщення внутрішньо переміщених осіб та забезпечення інших потреб держави та з питань розслідування можливих фактів неефективної діяльності Державного агентства лісових ресурсів України, Державного агентства водних ресурсів України та Державної екологічної інспекції України, їх територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, які могли призвести до зменшення надходжень до державного та місцевих бюджетів

Проте станом на червень 2023 року остаточних звітів за результатами роботи не було опубліковано.

Варто наголосити, що доволі дієвим механізмом парламентського контролю є участь міністрів у засіданнях комітетів для отримання необхідних роз'яснень. Прикладом такого контролю був виклик Комітетом з питань антикорупційної політики Верховної Ради України Міністра оборони О. Резнікова для надання роз'яснень щодо закупівель харчування для військових.

Міністр надав відповідні документи та пояснення, а також прозвітував про звільнення відповідального за закупівлі в міністерстві та про створення Громадської антикорупційної ради при Міністерстві оборони України, яка здійснюватиме нагляд за державними закупівлями.

По-перше, слід визнати, що в законотворчій діяльності серед усіх гілок влади ефективність КМУ нижча. У влади досі більше в пошані режим швидкого прийняття рішень, аніж ґрунтовний процес ініціювання законопроектів із написанням концепції та обговоренням з усіма зацікавленими сторонами. І саме Уряд має змінювати цей підхід.

Інша проблема ґрунтовніша – це небажання урядовців брати на себе політичну відповідальність. КМУ повинен мати інструменти для реалізації своєї програми, а це неможливо робити без ініціювання законопроектів і готовності захищати їх.

По-друге, і урядовці, і парламентарії не завжди розуміють суть парламентського контролю. Перші його сприймають виключно як виклик на килим, другі – як спосіб звести політичні рахунки. Хоча професійний контроль парламентом Уряду в перспективі може бути корисний і владі, і людям, які очікують конструктивних рішень.

Отже, дані свідчать про певний рівень парламентського контролю за діяльністю КМУ, але водночас виявляють проблеми, які потребують уваги. Указано, що Комітетом з питань антикорупційної політики Верховної Ради України було ініційовано 39 питань для розгляду на пленарному засіданні, а звіти та інша інформація, подані Кабінетом Міністрів України, були обговорені у 144 випадках. Це свідчить про певний рівень контролю, але необхідно враховувати, що ці дані відображають лише частину роботи парламенту. Також зазначено, що було надано 81 позитивну відповідь стосовно модернізації системи звітування Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України, а 32 відповіді були негативними. Це свідчить про потребу у поліпшенні системи звітування та більшій прозорості процесу парламентського контролю.

Так, важливою проблемою є обмежений час для розгляду питань на пленарному засіданні через режим одноденних або дводенних засідань Верховної Ради України під час воєнного стану. Це може обмежити можливості ефективного контролю за діяльністю КМУ.

2.3. Ефективність здійснення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України

За підсумками аналізу результатів роботи Уряду попереднього складу можна виділити певні недоліки в підготовці Кабінетом Міністрів України законопроектів, що проявляється в їх низькій якості, внаслідок чого знижується відсоток урядових законопроектів, які ВРУ ухвалює. Посилення ступеня взаємодії між ВРУ і КМУ забезпечить підвищення ефективності в підготовці та розгляді законопроектів Уряду. У більшості розвинутих країн перед розробленням законодавства комплексного характеру проводиться узгодження принципів, які становлять основу цього законодавства. Такий формат розроблення та завчасної підготовки законопроектів отримав назву “Зеленої книги”, яка потім надсилається відповідним комітетам парламенту для розгляду. Продовження законотворчого процесу відбувається в формуванні детальної концепції остаточного варіанта документа, який називають ще “Білою книгою”. Після розгляду цих документів у парламентських комітетах Уряд редагує свою концепцію з урахуванням зауважень та пропозицій і тільки тоді готує та подає законопроект до парламенту. Такий підхід до співпраці між державними структурами дає можливість провести законодавчий процес “від початку до кінця” і дозволяє розпочати вивчення положень законопроекту ще на початкових стадіях, що буде сприяти підвищенню ймовірності досягнення загального консенсусу.

Моніторинг статистики у даному напрямі свідчить про таке. За період 2021 року було схвалено 249 законів, з яких 47 подані Президентом України, 36

подані Кабінетом Міністрів України, 166 запропоновані народними депутатами України. З цієї кількості відхилено 594 законопроекти. Кабінет Міністрів України протягом 2020 року затвердив 1327 постанов та 1656 розпоряджень.

Проте ефективність законодавчої функції не визначається кількістю схвалених законопроектів. Головною умовою для затвердження нових законів або внесення змін до чинних повинна бути заборона зменшення за змістом та обсягом існуючих прав і свобод, тому проекти, які впливають на фінансово-економічні показники розвитку держави, повинні прийматися з відповідальністю, з усвідомленням та урахуванням прогнозу щодо маркерів рівня розвитку країни як державними установами, так і незалежними експертами.

Ухвалення закону можливо тоді, коли питання не може бути вирішено іншим засобом, при цьому під час обговорення нового закону необхідне узгодження з уже існуючими законами та врахування інтересів максимального кола громадян. З цією метою доцільним буде налагодження дієвого механізму залучення до розгляду законодавчих пропозицій потенційно зацікавлених кіл та широкої громадськості. Верховною Радою України вже запроваджені заходи, які дозволяють оптимізувати законодавчий процес, зокрема систему планування в практиці законотворення.

Закон № 162-IX від 3 жовтня 2019 року доповнює Регламент Верховної Ради України статтею 19-1, у якій визначається, що план законодавчої діяльності парламент щороку затверджує на початку чергової сесії за поданням Голови Верховної Ради України за умови узгодження з Погоджувальною радою та урахуванням пропозицій комітетів. Термін подачі пропозицій закінчується 31 грудня поточного року. Пропозиції повинні бути надані раніше орієнтовного плану законопроектних робіт Кабінету Міністрів України з урахуванням Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

План законопроектної роботи Верховної Ради України має вимоги щодо переліку питань, які потребують врегулювання на законодавчому рівні, повинно бути обґрунтовано необхідність розроблення проекту закону, надано

його орієнтовну назву та термін подання, визначено відповідальних за розроблення проєкту закону та надання інформації щодо пріоритетності внесення на розгляд проєкту. Як приклад можна розглянути план на 2022 рік, який налічував 12 пріоритетних сфер суспільного життя, завдання для забезпечення яких визначені Указом Президента України від 8 листопада 2019 року № 837/2019.

Варто зазначити, що в дійсності парламентський контроль за виконавчою владою стосовно виконання прийнятих законів не був по-справжньому дієвим і ефективним до доповнень у Регламенті Верховної Ради України, внесених Законом України від 3 грудня 2020 року № 1052-IX.

З правової точки зору до змін, внесених Законом України № 1052-IX, можна було говорити не про контроль, а лише про відповідальність головуєчого за ведення пленарного засідання (ст. 29), про відповідальність народних депутатів України у випадку порушення ними вимог під час особистого голосування за законом (ст. 43, 47), про контроль під час підрахунку лічильною комісією голосів (ст. 48), у випадку неприпустимої поведінки народного депутата України, порушення дисципліни та етичних норм під час пленарного засідання (ст. 51), про скасування підсумків голосування у разі виявлення порушення законодавчої процедури (ст. 130), про контроль за виконанням Державного бюджету України (ст. 161, 162), про дострокове припинення повноважень народного депутата України через несумісність депутатського мандата (ст. 223), про проведення “години запитань до Уряду” (ст. 229, 230).

Ефективність нормотворчих нововведень можливо перевірити шляхом проведення короткострокових та довгострокових звітів про їх вплив на життя суспільства та судової практики під час застосування цих норм законодавства. З метою удосконалення механізму звітування органів виконавчої влади, посадових осіб прийнято Закон України від 3 грудня 2020 року № 1052-IX, у якому прописані зміни у Регламенті Верховної Ради України. Зокрема, глава 38

“Розгляд звітів, доповідей та іншої інформації державних органів та посадових осіб (крім КМУ)” викладена в іншій редакції.

Зміни у Регламенті Верховної Ради України стосуються встановлення чітких календарних дат під час надання звітів урядових органів, структур, що зобов’язані забезпечувати парламентський контроль, таких як Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Генеральний прокурор, НАБУ, ДБР, СБУ, НБУ, Фонд державного майна та посадові особи, яких ВРУ обирає, призначає або надає згоду на призначення на посади. Також вбудована логічна структура вивчення звітів органів урядової влади під час підготовки та надання звіту Уряду про підсумки виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, на підставі чого визначаються рекомендації та план їх проведення, списки проєктів законів, обов’язкових при втіленні рекомендацій.

Продовжуючи розглядати питання оцінки ефективності здійснення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України, варто зазначити, що у разі, коли Верховна Рада України має вкладати значну ресурсну частину (мова переважно йде про людський капітал та фінанси) у процеси погодження та схвалення законодавства, можуть виникати випадки, коли деякі моменти застосування аспектів його огляду випускаються з уваги. Загалом, здійснення даної оцінки є досить складним процесом, що залежить від ступеня мобільності ресурсів, умов залучення різних сторін, ефективності координації та взаємодії всіх залучених учасників.

Водночас варто пам’ятати, що на процес оцінки ефективності забезпечення виконання Конституції і законів України, актів Президента України, імплементації законодавства як основних завдань діяльності КМУ в рамках його виконавчої функції, здійснює відповідний вплив ціла низка чинників: істотні зміни в регулюванні, ресурсному забезпеченні, недотримання або дотримання в повному обсязі цілей нормативно-правових актів, опір зі сторони зацікавлених сторін та зміни в правових нормах. На впровадження законодавства і реалізацію державної політики, зокрема, негативно впливає

асиметрія влади, деякою мірою ізоляція та ін. Для того, щоб нівелювати ці фактори, крім оцінки ефективності контролю, потрібно побудувати правильну систему моніторингу застосування законодавства.

Враховуючи це, у ВРУ є підґрунтя для того, щоб належним чином дбати про належну систему моніторингу та оцінки ефективності застосування законодавства: впровадження демократичного врядування та дотримання принципів законності й правової визначеності у законодавстві; викорінення негативних наслідків нового законодавства задля того, щоб суспільство сприйняло його позитивно; збільшення уваги на процедурі імплементації та реалізації напрямів політики; розвиток і розповсюдження передового досвіду з метою самовдосконалення й використання у навчанні успішних результатів у процесі цієї роботи.

Найдосконаліша гарантія проведення оцінювання ефективності використання законодавства (в рамках діяльності ВРУ контролю виконання КМУ всіх покладених функцій та завдань) – забезпечення необхідних вимог до оцінювання до затвердження нормативно-правових актів парламентом. Використовуються різні способи визначення таких вимог або уповноваження тих чи інших суб'єктів відповідним мандатом ще до прийняття закону, але, на нашу думку, варто звернути увагу на такі пропозиції:

- пропозиція членам КМУ прийняти відповідні міністерські зобов'язання щодо здійснення аналізу законодавства, уточнення його предмета та перевірки термінів;

- пропозиція щодо впровадження спеціальної методики, що здійснюватиметься окремим парламентським комітетом та включатиме такі аудиторські процедури: комплаєнс-аналіз законодавства (відповідність нормативно-правовим нормам за юридичними процедурами), що може включати аналіз на відповідність національному та міжнародному законодавству, іншим міжнародним зобов'язанням, аналіз судової та іншої юридичної практики тощо; оцінка впливу на стейк-холдерів (або зацікавлених осіб), що може включати оцінку вмісту урядових аналітичних матеріалів, якості

проведення громадських консультацій, вивчення думки та позиції ЗМІ щодо питань, які виносяться на обговорення, наприклад (та в тому числі) в рамках заходу “година запитань до Уряду”. Окрім того, до процедур даного виду можна віднести вивчення думок експертів, науковців та ін. На нашу думку, раціональною формою завершення двох даних процедур може бути підготовка відповідного комітетського висновку та рекомендацій.

Таким чином, реалізація пропонованої методики на практиці дозволить відповісти одразу на декілька важливих питань: чи реалізований нормативно-правовий акт (наприклад, Закон) відповідно до вимог первинних цілей або задумів; яким чином вплинули на реалізацію нормативно-правового акта зовнішні та внутрішні фактори, яка була інтенсивність їх впливу, наскільки “чутливими” нормативно-правовий акт виявився до їх дії; чи мало місце нецільове використання наявних для реалізації нормативно-правового акта ресурсів та чи був реалізований підхід економії; чи проявились несподівані побічні ефекти дії нормативно-правового акта, та які дії або способи допоможуть його удосконалити. Даний процес схематично відобразимо на рис. 2.9.

Стосовно гарантій здійснення оцінки ефективності реалізації КМУ завдання із забезпечення виконання Конституції і законів України, актів Президента України, реалізації законодавства, зазначимо таке:

- члени парламенту мають право пропонувати поправки під час розгляду проєкту закону та доповнювати акт пунктом про його обов’язкове оцінювання. Положення “про перегляд” припускає, що дію акта або його частини було оцінено через конкретно встановлений проміжок часу. Положення “про перегляд” також може бути корисним інструментом через закріплення його в законі і придбанні сили закону. Спираючись на такий пункт можливо проводити загальний огляд або вимагати перегляду конкретних статей акта, редагувати терміни проведення оцінювання та перевірки її виконавців;

- до змісту проєкту можна включити положення про підставу припинення дії акта після визначеної дати, що також передбачає впровадження

необхідних заходів перед його продовженням. Відповідно до такого застереження акт чи його частина будуть автоматично припиняти свою дію після закінчення обговореного терміну, якщо не виконано процедур по іншому критерію, наприклад, не проведено своєчасне оцінювання ефективності законодавства, за результатами якого може бути ухвалено рішення про продовження дії акта.

Відзначимо, що досить часто доповнення про перегляд акта відповідає політичному компромісу, являє спеціальну умову, на яку Уряд погоджується заради проходження законопроекту в парламенті. Бажано, щоб парламент інтегрував положення про контроль за виконанням законодавства у нормативно-правовий акт ще на етапі вивчення проєкту [99].

В рамках вирішення завдання щодо підвищення ефективності здійснення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України в роботі також запропонована система оцінки ключових показників ефективності (КПІ) парламентського контролю за діяльністю КМУ. В таблиці 2.3 наведено ключові показники (КПІ) для виміру ефективності парламентського контролю за діяльністю КМУ.

Розглянемо ці показники та пропоновану систему оцінки загалом трохи детальніше. По-перше, зазначимо, що ключові показники ефективності (КПІ), подані у табл. 2.3, забезпечують можливості: зосередження на стратегічному та операційному вдосконаленні парламентського контролю за діяльністю КМУ; створення аналітичної основи для прийняття рішень та зосередження уваги на найважливішому; організаційної координації всіх учасників, що беруть участь в парламентському контролі; оцінки прогресу та покращень (вдосконалень) в цій галузі в динаміці, що допомагає об'єктивніше оцінити ступінь досягнення поставлених цілей, які, зокрема, можуть бути виміряні за встановленими контрольними показниками. Як певна база для встановлення даних показників був використаний досвід зарубіжних країн (ЄС), наукові дослідження та аналітичні звіти, загальноприйняті галузеві норми та очікування.

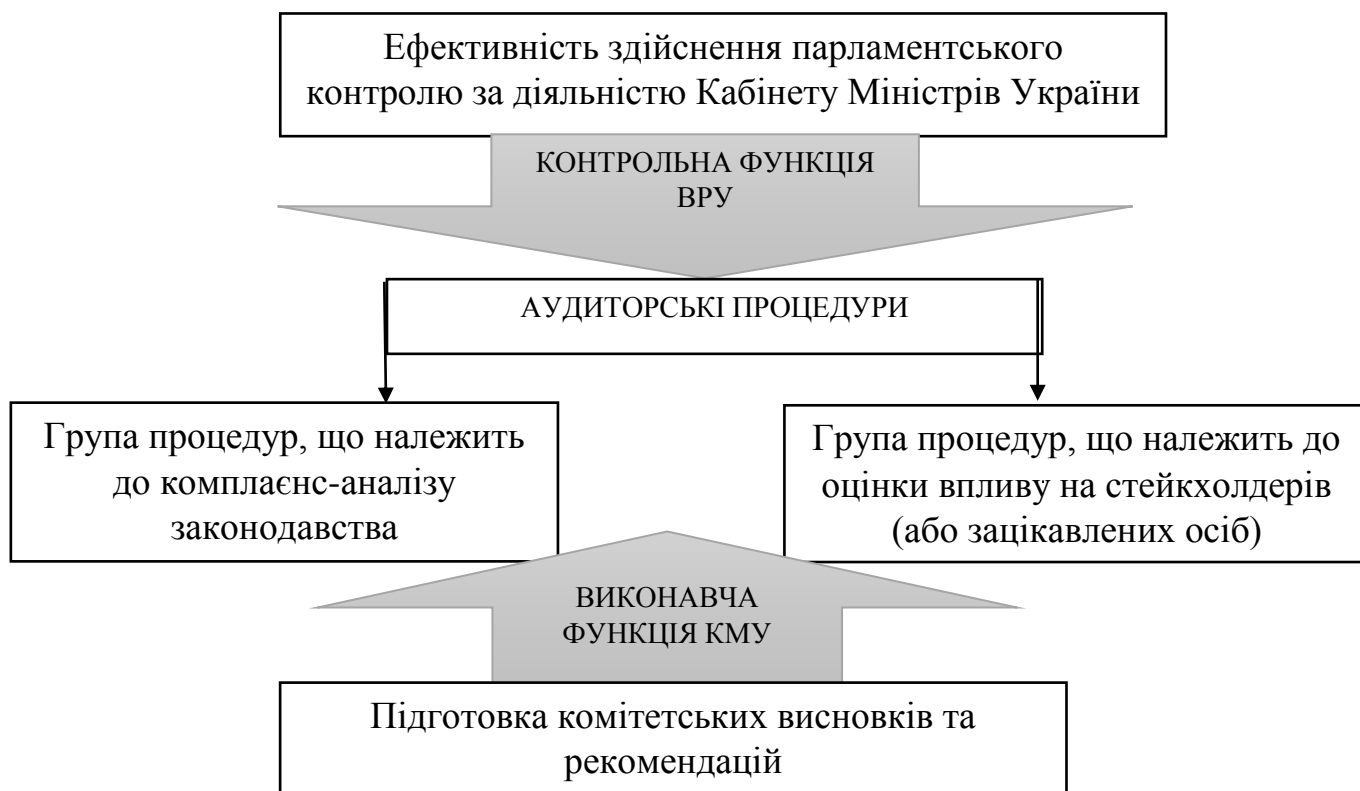


Рис. 2.9. Загальне схематичне зображення методики до оцінки ефективності здійснення парламентського контролю за діяльністю КМУ.

* Джерело: складено автором.

Розглянемо показники, що містить табл. 2.3 детальніше. Розподілимо показники на дві групи – ті, що мають кількісний вимір (методом розрахунку на основі аналітичних та статистичних даних, прогнозів з офіційних джерел інформації та наукових досліджень), та ті, які доцільніше вимірювати за методом експертної оцінки, тобто які мають якісний вимір.

Розпочнемо з розгляду групи показників, для яких можливий кількісний розрахунок. Першим показником є показник плинності кадрів. Як базу для розрахунку пропонуємо використовувати дані щодо загальної кількості посадовців, які безпосередньо працюють в КМУ, так і працівників всіх

міністерств та відомств, які виконують функції та завдання, що контролюються ВРУ в рамках здійснення діяльності з парламентського контролю.

Таблиця 2.3.

Пропонована базова система оцінки ключових індикаторів ефективності (KPI) парламентського контролю за діяльністю КМУ

Назва показника, що оцінюється	Вагомість показника, %	Результати відповідно до специфіки прогнозів або оцінки	
		результати досліджень (бенчмарків) досвіду країн ЄС	очікувані результати в Україні
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
1. Рівень плинності кадрів	10	< 10 %	14-15 %
2. Ступінь залученості працівників державної служби у даний процес	9	> 85 %	70-75 %
3. Рівень абсентеїзму (бездіяльності) працівників державної служби щодо даного процесу та всіх пов'язаних із цим дій	9	< 4,0 %	5-6 %
4. Ефективність “регуляторного” компонента (моніторинг, аналіз, контроль)	12	Експертна оцінка	
5. Своєчасне та ефективне вирішення необхідних завдань та проєктів, зокрема передбачених Програмою діяльності КМУ	12	Експертна оцінка	
6. Точність прогнозування бюджетної програми на наступний рік	12	Приблизний орієнтир 100% (допустимо 95-99 %)	
7. Ефективність виконання бюджетної програми за минулий рік	12	Приблизний орієнтир 100 %	
8. Ефективність аналітичної діяльності КМУ	12	Експертна оцінка	
Всього, %	100	x	x

* Джерело: пропозиція автора.

Також варто зауважити, що даний показник може бути використаний ефективно для осіб, що мають постійні посади. Коефіцієнт плинності розраховується на кожний рік, щоб показати кількість працівників, які звільняються, як відсоток середньої кількості працівників на рік. Середня

кількість працівників базується на кількості штатних працівників на початку та кінець року.

Як певний “тест” доцільності використання даного показника можна вважати досягнення даного показника на рівні менше 10 %, про що свідчать результатів досліджень (бенчмарків) досвіду країн ЄС, викладені у відповідних звітах. За приблизними прогнозами, за допомогою використання пропонованої системи оцінки в Україні показник можливо буде становити на рівні 14-15 %.

Другий показник – ступінь залученості працівників державної служби у даний процес. Європейський аналог – індикатор “Employee Engagement” вимірює ступінь залученості людей до своєї роботи. Працівники зазвичай беруть участь у щорічних опитуваннях, які проводять незалежні опитувачі (спеціальні агентства або окремі відділи державної служби). Ці опитування складаються із серії питань, призначених для оцінки залученості працівників.

Респонденти відповідають на запитання за шкалою негативно/нейтрально/позитивно, а КРІ вимірює відсоток усіх відповідей, які записуються як позитивні. Результати досліджень європейських країн свідчать, що даний показник (індикатор) досить часто відповідає приблизно 85% позитивним відповідям та враховує потенціал майбутніх покращень. В Україні прогнози відповідають приблизно 70-75 %.

Третій показник – рівень абсентеїзму (бездіяльності) працівників державної служби щодо даного процесу та всіх пов’язаних із цим дій. Абсентеїзм працівників зазвичай вимірюється як кількість годин відсутності на роботі, зареєстрованих як лікарняний і відпустка без оплати всієї сукупності працівників, що входять до вибірки, у відсотках загальної кількості відпрацьованих годин у році. Рівень абсентеїзму є показником як для кількісного виміру задоволеності, так і залученості працівників, та для ефективного контролю керівництва за належним використанням виділених годин відпустки.

Як європейський еталон (або норма) для підтримки процесів залученості у робочий процес можна встановити показник на рівні менше за 4 % на рік.

Даний еталон (норма) базується на історичному досвіді та загальних очікуваннях державних роботодавців. В Україні аналогічну норму пропонується встановити на рівні 5-6 %. В країнах ЄС в рамках оцінки ефективності роботи державних працівників та ступеня їх залученості в робочий процес використовується такий показник, як метод “прямих годин”.

Даний метод дозволяє виміряти продуктивність робочої сили за допомогою прямих годин, записаних для роботи над основними функціями та завданнями, а також важливими проєктами в певній галузі (наприклад, що можуть стосуватись питань, що відносяться до предмета парламентського контролю ВРУ) та іншої допоміжної діяльності. Безпосередня ставка години розраховується на основі загальної кількості годин, зафіксованих для всього персоналу, що бере участь в основній робочій діяльності протягом аналізованого року.

Вимірювання прямих робочих годин передбачає оцінку відповідного балансу між робочими годинами, характерними для основних функцій та завдань, і робочими годинами, що персонал витрачає на інші доручені обов'язки, навчання та відпустки. Європейська норма відповідає понад 65 % на рік. Індикатор “Своєчасне та ефективне вирішення необхідних завдань та проєктів, зокрема передбачених Програмою діяльності КМУ”.

За умови, що Програма діяльності Кабінету Міністрів України є дуже важливим документом, який безпосередньо належить до парламентського контролю за діяльністю КМУ, що здійснює ВРУ, відзначимо, що даний індикатор є також досить важливим. Своєчасне завершення може виражатись як середня кількість днів нижче/або вище ніж початкові цільові дані та розраховуватись як фактична різниця в днях як загалом, так і для кожної окремої групи завдань і проєктів. Результат КРІ може відображати середнє значення для груп.

Еталонний показник (або норма) може бути встановлений на рівні ± 30 днів у середньому від очікуваних часових рамок і базуватися переважно на галузевих стандартах та минулому досвіді. Далі розглянемо показник – точність

прогнозування бюджетної програми на наступний рік. Для вимірювання даного показника також пропонується використовувати метод експертної оцінки.

Точність бюджетного прогнозування вимірює ефективність процесу бюджетування шляхом порівняння планових показників, в тому числі кількості часу, оціненого для підготовки бюджетної програми, часу, витраченого на виконання з фактичними показниками. Точність бюджету виражається у відсотках різниці між плановими/розрахунковими даними, що містить бюджетна програма, з фактичними даними. Коефіцієнт “бюджетної точності” також може бути розрахований й для кожної групи витрат бюджету окремо, а результат КРІ відображати середнє значення для всіх груп. Розглянемо ще один показник, пов’язаний із бюджетною програмою (або бюджетом). Це ефективність виконання бюджетної програми за минулий рік.

Варто зазначити, що повноцінне виконання та своєчасне завершення будь-якого проєкту, зокрема бюджетної програми, є виміром продуктивності праці людей, що його виконують та ефективності координації як їх окремо, так і відомств загалом, де вони працюють, шляхом порівняння цільових даних з фактичними показниками. Даний показник може бути розрахований як відсоток виконаних заходів у загальному обсязі запланованих заходів. Окрім того, іноземний досвід свідчить, що на практиці досить часто розраховується ще додатковий показник – так, порівнюється кількість годин, витрачених державними працівниками на фактичне виконання запланованих заходів в рамках бюджетної програми, що призвели до цільового результату (тобто не були витрачені марно), із загальною кількістю годин, запланованих на виконання даних заходів.

Звісно, еталон для даного індикатора має наближатись до 100%, але, знову ж таки, іноземний досвід свідчить про те, що допустиме виконання на 95-99%. Далі перейдемо до групи показників, для яких пропонуємо експертну оцінку. Для даної групи пропонується система оцінювання, наведена у таблиці 2.4.

Таблиця 2.4.

Експертна бальна шкала за результатами системи оцінки КРІ парламентського контролю за діяльністю КМУ

Результати	Кількість балів
Висока ефективність	80-100
Необхідне покращення	41-79
Необхідно звернути увагу	20-40
Низька ефективність	0-19

* Джерело: пропозиція автора.

Розглянемо індикатор – ефективність “регуляторного” компонента (моніторинг, аналіз, контроль). Даний показник є пропозицією в рамках дисертаційного дослідження та, на нашу думку, має складатися з двох показників:

- ефективність нормативно-правової діяльності (в рамках виконавчої функції КМУ);
- результативність проведення “години запитань до Уряду” (ступінь покриття всіх запитів).

Оцінка моніторингу є важливим елементом. Ефективний моніторинг сприяє своєчасному вирішенню термінових задач та підвищенню ефективності управління справами, нівелюванню можливих випадків зловживань державними повноваженнями. Кожен такий випадок може реєструватися в спеціальних моніторингових системах та відстежуватися через опцію офіційного статусу вирішення інциденту. Може бути розрахований час, що минув, у днях між отриманням і вирішенням певного випадку, а КРІ відображати середнє значення для всіх таких випадків у році.

Норматив величини оптимального показника може бути встановлений як величина, менша за 60 днів, для всіх випадків і базуватися переважно на галузевих стандартах та внутрішнім нормам своєчасності вирішення справ.

Якість нормативно-правової практики як КРІ має сприяти покращенню існуючих та появі нових практик державного сектору. Метою даного КРІ є посилення прозорості та комунікації між державними установами та громадянами. В рамках парламентського контролю ВРУ за діяльністю КМУ даний індикатор може бути реалізований в рамках заходу “година запитань до

Уряду”, коли порушуються та обговорюються важливі питання за різними темами, що можуть, зокрема, стосуватися якості надання державних послуг громадянам, роботи державних комунальних служб, будівництва доріг та ін.

В рамках даного КРІ можна запропонувати такі інструменти, що матимуть ефективність в обґрунтуванні поточних процесів діяльності КМУ, та оцінки ефективності його діяльності в довгостроковій перспективі: аналіз регуляторного впливу; оцінка регуляторних альтернатив; консультації з постраждалими сторонами (в рамках “години запитань до Уряду”); вимоги до написання матеріалів простою мовою; систематичність діяльності з оцінки.

Індикатор ефективності аналітичної діяльності КМУ пропонуємо повністю віднести до оцінювання за допомогою експертної думки. Даний індикатор оцінює якість роботи КМУ та всіх міністерств та відомств з аналізу нормативно-правових актів та всіх інших матеріалів, якими займаються працівники даних органів.

Консолідуючи викладені пропозиції, вважаємо, що створення та підтримка ключових показників ефективності діяльності КМУ в рамках контрольної функції ВРУ займає багато часу та потребує спеціальної команди та підготовки. Для проведення оцінки, запропонованої в роботі, а також взагалі для ефективної реалізації контрольної функції ВРУ за діяльністю КМУ можливе утворення окремого відділу, або Департаменту парламентського контролю в Апараті Верховної Ради України. Європейська практика ж свідчить про те, що утворюються спеціалізовані з даних питань окремі незалежні державні агентства.

В тому числі, знову ж таки, за європейським досвідом, може бути створена інформаційна панель підтримки КРІ, яка допоможе візуалізувати дані та налаштувати формат звітності. Взагалі, не варто забувати про те, що ключ до успішного впровадження системи оцінки ефективності полягає в тому, щоб переконатися, що кожна обрана метрика ретельно продумана та проаналізована перед її впровадженням в практику.

Висновки до розділу 2

Результати дослідження основних організаційно-правових засад реалізації парламентом контрольної функції за діяльністю КМУ свідчать про таке.

1. Обґрунтовано доцільність та актуальність розвитку адміністративно-політичних функцій парламентського контролю. Запропоновані зміни можуть бути розглянуті як тенденції, що призведуть до підвищення ефективності окремих форм парламентського контролю, а також як рекомендації для підвищення стабілізації державного управління та розвитку діалогу між владою та суспільством, який може набути реалізації в рамках форм здійснення парламентського контролю, наприклад, “години запитань до Уряду” або в рамках бюджетної або інших загальнодержавних програм розвитку.

2. Результати проведеного аналізу свідчать про те, що на сьогодні законодавство не встановлює загальних рамок та не містить детального регулювання окремих процедур здійснення парламентського контролю. Розглянута система нормативно-правового забезпечення визначає лише основні напрями щодо форм, методів і організації парламентського контролю в Україні, але фактично на практиці виявляється безсистемне регулювання окремих його механізмів.

3. Обґрунтовано важливість комунікаційної та інформаційної складових організаційно-технологічного забезпечення реалізації парламентського контролю. Як показали результати дослідження, політична функція парламентського контролю значно посилюється, коли інформація про його процедури та результати доводиться до відома представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування та стає частиною громадського обговорення. З метою розвитку політичної функції парламентського контролю стає очевидною тенденція розширення сфери застосування принципів відкритості та прозорості його процедур.

4. Запропоновано систему ключових показників оцінки ефективності (KPI) парламентського контролю за діяльністю КМУ, що враховує як

результати досліджень (бенчмарків) досвіду країн ЄС, так і очікувані результати в Україні.

5. Результати проведеного опитування щодо ефективності парламентського контролю, в якому взяли участь представники політичних партій, груп та інших сил, виявили, що більшість респондентів-учасників опитування вважають, що парламентський контроль здійснюється неефективно. Серед основних проблем вони називають заполітизований процес здійснення контролю, відсутність чіткого механізму контролю, нерегламентованість процедури здійснення контролю. Серед основних напрямів вдосконалення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України, на думку учасників, доцільно регламентувати процес здійснення контролю та варто утворити окремий структурний підрозділ (або посадову особу).

6. Внесення сформульованих у роботі пропозицій щодо підвищення ефективності здійснення парламентського контролю істотно підвищить авторитет законодавчої гілки влади в системі стримувань та противаги, позитивно трансформує роль і значення бюджету України в єдиній організаційній системі держави, а також у суспільно-політичному житті країни.

Основні наукові результати другого розділу опубліковано в працях автора [107; 108; 109; 110].

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

3.1. Досвід країн з розвинутою демократією у здійсненні парламентського контролю за виконавчою гілкою влади

Подальший розвиток та вдосконалення парламентського контролю ВРУ за діяльністю КМУ має відбуватися з урахуванням досвіду розвинутих демократичних держав, особливо країн ЄС.

Інтеграція України до складу Європейського Союзу є складним і комплексним процесом, який стосується практично всіх сфер суспільного життя та державного управління. Як показали результати проведеного аналізу, для України європейська інтеграція, перш за все, пов'язана із трансформуванням внутрішніх процесів та проведенням відповідних реформ:

- адаптацією законодавства України до законодавства ЄС;
- імплементацією європейських цінностей;
- реформуванням інституцій у сфері парламентського контролю;
- переходом до європейських стандартів, норм та регламентаційних процедур.

Переважно у більшості держав світу з розвинутою демократією парламенти та підлеглі ним державні структури мають змістовні контрольні повноваження щодо врегулювання не тільки законодавчого процесу, а й стосовно розслідувань, проведення парламентських слухань та ін. Варто звернути увагу на закріплення головних функцій та повноважень у конституціях Європи та багатьох країнах світу, наприклад Австрії, Албанії, Болгарії, Франції та тощо.

Результати економіко-статистичних досліджень свідчать про те, що парламенти розвинутих держав світу виділяють значні суми коштів на організацію парламентського контролю з упевненістю в ефективності та

доцільності цих витрат. За оцінками, наприклад, Конгресу США, економічна ефективність контрольно-ревізійних організацій за період останніх п'ятдесяти років становить понад півмільйона млрд. доларів. Так, контрольне управління Конгресу США складається з більше п'яти тис. працівників, має спеціалізовану службу канцелярії, сім функціональних управлінь, двадцять відділів, самостійних у функціоналі контрольних повноважень, чотирнадцять регіональних бюро та три зарубіжних представництва, інститут підготовки кваліфікованих кадрів.

Розглянемо ті елементи системи парламентського контролю в країнах ЄС, які, на нашу думку, доцільно було б імплементувати до українського законодавства у сфері парламентського контролю.

Передусім розглянемо систему Європейського парламенту:

- Європейський парламент виконує роль безпосередньо обраного органу ЄС із законодавчими, наглядовими та бюджетними обов'язками. Членами Європейського парламенту є 705 депутатів. Наразі функції президента виконує Р. Меццола;

- Європейський парламент був заснований у 1952 році як загальна асамблея Європейського співтовариства вугілля та сталі, в 1962 році його було реформовано в Європейський парламент, перші прямі вибори пройшли в 1979 році. Основним місцезнаходженням є м. Страсбург (Франція), м. Брюссель (Бельгія), Люксембург.

Результати аналізу досліджень особливостей структури та діяльності системи Європейського парламенту свідчать про те, що приблизно за шість десятиліть європейська інтеграція породила низку чітко впізнаваних інститутів, правових принципів та організаційних процедур для реалізації політики ЄС у величезній різноманітності сфер та напрямів законотворчої діяльності. Цей розвиток змінив зміст і форму політики на європейському континенті. Як це сталося, роль Європейського парламенту (ЄП) змінилася з “асамблеї”, яка фактично контролює унікальну європейську “виконавчу владу” в Європейському економічному співтоваристві (ЄЕС) з 6 держав-членів, на роль

звичайного законодавчого органу Європейського Союзу (ЄС) з 28 держав-членів нарівні з Радою ЄС (Рада). Це робить Європейський парламент не лише зовсім іншим типом парламентської асамблеї порівняно з тими, що існують у сучасних міжнародних організаціях, але також, ймовірно, інституцією ЄС, яка зазнала найбільш вражаючого конституційного розвитку за час існування ЄС.

Європейський парламент є єдиною інституцією ЄС, яка безпосередньо обирається громадянами, і, отже, він має діяти як трансмісійний ремінь, який перетворює вимоги громадян на результати. Водночас вибори до Європейського парламенту залишаються національною справою – боротьба проводиться за національними питаннями, з національними кандидатами та національними політичними партіями.

Природу виборів до Європейського парламенту оги доволі часто пояснюють двома різними (і певною мірою суперечливими) способами: “виборами другого порядку” і моделлю European Salience (ES). Ці моделі, як правило, базуються на кількісних дослідженнях з використанням опитувань, даних про вибори та все частіше на кількісному аналізі тексту (наприклад, маніфестів або твітів). Теза базується на припущенні, що громадяни не зацікавлені у виборах до Європейського парламенту і, отже, більш схильні голосувати за партії, які їм подобаються, незалежно від їх шансів потрапити до уряду. Як наслідок, менші та більш екстремальні партії, як правило, отримують кращі результати на виборах до Європарламенту, ніж мейнстрімні та, зокрема, урядові партії. На відміну від цього, модель “Europe Salience” (ES) заперечує це припущення та вважає, що крайні та менші партії досягають кращих результатів на європейських виборах, тому що виборцям не байдужа Європа. Це означає, що європейський вимір (тобто бути за чи проти інтеграції) став визначальним фактором виборів до ЄС і національних виборів.

Європейський парламент є законотворчим органом ЄС. Він обирається безпосередньо виборцями ЄС кожні 5 років. Останні вибори відбулися у травні 2019 року.

Європейський парламент виконує три основні функції:

1. *Законодавча функція*, що проявляється у:

- прийнятті законів ЄС разом з Радою ЄС у відповідь на основні пропозиції Європейської Комісії;
- прийнятті рішень щодо міжнародних договорів;
- прийнятті рішення про розширення;
- ознайомленні з програмою роботи Європейської Комісії та зверненні до неї з проханням подати законодавчі пропозиції.

2. *Наглядова (або моніторингова) функція* проявляється в:

- демократичному контролі всіх інституцій ЄС;
- обранні Голови Європейської Комісії та затвердженні складу Європейської Комісії; можливості голосування за вотум недовіри, що зобов'язує Європейську Комісію піти у відставку;
- наданні звільнення, тобто затвердження способу витрачання бюджетів ЄС;
- розгляді звернень громадян та формуванні запитів;
- обговоренні монетарної політики з Європейським центральним банком;
- функціонування опитувальної комісії та раді;
- спостереженні за виборами [209; 210].

Зупинимось на завданнях в рамках даної функції трохи детальніше.

Наприклад, у Великобританії політична відповідальність уряду інколи реалізується шляхом висловлювання йому вотуму недовіри як механізму для зміни складу уряду – таким чином здійснюється нагляд законодавчої гілки влади над виконавчою.

Вотум недовіри за своєю природою досить часто є ефективним інструментом, що використовується у багатьох парламентах західноєвропейських держав, поруч з іншими механізмами контролю за діяльністю уряду, такими, як звітування та інформаційні виступи представників уряду; формування депутатських запитів до глав урядів або до окремих міністрів та органів виконавчої влади; підготовка рекомендацій (пропозицій) від парламентів щодо покращення роботи уряду або окремих міністерств;

наявність окремого інституту парламентського уповноваженого зі справ адміністрації.

Загалом, результати аналізу досвіду країн з розвинутою демократією у здійсненні парламентського контролю за виконавчою гілкою влади свідчать про те, що механізми стримування унеможливлюють зловживання владою, сприяють зміцненню ролі парламенту як представницького органу та підтримці регулярного діалогу між гілками влади. У Великобританії, Угорщині та Польщі існує можливість висловити недовіру окремому міністру, адже характер відповідальності в цьому випадку є колективно-індивідуальним. З огляду на це прем'єр-міністр має прийняти рішення чи звільнити одного міністра чи відправляти весь уряд у відставку. З іншої сторони, прем'єр-міністр має право та можливість вимагати відставки конкретного міністра, якщо погляди щодо бачення окремих політик є суттєво різними.

У Великобританії та Канаді уряд має підтримку доти, доки приймаються всі ключові парламентські ініціативи. Відсутність голосів за урядові законопроекти свідчить про недовіру уряду зі сторони парламенту. Кожний етап голосування за урядовий законопроект за формальною суттю є індикатором ставлення більшості до уряду. У Німеччині як стримуючий фактор введено поняття “конструктивний вотум недовіри” – у такому випадку необхідно пропонувати кандидатуру нового канцлера на зміну діючому [99; 113].

3. *Бюджетна функція*: створення бюджету ЄС разом з Радою; затвердження довгострокового бюджету ЄС, “багаторічної фінансової рамки”; композиція.

Кількість членів Європарламенту в кожній країні приблизно пропорційна чисельності її населення, але працює принцип пропорційності: так, жодна країна не може мати менше ніж 6 або більше ніж 96 депутатів Європарламенту, а загальна кількість не може перевищувати 705 членів (704 члени та президент). Члени Європарламенту групуються за політичною приналежністю. Президент

представляє парламент перед іншими інституціями ЄС та закордонними інституціями і схвалює бюджет ЄС.

Робота Європейського парламенту складається з двох основних етапів:

- *перший етап*. Робота в комітетах – для підготовки законодавчих рішень. Парламент налічує 20 комітетів і три підкомітети, кожен з яких займається певною політичною сферою. Комітети розглядають законодавчі пропозиції, а члени Європарламенту та політичні групи можуть вносити поправки або запропонувати відхилити законопроект. Ці питання також обговорюються в політичних групах;

- *другий етап*. Організація пленарних засідань з метою прийняття законів або законодавчих актів.

Саме тоді всі члени Європарламенту збираються на засіданні, щоб провести остаточне голосування щодо запропонованого закону та запропонованих поправок. Зазвичай такі засідання проводяться в м. Страсбурзі протягом чотирьох днів на місяць, але іноді бувають додаткові сесії в м. Брюсселі. Аналізуючи особливості роботи Європарламенту, на нашу думку, необхідно звернути увагу на значно вищий ступінь залученості громадськості до законодавчих процесів. Так, наприклад, якщо громадська організація або будь-яка інша зацікавлена особа має намір попросити парламент прийняти рішення щодо певного питання, вона має право подати петицію (поштою або онлайн).

Петиції можуть стосуватися будь-якої теми, яка входить до компетенції ЄС. Для того, щоб подати петицію (якщо мова йде про фізичну особу), необхідно мати громадянство країни-члена ЄС або постійно проживати в ЄС. Компанії чи інші організації повинні бути зареєстровані на території ЄС. Інші способи зв'язку з парламентом включають зв'язок із місцевим депутатом Європарламенту або інформаційним офісом Європейського парламенту у країні проживання або перебування. Вважаємо, що дану практику необхідно розглянути стосовно застосування в Україні.

Основним законодавчим інструментарієм, що використовує Європарламент, є: моніторинг процесу прийняття рішень ЄС, законодавча обсерваторія, законодавчий “потяг”, поглиблений аналіз політики ЄС, аналітичний центр.

На увагу заслуговує метод візуалізації законодавчих елементів, які складають основну частину робочої програми Європарламенту (або законодавчий “потяг”). Використовуючи форму “потягів”, вагонів та залізниць як метафору, програма дозволяє користувачам відстежувати хід законодавчих документів протягом поточного та минулого термінів Європейського парламенту. Інформація, доступна в розкладі законодавчих поїздів, упорядкована за темами та оновлюється щомісяця. Читачі веб-сайту можуть вибрати анімаційну версію онлайн, але всі текстові елементи в додатку також доступні для друку.

В рамках реформи цифровізації та електронного парламенту, яку буде розглянуто в даному розділі (див. п. 3.3), на нашу думку, можливо спробувати перенести методи візуалізації даних, що стосуються законодавчих ініціатив, оновлення офіційного веб-сайту КМУ, розроблення онлайн форм залучення громадськості тощо.

На увагу також заслуговують окремі утворення – аналітичні та інноваційні центри (Законодавча обсерваторія та Аналітичний центр). Законодавча лабораторія представляє собою базу даних Європейського парламенту для моніторингу процесу прийняття рішень в ЄС. Законодавча обсерваторія дозволяє користувачам стежити за процесом прийняття рішень щодо всіх законодавчих і незаконодавчих процедур ЄС, які проходять через Європейський парламент. З моменту запуску в 1994 році він постійно розвивався. Протягом багатьох років додавалися нові функції, що робило сайт багатим джерелом інформації про процес прийняття рішень в ЄС, з особливим акцентом на діяльності Європейського парламенту. Його особливості включають:

- інструмент пошуку, який дозволяє користувачам інформації поєднувати багато варіантів пошуку для вивчення всеосяжних записів процедур;
- пленарний календар для пошуку інформації про минулі, поточні та майбутні сесії парламенту;
- файли процедур з додатковою інформацією про ключових стейкхолдерів і послідовність етапів, а також більше посилань на різноманітні інші сайти;
- “моя обсерваторія”, інструмент, який дозволяє користувачам персоналізувати базу даних, зберігаючи їх пошуки та запитуючи сповіщення, коли відбуваються зміни. Це разом із доступними RSS-каналами дає змогу користувачам мати доступ до законодавчих подій.

За інформацією, викладеною на офіційному веб-сайті Європарламенту [209], базу даних Законодавчої обсерваторії було створено в 1994 році як інструмент для моніторингу інституційного процесу прийняття рішень ЄС. Його особлива увага приділяється ролі Європейського парламенту. Відтоді веб-сайт розширився, щоб охопити більше інформації про діяльність Європейського парламенту, охоплюючи не лише його законодавчі, а й бюджетні повноваження, його право ініціативи, повноваження затверджувати призначення та низку міжнародних угод, повноваження відкликати делегування повноваження Європейської Комісії або виступати проти делегованого акта.

Законодавча обсерваторія публікує вичерпні записи англійською та французькою мовами, відомі як “процедурні файли”. Кожен файл має унікальний ідентифікаційний номер і постійно оновлюється до останнього етапу процедури. Щоденне завантаження бази даних забезпечує швидке додавання нових даних до існуючих файлів процедур.

На нашу думку, ідею створення масштабної електронної бази даних або бібліотеки законодавчих рішень можна представити до розгляду у складі парламентської реформи. Даний функціонал пропонується закріпити за

Департаментом з парламентського контролю, утворення якого, зокрема, є пропозицією дисертаційного дослідження.

Далі, розглянемо особливості здійснення парламентського контролю в ряді країн Західної Європи з метою виокремлення успішних практик та інструментів, які можна було б перенести до українського законодавства та практики здійснення парламентського контролю.

У розвинених демократичних державах встановлено більший рівень відповідальності парламенту перед урядом щодо прозорості здійснення парламентського контролю за його діяльністю. Ступінь відповідальності уряду перед парламентом у виконанні заходів, передбачених програмами діяльності та іншими проєктами, є також високим. Переважно контроль здійснюється відповідно до закріпленого в Конституції принципу відповідального правління. Відповідно до нього міністр за компетенцією бере на себе відповідальність за діяльність підконтрольного міністерства та повинен піти у відставку, якщо робота підпорядкованого йому міністерства отримає незадовільну оцінку. Парламентський контроль має публічний характер, поєднується з громадським контролем та відповідальністю партії, що здійснює правління та має більшість голосів у парламенті.

Знову ж таки згадаємо про інтерпеляції (див. розділ 1), що представляють собою завчасно підготовлені письмові інформаційні запити, які розглядаються у парламенті у формі слухань або дебатів за участю представників уряду. За наслідками розгляду інтерпеляції досить часто знецінюється формування нової політики, законодавства; внесення відповідних корективів або внесення змін до вже існуючої політики; створення спеціальних слідчих комісій. Даний інструмент використовується у таких європейських країнах, як Бельгія, Італія, Іспанія, Данія, Нідерланди, Угорщина, Норвегія та Фінляндія.

Варто звернути увагу, що парламентська практика англomовних держав досить часто використовує парламентські пропозиції як інструмент визначення позиції парламенту щодо конкретної політики у формі резолюції. Проєкт пропозиції проходить процедуру дебатів у парламенті та пропонується до

голосування. У випадку підтримки пропозиція подається до урядового секретаріату, який може повністю прийняти її до уваги, частково внести зміни або відхилити.

Відповідно до результатів досліджень такі країни, як Великобританія, Грузія досить велику увагу приділяють фінансовому аудиту уряду. В ході здійснення регулярного аудиту та моніторингу попередню перевірку фінансової документації здійснюють спеціальні посадові особи в парламенті, такі, як генеральний контролер, ревізор або аудитор, ключовим завданням яких є виконання аналізу фінансової звітності міністерств, державних організацій та установ. За результатами проведеного аналізу з певною періодичністю формується проєкт доповіді у спеціальному парламентському комітеті та публікується на офіційному веб-сайті парламенту [211; 212].

За результатами дослідження нами аудиторських висновків провідних компаній світу у галузі аудиту “Великої четвірки” (або Big 4) в європейських країнах світу та США до фінансового аудиту державних органів та установ долучаються незалежні ліцензовані аудитори, що проводять аудит звітності на засадах незалежності та справедливої оцінки. В Україні така практика також існує, але щодо державних організацій в законодавстві прописані лише загальні положення та рекомендації. Це підтверджує аналіз клієнтської структури Big 4. Якщо, наприклад, в США, частка державних органів та підприємств з державною формою власності та частка компанії й групи компаній приватного сектору є приблизно рівною, то в Україні частка компаній-клієнтів, що відносяться до приватного сектору, є значно вищою [211; 208].

Разом з тим в західному законодавстві прописані вимоги до складу аудиторів, алгоритму проведення незалежної оцінки, висвітлені критерії, за якими здійснюється незалежна оцінка та формується аудиторський висновок. З урахуванням цього нами пропонується загальний алгоритм проведення аудиту державних органів (передусім, головних суб’єктів парламентського контролю – ВРУ та КМУ, а також всіх інших державних органів, установ та організацій, що

так чи інакше мають відношення до діяльності з парламентського контролю та мають відповідний функціонал (рис. 3.1).

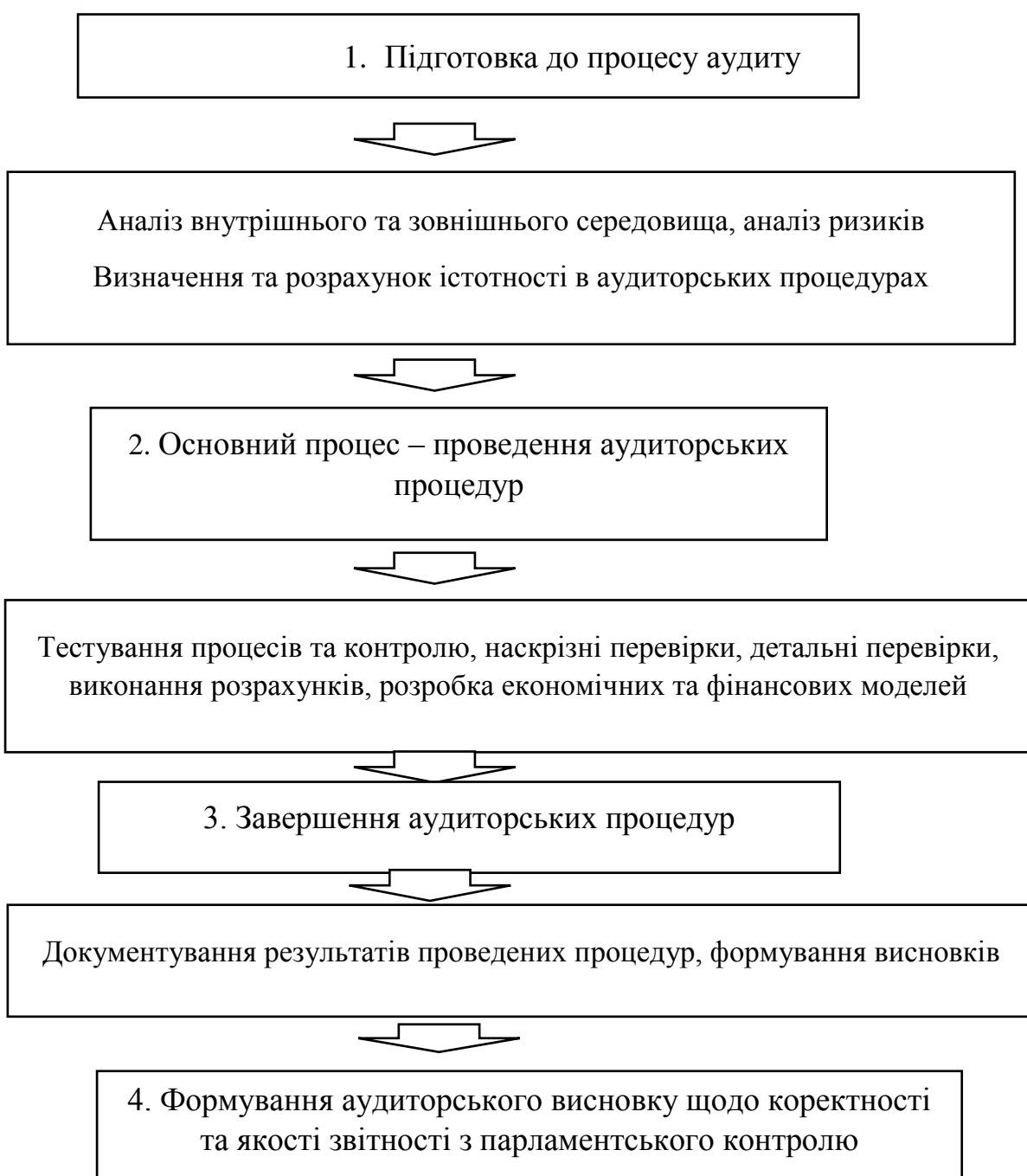


Рис. 3.1. Загальний алгоритм проведення фінансового аудиту органів державних органів та всіх суб'єктів, відповідальних за здійснення парламентського контролю

*Джерело: розробка (пропозиція) автора.

Далі, зупинимось на результатах аналізу особливостей здійснення парламентського контролю деяких країн відповідно до їх форми правління, структури парламенту, форм парламентського контролю та політичної відповідальності. Наприклад, в Італії, в якій діє система двопалатного парламенту (Палата депутатів і Сенат), в ході здійснення парламентського розслідування є можливість створення:

- кожною палатою певної слідчої комісії за компетенцією для розслідування питань, що становлять громадський або суспільний інтерес;
 - двопалатних комісій з контрольними та наглядовими функціями.
- Такими комісіями, зокрема, є Комісія з обласних питань, Комісія з питань Півдня та ін.

Незважаючи на показану ефективність роботи таких комісій, що підтверджується аналізом звітності, статистичних даних та звітів громадських організацій, виникає основна проблема у формуванні слідчих комісій в Італії, а саме складність у прийнятті рішень щодо їх створення. Наприклад, закон, який передбачав парламентське розслідування діяльності “чорних фондів” Інституту реконструкції індустрії у 1987 році, був прийнятий з мінімальною підтримкою депутатів (лише приблизно половина з 500 голосів була “за”). Крім того, існує обмежений доступ до інформації, часто джерелом якої виступають депутатські групи, що представляють депутатів в комісії.

Аналізуючи можливість імплементації такого досвіду до української парламентської практики, на нашу думку, в цілому доцільно розглянути можливість розширення видів комісій за компетенцією та залучення

спеціалістів, що мають виключні компетенції до розслідувань, але в той же час, вірогідно, це не матиме суттєвого ефекту без базових поправок до законодавства.

В Італії Президент несе конституційну відповідальність за державну зраду та порушення Конституції. Водночас рішення про віддання Президента суду приймається абсолютною більшістю складу парламенту на засіданні його палати.

У Польщі, враховуючи те, що вона є змішаною республікою з відносно сильною владою президента та системою двопалатного парламенту (Сейм і Сенат) і сильним ступенем впливу нижньої палати, парламентський контроль здійснюється виключно Сеймом. Інтерпеляції, запити, запитання з поточних справ є інструментами та формами здійснення парламентського контролю, що використовуються доволі часто. Зазвичай, принципові питання вирішуються саме за допомогою інтерпеляцій лише у письмовій формі. Проте ця система є досить негнучкою та, на нашу думку, навіть має риси певного бюрократизму. Так, запит розглядає досить широке коло посадовців, доволі часто необхідна додаткова інформація та матеріали, характерна досить складна система документування.

Варто звернути увагу на складність та комплексність системи парламентських розслідувань в Республіці Польща. Так, відповідно до даного процесу:

- існують процедури допиту свідків, дослідження доказів відбувається за процедурою, передбаченою Кримінально-процесуальним кодексом;
- Законом передбачена можливість примусового приводу викликаних осіб на засідання комісії (за рішенням окружного суду Варшави);
- існують алгоритми роботи слідчих комісій, які наділено правом звернення до Генерального прокурора щодо подання проведення необхідних слідчих дій для отримання доказів у справі;
- на підставі результатів розгляду справи, комісія має право подати попереднє звернення до Державного трибуналу щодо притягнення осіб до

конституційної відповідальності, які вчинили умисне порушення Конституції. Прийняття відповідного рішення вимагає підтримки не менше ніж 75% загальної кількості членів комісії, при умові присутності не менше половини складу комісії. Після завершення роботи слідча комісія надає сформований звіт Маршалу Сейму, текст якого розглядається кожним депутатом.

Португалія є змішаною республікою із системою однопалатного парламенту. На нашу думку, варто звернути увагу на такі особливості здійснення парламентського контролю в цій країні. В Португалії існує поняття контролю за делегованим законодавством. Це являє собою делегування законотворчих повноважень урядом, яке здійснюється на підставі відповідного закону, який регулює відносини між парламентом та урядом в даному напрямі. Окрім того, мають бути визначені об'єкт, цілі, ключові завдання, термін реалізації делегованих повноважень.

Існують певні обмеження використання законодавчих повноважень. Наприклад, декрет-закон може бути використаний лише один раз. Протягом 30 днів після його опублікування, декрет-закон повинен бути оцінений на предмет внесення в нього правок. Якщо не менше десяти депутатів виступають з відповідною ініціативою, може бути відхилений або не затверджений. Крім того, Асамблея Республіки має право прийняти рішення про повну або часткову призупинення дії декрету-закону до опублікування нового закону, яким вносяться правки до декрету, або відхилити всі пропозиції за більшістю голосів.

Додатково варто звернути увагу на контроль омбудсмена - це інструмент, який також заслуговує уваги. Омбудсмен є уповноваженою особою, що розглядає скарги громадян на дії та бездіяльність органів державної влади та посадових осіб. Він призначається на посаду Асамблеєю Республіки та фінансується за рахунок певної суми коштів, які виділяються на забезпечення діяльності Асамблеї. Омбудсмен здійснює свої повноваження як на підставі отриманих скарг, так і за власною ініціативою. Важливо відзначити, що рішення омбудсмена не є обов'язковими. Омбудсмен зобов'язаний представляти щороку звіт про результати своєї діяльності.

Необхідно зазначити, що в Україні інститут омбудсмена не отримав належного поширення. В 2018-2019 роках звіти іноземних дослідницьких організацій називали однією з основних причин цього факту корупцію та на основі цього складнощі у неупередженості та незалежності діяльності омбудсменів. На нашу думку, враховуючи згуртованість та єдність у своїх діях українців, рівень корупції значно знизиться. Цьому, зокрема, суттєво сприятиме інтенсифікація євроінтеграції для нашої країни. Проте, з іншої сторони, дослідження українських огів та науковців вказували на неефективність інституту омбудсмена та наявність більш ефективних інститутів у даному напрямі, які потрібно було розвивати.

Переходячи до аналізу особливостей парламентського контролю в США, варто відзначити систему двопалатного парламенту, що складається з таких органів, як Палата представників та Сенат. Розуміючи те, що система парламентського контролю в США є доволі розвинутою та ефективною, звернемо увагу на декілька інструментів.

Щодо бюджетного контролю варто зазначити, що американський парламент має самостійні повноваження щодо вирішення питань про збільшення, зменшення або недопущення асигнувань, здійснення яких є частиною вимог Президента країни. Водночас контроль на стадії підготовки проєкту бюджету передбачає право бюджетних комітетів Сенату та Палати представників готувати доповіді, в яких повинна розкриватися інформація про результати порівняння розрахунків дохідної частини бюджету, загальної суми витрат, запозичень та боргових зобов'язань, здійснених бюджетним комітетом та Президентом.

Існує окремий вид контролю, що здійснюється допоміжними органами Конгресу:

- однією з ключових установ у сфері звітності є Головне управління звітності, якому керує Генеральний контролер, призначений Президентом США на 15 років. Основні функції цього управління включають фінансовий контроль за діяльністю публічної адміністрації та виконанням програм, затверджених

Конгресом. Вони також проводять дослідження для оцінки ефективності програм, запропонованих Президентом США та підлягають схваленню Конгресом. Управління регулярно доповідає Конгресу про результати своїх досліджень;

- управлінням технологічних оцінок, який створено у 1972 році;
- у 1974 році було створено бюджетне управління Конгресу, яке має на меті розробку річних доповідей бюджетних комітетів палат. Це управління також займається прогнозуванням економічного впливу фінансових законопроектів та резолюцій, а також складає п'ятирічні прогнози бюджетних надходжень і витрат.

В системі парламентського контролю також діє розгалужена система контролю за кадровими призначеннями, укладанням міжнародних договорів, реорганізацією та визначенням структури органів виконавчої влади.

Аналізуючи систему парламентського контролю у Німеччині, необхідно звернути увагу на те, що у парламентській демократії прийняття законів є відповідальністю законодавчої гілки влади, парламенту. На федеральному рівні більшість нових законодавчих актів розробляє Федеральний уряд, які мають бути прийняті Бундестагом, парламентом Німеччини, за участю Бундесрату, перш ніж він буде підписаний Федеральним президентом і оприлюднений у Федеральному законодавчому бюлетені.

Участь Бундестагу в законодавчому процесі є особливо важливою (стаття 50 Основного закону). Жоден федеральний законопроект не приймається без участі Бундестагу. Багато законопроектів можуть набути чинності лише за чіткої згоди Бундестагу. Основний закон містить чіткі положення в різних частинах, що стосуються законодавства, яке підпадає під цю категорію. Інші законопроекти класифікуються як законопроекти-заперечення. Вплив Бундестагу на таке законодавство більш обмежений, ніж на законопроекти, які потребують згоди Бундестагу. Щодо цієї категорії законодавчих актів Бундесрат може лише висловити свою незгоду, подавши заперечення проти законопроекту. Однак таке заперечення зазвичай може бути скасовано

німецьким Бундестагом шляхом голосування абсолютною більшістю його членів (відоме як “канцлерська більшість”).

Федеральні закони приймаються Бундестагом, як правило, більшістю поданих голосів. Бундестаг представляє федеральні землі (Länder), і його члени призначаються відповідними урядами. Участь Бундесрату в законодавчому процесі залежить від того, чи конституційно потрібна його згода для того, щоб законопроект став законом. Якщо згода не потрібна, Бундесрат може лише заперечити проти законопроекту, а Бундестаг може скасувати своє заперечення необхідною більшістю голосів.

Розробляючи нове законодавство, Федеральний уряд дотримується принципів кращого регулювання, що означає розгляд фактичних, юридичних і фінансових наслідків нового законодавства для зацікавлених сторін, того, як воно узгоджується з існуючим законодавством, а також аргументів за і проти регулювання, одночасно намагаючись знайти найкращий баланс між різними інтересами в існуючих умовах [195].

Консолідуючи отримані результати, можна зробити висновок про те, що за останні роки в Україні зроблено багато кроків до досягнення дієвості парламентського контролю за діяльністю КМУ. Але, як показують результати досліджень, досі є широке коло питань, що потребують покращень, нововведень та удосконалень.

3.2. Імперативи і перспективи вдосконалення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України

Розглядаючи напрями та перспективи удосконалення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України, враховуючи реалії нинішнього часу, на нашу думку, варто орієнтуватись на такі вектори, як: реформація законодавства та трансформації контрольних функцій державного управління відповідно до післявоєнної відбудови України та посилення національної безпеки; посилення інтеграції національного законодавства із

Європейською законодавчою системою; слідування планам відновлення України в сфері державного управління; розвиток технологій у здійсненні парламентського контролю та цифровізація всіх пов'язаних з цим процесів.

Варто зазначити, що незважаючи на дуже складні обставини життя для всієї української держави внаслідок війни, завдяки змінам, які впроваджувались у сфері державного управління на глобальному рівні та, зокрема, в системі парламентського контролю протягом останніх років, державне управління продовжило функціонувати в умовах війни: більшість державних службовців продовжують виконувати свої обов'язки, зокрема дистанційно. Відбуваються засідання ВРУ, у рамках пленарного засідання, розпочатого 24 лютого 2022 року, засідання ВРУ за офіційними джерелами даних проходило більше п'ятнадцяти разів протягом війни та було прийнято більше 20 законів. Уряд продовжив безперервно працювати: так, з початку вторгнення станом на 31 червня 2021 року прийнято близько 500 постанов та 300 розпоряджень.

За останні місяці було відновлено доступ до публічних реєстрів, що були тимчасово закриті з міркувань безпеки. Громадяни України продовжують отримувати електронні послуги через додаток ДІЯ, зокрема внутрішньо переміщені особи. Було створено спеціальний орган - Національну раду з відновлення України від наслідків війни, яка починаючи з липня 2022 року займалася розробленням різних проєктів плану відновлення у сфері державного управління.

На думку експертів, у розробленні заходів в напрямі вдосконалення парламентського контролю необхідно керуватися загальною практикою та підходами в сфері державного управління держав ЄС, а також принципами SIGMA, спрямованими на побудову стійкої системи державного врядування як базису для сталого та ефективного функціонування держави та інтеграції України в ЄС.

Варто розуміти, що глобальною метою післявоєнного реформування системи державного управління має стати трансформація в потужну сервісну та цифрову державу з ефективною системою державного управління та місцевого

самоврядування, яка забезпечує захист інтересів громадян, стійкість та безперервність роботи органів державної влади, доцільність та прозорість реалізації заходів з відновлення України від наслідків війни, а також реалізація процедур та політик, спрямованих на отримання членства в ЄС.

Вважаємо, що для досягнення даної мети доцільно структурувати заходи, що мають бути впроваджені з метою наближення до стандартів урядування ЄС, та відповідні завдання за чотирма складовими базовими напрямками, які, в свою чергу, можуть стати базисами для розробки структурно-функціональної моделі здійснення парламентського контролю за діяльністю КМУ з урахуванням потреб сучасного часу та викликів сьогодення: парламент, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади, місцеве самоврядування.

Відповідно до вже отриманих результатів дисертаційного дослідження та з урахуванням визначених нами перспектив удосконалення парламентського контролю за діяльністю КМУ розроблено структурно-функціональну модель здійснення парламентського контролю в Україні за діяльністю КМУ, що передбачає інтеграцію змістових, структурних і технологічних компонентів такого контролю та дає змогу сформувати функціональне забезпечення та напрями реалізації парламентського контролю за діяльністю КМУ (див. рис. 3.2).

Як бачимо, з урахуванням реалій сьогодення, а також орієнтації на подальший розвиток системи законодавства та удосконалення технологій здійснення парламентського контролю, необхідно трансформувати основні функції, що виконують державні органи, насамперед ВРУ та підпорядковані їй компоненти та КМУ й міністерства у даному процесі.

Орієнтуючись на вже надані пропозиції з виокремлення окремого підрозділу в апараті КМУ, що виконуватиме контрольні функції з реалізації парламентського контролю, передбачаються структурні зміни. В даному напрямі розуміємо, що дуже важливим є забезпечення взаємозв'язків між державними органами та новоствореними компонентами, а також кореляція у

виконанні ними нових або трансформованих функцій. Розглянемо пропозиції з трансформування функцій, висвітлені на рис. 3.2 детальніше.

Як показали вже отримані результати проведеного дослідження (див. розділ 2), КМУ (не враховуючи деякі зміни, що сталися з початком воєнного часу) виконував переважно функції виконавця, власне, відповідно до того, що даний орган є найвищим органом виконавчої влади в Україні.

На нашу думку, з урахуванням європейського досвіду та реалій сьогодення необхідно посилити участь КМУ у законодавчому процесі та розширити деякі функціональні повноваження, що переважно підлягатимуть у посиленні ролі Кабінету Міністрів України як органу виконавчої влади у законотворчому процесі, розширенні прав КМУ в законодавчому процесі.



Рис. 3.2. Структурно-функціональна модель здійснення в Україні парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України

* Джерело: розробка автора.

Варто детальніше розглянути ці пропозиції. Вони спрямовані на забезпечення законодавчого закріплення таких прав: проведення експертизи будь-яких проєктів законів перед їх розглядом Верховною Радою України, незалежно від суб'єкта, що подав їх. Це означає, що будь-який законопроект буде піддаватися обов'язковій експертизі, щоб оцінити його з погляду його відповідності законодавству та потенційному впливу на суспільство перед його розглядом Верховною Радою; звернення до Президента України з пропозиціями щодо використання ним права вето стосовно прийнятих Верховною Радою законів. Це означає, що це управління може надати рекомендації Президенту щодо використання його права вето щодо певних законів, які були прийняті Верховною Радою. Таким чином, вони можуть вплинути на рішення Президента щодо прийняття або відхилення закону; звернення до Верховної Ради щодо визнання поданих урядом законопроектів першочерговими. Це означає, що це управління може звернутися до Верховної Ради з пропозицією про пріоритетний розгляд та розгляд на першому етапі законопроектів, які були подані урядом. Це дозволяє надати пріоритетну увагу та швидкий розгляд таких законопроектів.

Крім того, у відносинах Уряду з Верховною Радою України доцільно докладніше законодавчо врегулювати процедури реалізації повноважень Кабінету Міністрів України у процесі розгляду питань Верховною Радою України, а також характер і механізми підконтрольності і підзвітності Кабінету Міністрів України Верховній Раді України.

Необхідно розглянути питання посилення ролі КМУ у здійсненні законодавчих регуляторних процедур, розширення функціоналу КМУ у моніторингу та реалізації стратегій, концепцій змін у законодавстві. Так, в 2021-2022 роках до початку воєнного вторгнення було реалізовано декілька важливих стратегічних проєктів, зокрема в галузі сталого розвитку, стратегій регіонального розвитку.

Так, варто виділити особливості здійснення парламентського контролю за діяльністю (КМУ) під час воєнного стану, оскільки цей процес має певні особливості через виникнення кризової ситуації та потребу швидкого та ефективного прийняття рішень для забезпечення національної безпеки, зокрема:

- *обмеження деяких прав та свобод*: воєнний стан може супроводжуватися обмеженням деяких громадянських прав та свобод. Парламентський контроль має забезпечити, щоб ці обмеження були відповідними, тимчасовими та обґрунтованими;

- *швидкість прийняття рішень*: умови воєнного стану можуть вимагати оперативних рішень для забезпечення безпеки та стабільності. Парламентський контроль має бути організованим таким чином, щоб дозволити швидке реагування на кризові ситуації, але при цьому не порушувати принципи демократії та правової держави;

- *інформаційна прозорість*: важливо, щоб умови воєнного стану не використовувалися для обмеження доступу до інформації та приховування дій влади. Парламентський контроль має гарантувати, що громадяни та парламент мають можливість знати про прийняті рішення та їх обґрунтування;

- *забезпечення легітимності рішень*: парламентський контроль має забезпечити, щоб прийняті рішення відповідають конституційним та правовим нормам, незважаючи на надзвичайні обставини. Важливо, щоб владні структури діяли в рамках закону;

- *збалансованість влади*: парламентський контроль є механізмом для збалансованості влади під час воєнного стану. Парламент має здійснювати нагляд за діяльністю виконавчої влади та забезпечувати, щоб її дії були обґрунтованими та відповідними;

- *прийняття невідкладних рішень*: парламент може бути залучений до прийняття невідкладних рішень під час воєнного стану. Для цього можуть бути використані спеціальні процедури або додаткові механізми швидкого засідання та голосування;

– *демократичний нагляд*: парламентський контроль в умовах воєнного стану має забезпечити демократичний нагляд за діяльністю влади та забезпечити, що прийняті рішення слугують інтересам нації та громадян.

Умови воєнного стану можуть вимагати адаптації та уточнення процедур парламентського контролю для забезпечення національної безпеки та захисту інтересів громадян. Одночасно з цим важливо зберігати демократичні принципи та гарантувати відповідність прийнятих рішень конституційним та правовим нормам.

Тож, доцільно зазначити, що з початком післявоєнної відбудови доцільне посилення моніторингових та контрольних функцій в процесах реалізації спільних стратегій з ЄС з державного розвитку. Важливими процесами є подальша трансформація та цифровізація звітності та підзвітності до ВРУ щодо виконання Програми діяльності КМУ.

В Європі діють процедури прозорості та відкритості здійснення парламентського контролю, закріплені у законодавчому порядку. У даному напрямі в європейських регламентуючих документах релевантним є поняття політичної “цілісності” або “integrity”.

Зупинимось на даному питанні детальніше для того, щоб зрозуміти, як це можна імплементувати до українського законодавства та практики роботи державної служби, зокрема у сфері реалізації парламентського контролю, та, взагалі, чи матиме це позитивний ефект.

На думку Європарламенту, вплив грошей на політику є одним із ключових корупційних ризиків у розвинутих економіках. Це справедливо для країн як на національному рівні, так і на рівні ЄС. Лише комплексна система етики, яка складається з механізмів прозорості, підзвітності та доброчесності, може забезпечити ефективний захист політичних інститутів, процесів і політиків від неналежного впливу.

На основі результатів аналізу звітності щодо реалізації нормативно-правових актів, зокрема в сфері парламентського контролю в державах ЄС, можна зробити висновок про те, що на рівні ЄС, незважаючи на ряд

багатообіцяючих реформ, проведених Комісією Юнкера, процедура прийняття рішень в ЄС та процес звітування залишається й на сьогодні непрозорим і невідомим громадянам. Проте Рада ЄС, наприклад, зробила важливі кроки з підвищення рівня прозорості, але ініціативи щодо підвищення прозорості лобіювання не отримали необхідної підтримки.

Загалом, процес прийняття рішень та звітування (зокрема у сфері парламентського контролю) для громадськості є дуже важливим з точки зору відповідності рішенням Європейських судів і закликам Європейського омбудсмана, національних парламентів та організацій громадянського суспільства. Тому Україні в світлі наближення національного законодавства до європейських процедур та політик з метою активізації подальшого процесу євроінтеграції дуже важливо звернути на це увагу.

Що ж стосується Комісії та парламенту слід зазначити, що їх відповідні органи, які займаються питаннями етики, не в змозі ефективно вирішувати питання конфлікту інтересів або ефективно боротися з ризиками, що обертаються між державними посадами та приватними інтересами.

Результати оцінки Transparency International EU ризиків політичної корупції в установах ЄС показали, що, незважаючи на комплексність нормативно-правової та інституційної основи, такі ключові сфери, як захист від конфлікту інтересів і прозорість лобіювання, залишають бажати кращого. Усунення цих та більш фундаментальних прогалин у підзвітності, щоб зробити ЄС більш чуйним на безпосередній внесок громадян, вимагатиме широкомасштабних змін, включаючи установчі договори ЄС [200].

Аналізуючи звіт “Про демократичний контроль у державах-членах Європейської Ради та самітів Єврозони”, що містить результати моніторингу демократичного контролю Європейської Ради у 27 державах-членах, необхідно звернути увагу на сім різних моделей контролю та рекомендації щодо їх реалізації. Він був написаний групою дослідників з Notre Europe – Інституту Жака Делора та TEPISA на замовлення Генерального директорату внутрішньої

політики, Департаменту політики С: права громадян і конституційні питання Європейського парламенту.

Європейська Рада все більше відіграє головну роль в управлінні ЄС. Навіть якщо національні парламенти спочатку зосередилися на участі у справах ЄС у звичайному законодавчому процесі, більшість палат почали розвивати певну діяльність після європейських самітів. Відповідно до результатів парламентського контролю формується *ex-ante* та *ex-post* звітність, враховуються особливості моделей контролю парламентського контролю у кожній з 27 держав-членів.

На даний час одним з основних завдань на глобальному рівні у сфері реалізації парламентського контролю є пошук балансу у стабільності, координації та управлінні. На думку експертів, може бути доречним створити певну міжпарламентську платформу з бюджетно-економічних питань і доз моделювати її відповідно до стандартів у парламентських відносинах CSDP. Це сприяло би і зміцненню комунікації, взаємовідносин, сприяло би поліпшенню координації, підвищенню прозорості реалізації парламентського контролю, зокрема в частині моніторингу реалізації завдань, проєктів та заходів, передбачених програмами діяльності міністерств та інших відомчих організацій, що беруть участь в даному процесі [199].

З урахуванням наведеного, а також орієнтуючись на результати проведеного аналізу, нами розроблено загальну модель імплементації інструменту “політична цілісність”, або *integrity*, до української системи парламентського контролю (див. рис. 3.3).

Як бачимо, для реалізації даної моделі на практиці необхідна трансформація функціоналу КМУ та ВРУ у таких напрямках (рис. 3.1): створення інструментів вимірювання якості парламентського контролю; цифровізація процедур здійснення парламентського контролю; балансування кількості законодавчих ініціатив та реальної потреби у їх реалізації; переосмислення поняття “технологія парламентського контролю” та зміна підходу щодо її реалізації у дії; розробка інструменту гнучкого реагування на

потреби зовнішнього середовища, що дозволить посилювати/послаблювати парламентський контроль; підвищення рівня відкритості та прозорості діяльності ВРУ для суспільства.

Місце парламентської реформи через призму реалізації заходів за вищевказаними напрямками, на нашу думку, має конкретизуватись у:

- раціоналізації законопроектної роботи, підвищенні її ефективності та якості законодавчих актів, що приймаються ВРУ;
- з однієї сторони, посиленні, а з іншої – лібералізації парламентського контролю (тобто створення більш гнучких та адаптивних форм його реалізації);
- розробці процедур, політик та механізмів, що забезпечуватимуть безперервність роботи парламенту відповідно до умов воєнного стану чи надзвичайного стану;
- посиленні ролі КМУ як органу виконавчої влади у законотворчому процесі;
- роботі з підвищення відкритості та прозорості діяльності Верховної Ради України для суспільства, громадськості, спрощенні процедур з інформування громадян щодо результатів роботи парламенту;
- удосконаленні системи контролю над діяльністю народних депутатів України та парламенту загалом.

Окремо звернімо увагу на такий напрям, як наближення до стандартів урядування ЄС, та у зв'язку з цим реформування центральних органів виконавчої влади. На нашу думку, даний процес можна розділити на такі заходи:

- по-перше, це забезпечення адаптивної до зовнішнього середовища, ефективної та орієнтованої на результат системи підзвітності центральних органів виконавчої влади;
- по-друге, трансформація (централізація) функцій СКМУ в рамках виконання ролі певного центру Уряду, що займається наданням підтримки з питань, пов'язаних з координацією та управлінням міністерствами, а також для

ефективного управління національними програмами відновлення держави та продовження процесу інтеграції до ЄС;

- по-третє, необхідно реалізувати реформу публічної служби, яка передбачатиме вдосконалення системи управління персоналом, що виконує основні функції та завдання у сфері парламентського контролю, та завершення впровадження інформаційної системи, що контролюватиме даний процес;

- по-четверте, важливо розглянути посилення парламентського контролю в напрямі консолідації управління державними підприємствами та державною власністю з метою забезпечення їх більшої ефективності;

- по-п'яте, з метою підвищення прозорості у забезпеченні прав та свобод людини запровадження єдиних адміністративних процедур для всіх рішень, коли державні установи використовують відповідні інструментарії задля цього.

Далі, розглянемо детальніше вплив воєнного часу на процедури та завдання органів державної влади у здійсненні парламентського контролю.

Тривалі воєнні умови дійсності внаслідок активної протидії збройній агресії та введення воєнного стану в Україні фактично внесли істотні зміни умов функціонування держави. Ці зміни, в свою чергу, викликали зміни у пріоритетах діяльності органів державної влади.

На даний час спільним пріоритетом є перемога над агресором і повне звільнення території України. Це завдання зумовлює необхідність оперативного прийняття значної кількості управлінських та законодавчих рішень. Діяльність парламенту та органів державної влади в умовах війни відбувається з урахуванням значних ризиків. І наявність цих ризиків буде зберігатися до завершення війни, лише рівень небезпеки визначатиметься станом воєнних дій.

За таких умов важливе значення має те, що ВРУ продовжує працювати в м. Києві, а її засідання проводяться у будинку парламенту. Незважаючи на складні обставини, ВРУ, крім виконання законодавчої функції, працює і над удосконаленням організації своєї діяльності. У цьому напрямі з урахуванням актуальності відбувається планування і проводяться заходи, які повинні забезпечити успішне проведення в Україні парламентської реформи.

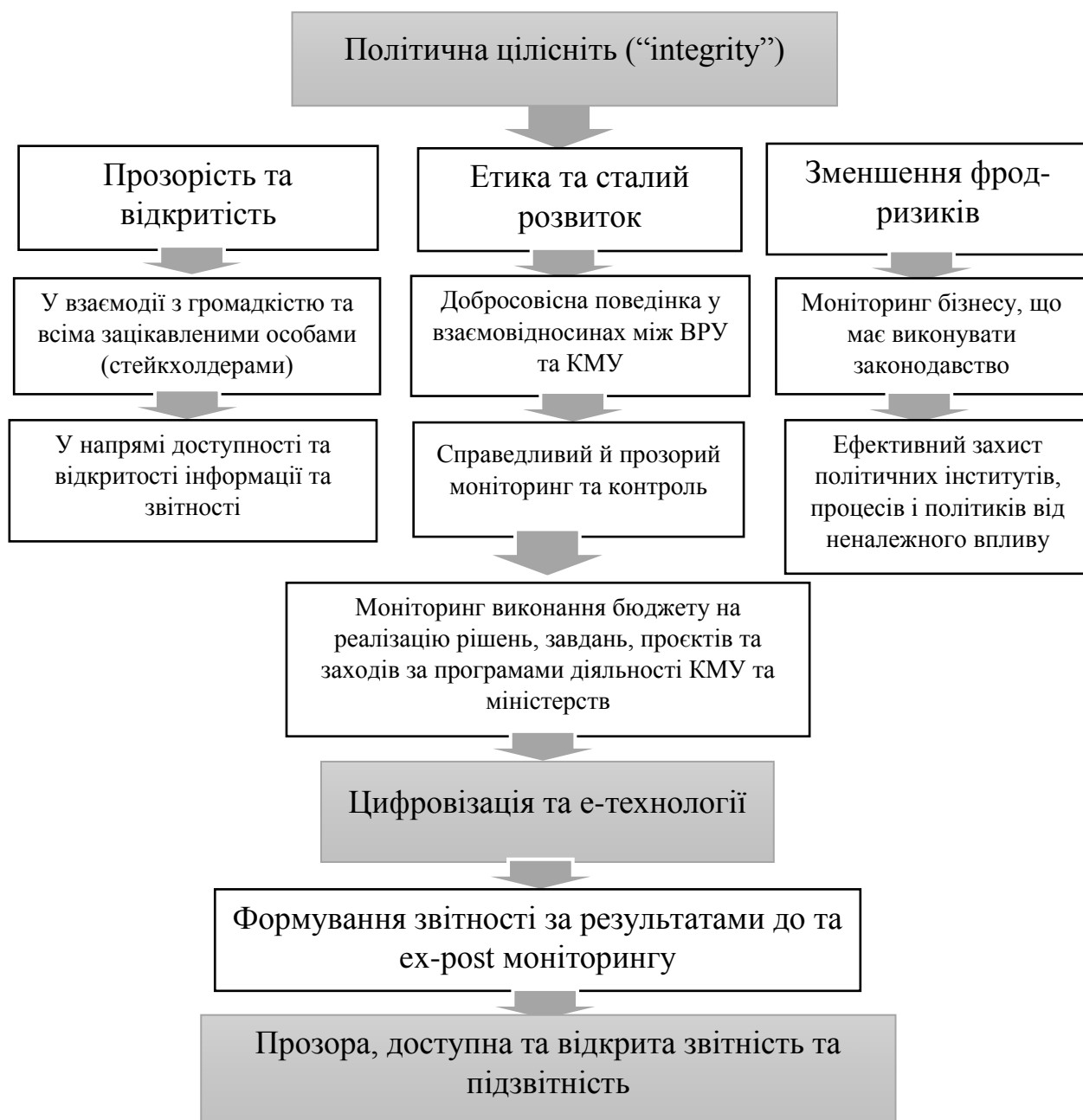


Рис. 3.3. Загальна схема моделі “політичної цілісності”, або integrity, в системі парламентського контролю

* Джерело: розробка автора

Необхідно визнати, що надзвичайне положення, що виникло з початком збройної агресії і введенням воєнного стану, обумовило появу нових викликів, які вплинули на роботу ВРУи, створили нові проблеми, а раніше існуючі загострили і надали ще більшої актуальності. Діяльність парламенту істотно ускладнюють такі чинники, як ризики під час пересування по території

України, наявність небезпеки під час проведення тривалих зборів, у яких бере участь значна кількість людей, відсутність можливості використання традиційних засобів комунікацій народних депутатів України з виборцями, а парламенту загалом – з громадянами країни.

Першочерговою стала необхідність прискореного прийняття законодавчих рішень, пов'язаних з питаннями оборони і допомоги особам, які постраждали внаслідок воєнних дій. Також в умовах воєнного часу підсилилася актуальність парламентської реформи, на важливість якої ще в умовах мирного часу вказували міжнародні партнери.

Вважаємо, що за допомогою нової моделі парламентської реформи стане можливим вирішити такі проблемні питання:

- підвищення якості та оптимізація кількості законодавчих ініціатив в напрямі усунення їх надмірної кількості у разі відсутності підтвердження потреби та можливості їх реалізації, що виключить нераціональне використання парламентських ресурсів;
- посилення інституційної спроможності ВРУ;
- сприяння підвищенню рівня інформованості населення щодо напрямів та результатів роботи ВРУ;
- досягнення обов'язкової відповідності Конституції України актів парламентського права та удосконалення організації роботи ВРУ;
- підвищення якості парламентського контролю;
- активізація розроблення нових підходів до визначення рівня ефективності парламентського контролю;
- забезпечення можливості усунення недоліків конституційного зв'язку владного трикутника;
- визначення напрямів удосконалення парламентських процедур, які повинні підвищити якість прийнятих рішень.

Відомо, що недостатня якість та надмірна кількість законодавчих ініціатив, що вносяться на розгляд ВРУ, є проблемою багатьох скликань ВРУ. Депутати, які подають значну кількість концептуально непередуманих,

недостатньо оформлених та необґрунтованих законопроектів, змушують Верховну Раду України, її органи та служби Апарату Верховної Ради України витратити багато часу, зусиль та коштів на належне опрацювання ініціатив, які за змістом неперспективні, щоб стати законами. Значна кількість таких законопроектів можуть залишитися без розгляду до кінця скликання. Тому чинна практика внесення законодавчих ініціатив зумовлює неефективність використання парламентських ресурсів. Як було зауважено, саме народні депутати України пропонують найбільш недостатньо підготовлені законопроекти порівняно з іншими суб'єктами законодавчої ініціативи, що загалом і викликає неможливість їх розгляду парламентом. Вирішення цієї проблеми має певні напрями, такі як забезпечення підвищення якості законопроектів шляхом затвердження у Регламенті ВРУ чітких вимог до їх змісту, до змісту та оформлення супровідних документів до них; зменшення кількості депутатських законодавчих ініціатив можливо при встановленні спеціальних вимог, таких як наявність колективної ініціативи або обов'язкової підтримки депутатської фракції наприклад; досягнення умов, за яких вносити проекти законодавчих актів буде Кабінет Міністрів України.

Також необхідно посилити інституційну спроможність ВРУ. Враховуючи, що основні функції щодо забезпечення роботи Верховної Ради України виконує Апарат Верховної Ради, удосконалення його структури і організація роботи його працівників перш за все необхідне для вирішення цієї проблеми. Також треба забезпечити досягнення інституційної незалежності Апарату ВРУ і виключити ситуації із залежністю його від рішень органів виконавчої влади, що може серйозно ускладнити його роботу, осучаснити рівень його технічного і програмного забезпечення, а у перспективі – адаптувати структуру Апарату ВРУ до світових стандартів практики роботи парламенту.

Першочерговим завданням з метою забезпечення безперебійної роботи парламенту є заміна технічно застарілої системи електронного голосування “Рада-3” (2002 року випуску) у залі засідань Верховної Ради України на новітню цифрову платформу – систему електронного голосування “Рада

цифрова”, що забезпечить проведення пленарних засідань ВРУ у стаціонарному та дистанційному режимі або за допомогою засобів відеоконференції. Нова система дасть можливість створити у залі засідань повноцінні комп’ютеризовані робочі місця для народних депутатів України, гарантоване персональне голосування і безпаперову технологію роботи з документами.

Рівень обізнаності громадян з роботою Верховної Ради України є головним чинником, який формує громадську думку про парламент, його роботу та її результати. Непоінформованість громадян перешкоджає ефективному впровадженню законодавчих рішень. З метою вирішення цього питання необхідно удосконалити існуючі та впровадити сучасні форми, засоби та канали комунікації з населенням, а також більше долучати громадян до участі в роботі парламенту шляхом створення можливостей для надсилання електронних петицій, поширення практики громадського обговорення, публічних консультацій. Проблеми, які виникають в організації роботи ВРУ і пов’язані з невідповідністю актів парламентського права Конституції України, з’явилися ще з лютого 2014 року у процесі відновлення редакції Конституції України 2004 року, і узгодження парламентського законодавства з конституційними нормами не було проведено.

Існуюче становище обумовлює актуальність завдання з розроблення і прийняття закону, за яким норми парламентського законодавства буде можливо привести у відповідність з положеннями Конституції України. Наступною важливою проблемою є необхідність підвищення рівня парламентського контролю, особливо протягом доволі тривалого часу відчувається потреба у розширенні і посиленні парламентського контролю за діяльністю КМУ та всієї системи органів виконавчої влади, за функціонуванням силових відомств, за процесом формування і виконання Державного бюджету України.

Ще одним чинником, який має вплив на ефективність роботи ВРУ, є конституційна конструкція владного трикутника в розподілі повноважень і взаємовідносин ВРУ, Президента України та КМУ. В існуючій конструкційній

формі владного трикутника КМУ складно мати суттєву можливість втручання в процес формування порядку денного парламенту, а відтак впливати на темпи і зміст ініційованих реформ.

Є сенс в пропозиції зменшити кількість конституційного складу ВРУ до 300 народних депутатів України. Забезпечити стабільність правової системи Конституції України має встановлення поділу законів на конституційні, щодо внесення змін до Конституції, органічні, звичайні та закони про ратифікацію міжнародних договорів із визначенням порядку їх прийняття. Зокрема, має бути визначений кворум, необхідний для проведення засідання парламенту, що має становити більшість від його конституційного складу. Для прийняття різних видів законів пропонується встановити різну кількість голосів народних депутатів України, необхідних для прийняття відповідних законів.

Водночас варто наголосити, що перерозподіл повноважень, зміна взаємовідносин у владному трикутнику та запровадження зазначених пропозицій можливі лише шляхом внесення істотних змін до Конституції України.

Умови воєнного часу продемонстрували загострення проблеми необхідності вдосконалення парламентських процедур з метою підвищення якості рішень. За приписами законодавства розгляд Верховною Радою України законодавчих ініціатив передбачає складну і тривалу процедуру, тоді як за умов воєнного стану значна кількість законодавчих рішень повинна прийматись оперативно. Ретельне виконання парламентських процедур може обумовити зволікання у прийнятті невідкладних рішень, що завдасть шкоди інтересам громадян і держави.

Очікуваний вплив виконання заходів, пропонованих вище, дасть позитивний результат у вигляді покращення роботи парламенту, зокрема обумовить:

- удосконалення законопроектної роботи, яке підвищить ефективність та якість законодавчих актів, що приймаються ВРУ;
- посилення парламентського контролю;

- розроблення та прийняття процедур та механізмів із забезпечення безперервності роботи парламенту в умовах воєнного стану або надзвичайного стану;
- зміцнення ролі Кабінету Міністрів України у законотворчому процесі;
- досягнення відкритості ВРУ для громадськості, осучаснення засобів інформування громадян про роботу парламенту;
- забезпечення достатніх умов для діяльності народних депутатів України та парламенту загалом.

З погляду на майбутній розвиток парламентаризму в Україні треба відзначити, що Україна буде завжди державою, в якій парламент є єдиним органом законодавчої влади і має надзвичайну вагу. Парламентаризм є головним доказом демократії і свободи, і парламентська реформа повинна сприяти збереженню та зміцненню ролі парламенту в суспільному житті України. Парламентська реформа покликана забезпечити досягнення високого рівня довіри громадян до ВРУ, підвищення ефективності парламентської діяльності та здобуття високої суспільної підтримки. До того ж парламентська реформа в перспективі дозволить підвищити рівень політичної та правової культури парламентаріїв і суспільства загалом.

Запропоновані заходи парламентської реформи дозволять наблизити діяльність українського парламенту до стандартів і кращих парламентських практик європейських держав.

3.3. Практичні пропозиції суб'єктам парламентського контролю за діяльністю КМУ щодо забезпечення його ефективності

В рамках пошуків шляхів та напрямів удосконалення парламентського контролю в Україні та на основі цього підготовки пропозицій суб'єктам парламентського контролю за діяльністю КМУ щодо забезпечення його ефективності, на нашу думку, необхідно звернути увагу на досвід Європейського парламенту, здобутий в часи пандемії COVID-19.

У воєнний час для України даний досвід може бути релевантним у побудові remote-стратегій проведення парламентських засідань та удосконалення інформаційно-комунікаційних технологій, що застосовуються у парламентському контролі.

Розглянемо такий досвід детальніше.

Як зазначено в звіті Міжпарламентського союзу (МПС) за 2020 рік (IPU 2020), в часи пандемії COVID-19 експертів з управління та парламентарів в ЄС хвилювало питання про те, як переоснастити парламенти для епохи після пандемії. Відповідно до звіту руйнівні потрясіння, викликані пандемією, змусили парламенти реформувати та прискорити впровадження інноваційних цифрових технологій, поставивши інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) у центр повсякденної діяльності парламентів.

Так, велика кількість законодавчих органів прагнула прийняти систему електронного парламенту для підвищення ефективності та залучення громадян, включаючи організації громадянського суспільства, ЗМІ та приватних партнерів з розвитку. Цей поштовх частково викликаний підвищеним попитом людей на прозорість і підзвітність, оскільки населення починає повертатися до нормального життя після пандемії COVID-19.

Загалом, на основі результатів дослідження даного звіту та, власне, здобутків ЄС у вдосконаленні ІКТ у здійсненні парламентського контролю можна сформулювати декілька ключових рекомендацій, щоб допомогти країнам, які прагнуть перейти на систему електронного парламенту для того, щоб обслуговувати громадян більш ефективно та прозоро, тобто релевантних для України у воєнний та післявоєнний період.

Встановлення та експлуатація ефективних та безпечних цифрових систем (інфраструктури). По-перше, позитивною практикою, що довела свою ефективність в ЄС, є рішення встановити та експлуатувати ефективні та безпечні цифрові системи (інфраструктуру) у кімнатах палат та комітетів. Функціональність системи повинна дозволяти депутатам реєструвати свою присутність; працювати та проводити засідання та інші зустрічі віддалено. Для

цього є важливим: електронний доступ до документів, необхідних для обговорень (у будь-який час і в будь-якому місці); можливість голосування в електронному вигляді; організація прямої трансляції процесу; відеозапис пленарних засідань та засідань комітетів; цифрове відстеження поправок до законопроектів.

Система має бути взаємопов'язана з електронною бібліотекою, платформами залучення громадян та державними системами для полегшення доступу до інформації.

Другою рекомендацією є оцифрування інформаційних даних, звітності та переважної частини всієї іншої інформації, необхідної для процесу здійснення парламентського контролю. До даного типу інформації можуть належати протоколи, нормативно-правові акти, статистична та аналітична інформація, звітність, бібліотечні книги тощо. Крім того, має бути організований легкий доступ депутатів, персоналу та громадян до даної інформації, але в той же час ті дані, що повинні залишитися конфіденційними, мають ними залишитися. Окрім того, варто пам'ятати про те, що оцифрування та розміщення всієї необхідної інформації на зручному порталі дасть можливість депутатам приймати обґрунтовані рішення та забезпечить прозорість для громадян щодо роботи парламенту.

Розвивати цифрові навички для депутатів і державних службовців, що працюють у парламенті. Результати досліджень свідчать про те, що в парламентах розвинутих країн світу та країн, що розвиваються, й досі працюють депутати, які наполягають на використанні паперових копій замість електронних документів, а інші мають з проблемами використання наданих їм пристроїв. Для того, щоб вирішити дану проблему, необхідно провести детальну оцінку цифрових навичок депутатів і персоналу, зокрема розробити орієнтовану на користувача та систематичну програму розвитку потенціалу в партнерстві з відповідними освітніми та навчальними закладами для забезпечення стабільного виконання програми.

Розробити та впровадити офіційну стратегію залучення громадян та громадських організацій до законодавчого процесу та парламентського контролю. Виконання даної рекомендації відповідно до проведених прогнозних оцінок дозволить збільшити ступінь залучення громадян до роботи парламенту та сприятиме зміцненню демократії в Україні. У зв'язку з цим необхідно розробити комунікаційну стратегію та політику щодо використання соціальних медіа депутатами та іншими працівниками, щоб прискорити відкриття парламенту для громадян. Стратегія має включати ініціативи щодо сприяння спілкуванню з громадськими та соціальними організаціями, жінками з дітьми, молоддю, маргіналізованими групами та ЗМІ щодо парламентської діяльності за допомогою різних цифрових платформ. Цифрові платформи мають включати соціальні медіа, орієнтовані на громадян мобільні додатки та, що важливо, інтерактивний веб-сайт парламенту.

Як один з прикладів успішної парламентської платформи для залучення громадян можна навести мобільні веб-додатки в Європі, які дозволяють громадянам надсилати повідомлення безпосередньо в онлайн-систему за допомогою комп'ютерів, ноутбуків, планшетів і смартфонів. Такі повідомлення автоматично завантажуються в трекер і регулярно переглядаються членами парламенту для отримання відповідей.

Впровадити передумови, необхідні для ефективного розгортання системи е-Парламенту (відповідно до концепції електронного парламенту). Дуже важливим кроком є запровадження попередніх умов, необхідних для ефективного розгортання системи електронного парламенту. Зокрема, необхідно:

- переглянути регламент і розпорядження, щоб дозволити парламенту виконувати свою роботу віртуально. Згідно зі звітом IPU 2020 37 % парламентів не змогли провести дистанційні пленарні засідання через юридичні або конституційні перешкоди;
- посилити політику та процедури, що стосуються безпеки парламентських інформаційних технологій (ІТ);

- запровадити гнучкі методи розробки, закупівлі та роботи ІКТ.



Рис. 3.4. Модель удосконалення технологій здійснення парламентського контролю

* Джерело: розроблено автором.

Система електронного парламенту дійсно є важливим інструментом у формуванні парламентів сучасних моделей. Це може сприяти покращенню

результативності законодавчого процесу та дозволить державним службовцям ефективніше виконувати свої обов'язки у даному напрямі.

Повертаючись до звіту IPU (IPU 2020), варто зазначити, що руйнівні потрясіння, викликані стресовою ситуацією, змусили парламенти реформувати та прискорити впровадження інноваційних цифрових технологій, поставивши інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) у центр виконання поточних регулярних функцій та завдань повсякденної роботи парламентів [18].

На основі результатів досліджень в роботі розроблено модель удосконалення технологій здійснення парламентського контролю, що ґрунтується на двох базових концепціях трансформацій – концепції електронного парламенту та концепції прозорого законодавчого процесу та взаємодії з громадськістю. Важливо зазначити, що ці концепції повинні корелювати між собою та діяти у взаємозв'язку.

Інструментами реалізації основних положень даних концепцій на практиці відповідно до структури моделі мають стати ІТ-інструменти та ІКТ. Основними технологіями відповідно до концепції електронного парламенту мають стати технології організації віддаленої роботи та системи віддаленого контролю та моніторингу здійснення парламентського контролю.

Пропоновані функції в рамках моделі пропонується покласти на новий підрозділ в структурі ВРУ – Департамент з моніторингу парламентського контролю, пропозиція щодо створення якого вже була наведена в роботі. Також відповідно до європейської практики може бути створений окремий відділ або центр з інноваційного розвитку в організаційній структурі ВРУ, що займатиметься впровадженням інноваційних змін та розробкою стратегій з інноваційного розвитку в галузі парламентського контролю.

За результатами дослідження наукової літератури та аналітичних звітів європейських дослідницьких організацій нами виокремлено та рекомендовано проводити інновації у три основних етапи (або фази).

Перший етап (фаза). Примусові інновації. Історія та практика впровадження примусових інновацій вказує на те, що це складний шлях, досить

часто бар'єрами виступає недосконала законодавча система, корупція, нестабільність влади та невідповідність співробітників, які роками виконували традиційні та більш зрозумілі для світогляду поточні функції. Але результат в переважній більшості випадків є ґрунтовним.

Другий етап (фаза). Ітераційне вдосконалення та інновації другого етапу для розробки дієвих робочих рішень. Ітераційні методи¹ є також досить ефективним інструментом перебудови великих процесів, але потрібний вже побудований трансформаційний базис, на основі якого будуть надалі перебудовуватись операційні процеси.

Третій етап (фаза). Застосування процесів та інструментів для впровадження нових способів роботи в повсякденній роботі парламенту. В даному випадку йде мова про більш прості поточні процеси, які виконують працівники державної служби щодня.

Варто розуміти, що перетворення, трансформації та інновації – це завжди не прості процеси, проте європейська практика свідчить про те, що через певний час, досягнувши багаторічного прогресу за місяці (тобто дуже швидко), багато парламентів тепер функціонують по-новому завдяки цифровим інструментам, що надали стимул до даних змін. Трансформації можуть стати довговічною спадщиною, якщо парламенти будуть готові продовжувати інновації і надалі.

Проаналізуємо висновки Європарламенту, отримані в ході реалізації парламентської реформи та висвітлені у відповідній звітності [189].

Так, за результатами аналізу даної звітності можемо зробити висновки про те, що з кожним етапом реалізації реформи ставала все більш зрозумілою важливість модернізації ІКТ. Так, відповідно до результатів проведених опитувань парламенти на практиці побачили, як більш цілісні та інтегровані цифрові стратегії та використання повного потенціалу цифрового підходу сприяють підвищенню ефективності роботи в парламенті.

Вважаємо, доречно буде навести кількісні показники реалізації парламентської реформи (відповідно до результатів проведених опитувань):

- до кінця 2020 року у 65% опитаних парламентів відбулися віртуальні або змішані комітетські зустрічі та 33% загальної кількості віртуальних або гібридних пленарних засідань;

- починаючи з 2020 р. частка коштів на ІКТ у складі парламентських бюджетів в ЄС продовжує зростати. Практика свідчить, що наразі така частка становить в середньому щонайменше 9% на рік;

- інновації заохочуються та підтримуються. Так, офіційну інноваційну стратегію в 2021 р. прийняли 26% парламентів, а в 35% принаймні один співробітник має відповідальну роль в інноваційних проєктах;

- найважливішими інноваціями є системи, які трансформують основні операційні процеси, що відбуваються в парламенті, в той же час 10% парламентів повідомили про використання технологій, пов'язаних із штучним інтелектом, та 6% повідомили про використання законодавчих програм;

- частка використання хмарних технологій, додатків і сховищ даних з 2018 року зросла на 30%;

- зростає попит на спеціалістів в галузі ІКТ. Так, приблизно один спеціаліст в галузі ІКТ наймається в середньому на 10-12 спеціалістів в галузі спеціалістів із законодавства. Інколи попит на кваліфікований персонал може перевищувати пропозицію;

- змінився сам спосіб роботи парламентів: з'явилася практика дистанційної роботи, більша довіра до хмарних технологій та цифрових рішень. Можна сказати, що ІКТ були поставлені у центр виконання парламентом щоденних завдань:

- модернізація парламенту прискорилося: програми модернізації вже давно існували, але парламенти почали рухатися швидше у напрямі прийняття рішень, які ніколи раніше не розглядалися або колись розглядалися лише на довгострокову перспективу;

- можливість віддаленої роботи посилила гнучкість роботи державних службовців, інституційну стійкість;
- модернізовані процеси та технології дозволили залучити більшу кількість користувачів інформації, підвищити рівень навчання та підтримки державних службовців;
- парламенти стали більш гнучкими, вишукуючи ітераційні рішення, впроваджуючи нові інструменти та практику для вирішення проблем;
- збільшилися можливості для планування, модернізації інфраструктури тощо.

Але найбільший результат, який, на нашу думку, буде дуже релевантним для України – така реформа суттєво підвищила рівень взаємодії між парламентами, тобто державними органами, що розробляють законодавство, та урядами, виконавчими органами, що займаються його реалізацією.

Щодо подальших рекомендацій вважаємо варто виокремити таке.

На нашу думку, реформа електронного парламенту може бути ефективною для модернізації переважно операційних дій та процесів, що відбуваються в роботі парламенту на щоденній або регулярній основі. Ефективніший, знову ж таки на нашу думку, буде гібридний підхід. Щодо базових процесів та законодавчої основи вважаємо, що до модернізації потрібно підходити дуже обережно, орієнтуючись на особливості держави, державного управління, законодавство, соціальні та культурні цінності та важелі.

Як вже було зазначено, однією з основних пропозицій покращення парламентського контролю ВРУ над діяльністю КМУ є посилення ролі КМУ в законодавчому процесі. Зупинимось на цьому детальніше та проаналізуємо, як саме реформа електронного парламенту може допомогти у даному процесі.

У складі робочої підгрупи з питань взаємодії ВРУ та КМУ нами було взято участь у розробленні проєкту концепції реформування законодавчого процесу “від початку до кінця” та посилення парламентського контролю за діяльністю виконавчої влади.

Розкриємо декілька пропозицій щодо удосконалення парламентського контролю за діяльністю КМУ та взаємодії ВРУ та КМУ в даному напрямі, викладені у проєкті.

По-перше, в проєктному дослідженні було виявлено проблеми у взаємодії ВРУ і КМУ у формуванні політики, підготовці законопроєктів, розгляді законопроєктів та ухваленні законів, а також у плануванні законотворчого процесу. Серед них найбільш суттєвими є:

- недотримання принципу єдності державної політики – закони, які розглядаються та ухвалюються парламентом, не завжди узгоджені та засновані на коаліційній угоді, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України та інших документах політики, розроблених Урядом;

- недостатній рівень участі парламентської більшості у формуванні Уряду та подальшої співпраці між парламентськими та урядовими структурами в процесі формування політики та підготовки законопроєктів;

- низький відсоток прийнятих законопроєктів внесено КМУ та довготривала процедура їх проходження;

- відсутність офіційно закріпленого структурування сфер державної політики, яке мало б слугувати єдиною основою для визначення предметів відання комітетів, політик у сфері відповідальності міністерств, планування законопроєктної роботи та ін.

Серед методів вирішення даних проблем було запропоновано вдосконалити законодавче регулювання формування Уряду, схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України, а також процедури формування та реалізації державної політики. Для цього необхідно внести відповідні зміни в Закон України “Про Кабінет Міністрів України” щодо посилення ролі Прем’єр-міністра у формуванні Уряду – спочатку призначається Прем’єр-міністр та отримує не більше 14 днів на формування Уряду і підготовку програми його діяльності. У цей час він проводить консультації з фракціями парламентської більшості та кандидатами на посади в Уряді, разом з ними за допомогою СКМУ готує Програму діяльності КМУ. Прем’єр-міністр

вносить до ВРУ склад Уряду (за винятком двох міністрів, яких вносить Президент) та Програму діяльності Кабінету Міністрів України, підписану усіма кандидатами на посади в КМУ. ВРУ призначає склад КМУ та схвалює Програму його діяльності. КМУ отримує імунітет на рік та ВРУ не може в цей період відправити його у відставку через недовіру. При цьому можливість відставки Прем'єр-міністра за власним бажанням залишається незмінною.

Необхідно законодавчо затвердити структуру державної політики, яка має використовуватися для визначення сфер відповідальності комітетів ВРУ, директоратів міністерств, при плануванні політики та законопроектних робіт.

Для цього необхідно визначити у Законі України “Про Кабінет Міністрів України” (з посиланням на відповідну норму в Законі України “Про комітети Верховної Ради України”) сфери державної політики та їх складові (конкретні напрями політики), що забезпечить уніфікований підхід у створенні та визначенні відповідальності міністерств (та їх структурних підрозділів). Окрім того, чітке визначення секторів політики в обох законах дозволить співвідносити комітети/підкомітети та міністерства/директорати, що підвищить рівень взаємодії під час формування та реалізації політики.

Далі, визначити документи, які готуються і затверджуються Урядом, встановити що планові законопроекти подаються на затвердження. Для цього визначити в законах та регламентах перелік документів політики – “Зелену книгу” та “Білу книгу”, стратегії, концепції, державні цільові програми, а в Законі України “Про комітети Верховної Ради України” та Регламенті ВРУ – процедуру розгляду комітетами документів політики, поданих КМУ.

Також в проєкті викладено думку, що потрібно впорядкувати та законодавчо закріпити порядок формування політики міністерствами, включаючи проведення її публічної комунікації.

Визначити в Законах України “Про Кабінет Міністрів України” та “Про центральні органи виконавчої влади” обов’язок щодо аналізу та формування державної політики у відповідних сферах (та розробки документів політики за

результатами аналізу). Передбачити що КМУ ухвалює методологію аналізу та формування політики на основі уніфікованого підходу для всіх міністерств.

Окрім того, запровадити обов'язковість обговорення концепцій законодавчих актів як механізму узгодження позицій між ВРУ та КМУ. Для реалізації цього в проєкті запропоновано поетапне запровадження змін:

- на перехідний період забезпечити обговорення концепцій щодо первинних актів, внесених КМУ на розгляд та включених до плану законопроектних робіт ВРУ, передбачити подання відповідних супровідних документів щодо проведення обговорень, а у разі відсутності таких документів законопроект не реєструється/ не розглядається;

- надалі проводити обговорення концепцій (між міністерством і комітетом) щодо всіх нових первинних актів, включно із депутатськими;

- на останньому етапі мають проводитися обговорення концепцій всіх актів (після подолання проблеми законодавчого спау та зменшення кількості законопроектів про внесення точкових змін).

Наступна пропозиція в проєктному дослідженні – це запровадження дієвих механізмів співпраці парламентських та урядових структур у формуванні політики та законотворчому процесі. Це може бути досягнуте шляхом:

- забезпечення взаємодії парламенту та Уряду на робочому та політичному рівнях через визначення структурних підрозділів, посадових осіб, відповідальних за таку взаємодію, уточнення їх функціоналу, передбачивши в ньому обов'язок комунікації між директоратами міністерств та секретаріатами комітетів ВРУ;

- врегулювання на законодавчому рівні процесу обміну інформацією та співпраці між директоратами міністерств і секретаріатами комітетів ВРУ; міністрами та їх заступниками і народними депутатами – члени відповідних комітетів ВРУ; СКМУ і Апаратом ВРУ; Прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами і Головою ВРУ та його заступниками; КМУ і Погоджувальною радою ВРУ.

Наступною рекомендацією є забезпечення урядової експертизи законопроектів на всіх стадіях законодавчого циклу (як перед першим читанням, так і перед другим), проте процедура їх підготовки і подання має враховувати спроможність урядових структур.

Можливе поступове запровадження, зокрема:

- комітети затверджують план роботи на сесію. На основі цього документа формується список проектів, щодо яких відповідними міністерствами буде проведена експертиза;
- щодо інших законопроектів комітети подають до міністерств запити щодо проведення експертиз;
- після подолання проблеми законодавчого спау запровадити системне проведення експертиз щодо всіх неурядових проектів законів.

Щодо другого читання – проведення експертизи відбувається після затвердження комітетом тексту законопроекту (таблиці) до другого читання; профільне міністерство у визначений строк (наприклад, до 7 днів) готує та подає до комітету висновки експертизи до другого читання. У разі наявності зауважень КМУ комітет має право провести додаткове засідання та розглянути додаткові правки.

Окрім того, необхідно звернути увагу на таку пропозицію, як зменшення кількості постійних комітетів ВРУ, узгодження сфер відповідальності між ними та директоратами міністерств (має почати діяти з наступного скликання ВРУ). Для цього необхідно передбачити у Законі України “Про комітети Верховної Ради України” обмеження кількості постійних комітетів ВРУ (можливо визначити не більше 20-ти). Ця норма має набувати чинності з наступного скликання ВРУ.

Ефективною рекомендацією також є запровадження спрощеного механізму подання поправок до другого читання – міністерством від імені Уряду. В разі необхідності Уряд може їх відкликати або змінити. Такий механізм можна передбачити шляхом надання права законом КМУ делегувати міністрам та іншим членам Уряду внесення поправок від імені КМУ.

Необхідно також запровадити погодження (чи принаймні обговорення, інформування) планів роботи комітетів ВРУ з профільними міністерствами. Можливі такі варіанти покращення комунікації в цій сфері:

- законодавчо зобов'язати комітети інформувати профільні міністерства щодо ухвалення плану роботи комітету та надсилати його для ознайомлення;
- комітети затверджують план роботи з урахуванням пропозицій профільних міністерств;
- забезпечити участь уповноважених заступників міністрів у засіданнях профільних комітетів ВРУ.

Міністерство в парламенті (як і на пленарних засіданнях, так і в комітетах) представляє міністр або його заступники. Державні службовці можуть бути задіяні лише для проведення консультацій, взаємодіяти на рівні секретаріатів комітетів, інших структурних підрозділів Апарату ВРУ.

Важливим кроком, зокрема, є забезпечення підготовки Урядом імплементаційної карти до ухвалення закону в цілому (до другого читання) з визначенням переліку необхідних підзаконних актів та їх короткого змісту. Для цього необхідно усунути процедурні перешкоди до ефективного внесення Урядом законопроектів та їх розгляду. Зокрема, це стосується права надання права КМУ визначати статус першочерговості розгляду для окремих законодавчих ініціатив так, щоб вони розглядалися в пріоритетному порядку після визначених Президентом невідкладними. Важливо законодавчо закріпити можливість КМУ визначати внесені ним законопроекти першочерговими.

Як бачимо, посилення участі КМУ в законодавчому процесі – це по суті посилення здатності впливати на сам законодавчий процес та його організацію. В свою чергу, цифрова реформа або реформа електронного парламенту допоможе у реалізації запропонованих заходів та головним чином стане підґрунтям у покращенні взаємодії між ВРУ та КМУ.

Висновки до розділу 3

За результатами проведеного дослідження напрямів вдосконалення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України було зроблено такі висновки.

1. За результатами аналізу структури, функціоналу та особливостей організації процесів, пов'язаних з прийняттям законодавчих рішень Європарламентом, на нашу думку, в рамках реалізації парламентської реформи (стосовно цифровізації та системи електронного парламенту) необхідно розглянути ідею створення масштабної електронної бази даних або бібліотеки законодавчих рішень, яку можна представити до розгляду у складі парламентської реформи; окремих утворень – аналітичного та інноваційного центру (Законодавча обсерваторія та Аналітичний центр). В рамках реформи цифровізації та електронного парламенту доцільним є перенесення методів візуалізації даних, що стосуються законодавчих ініціатив, оновлення офіційного веб-сайту КМУ, розробку онлайн форм залучення громадськості тощо. Даний функціонал пропонується закріпити за Департаментом з парламентського контролю, утворення якого є пропозицією дисертаційного дослідження.

2. Серед напрямів та перспектив удосконалення парламентського контролю за діяльністю КМУ було виокремлено реформацію законодавства та трансформації контрольних функцій державного управління відповідно до післявоєнної відбудови України та посилення національної безпеки; посилення інтеграції національного законодавства із Європейською законодавчою системою; слідкування планам відновлення України в сфері державного управління; розвиток технологій у здійсненні парламентського контролю та цифровізація всіх пов'язаних з цим процесів.

3. Розроблено структурно-функціональну модель здійснення в Україні парламентського контролю за діяльністю КМУ, що передбачає інтеграцію змістових, структурних і технологічних компонентів такого контролю, що дає

змогу сформувати функціональне забезпечення та напрями реалізації парламентського контролю за діяльністю КМУ.

4. В дослідженні розроблено загальну модель імплементації інструменту “політична цілісність”, або integrity, до української системи парламентського контролю. Крім того визначено, що для реалізації даної моделі на практиці необхідна трансформація функціоналу КМУ та ВРУ у таких напрямках - створення інструментів вимірювання якості парламентського контролю; цифровізація процедур здійснення парламентського контролю; балансування кількості законодавчих ініціатив та реальної потреби у їх реалізації; переосмислення поняття “технологія парламентського контролю” та зміна підходу щодо її реалізації у дії; розробка інструменту гнучкого реагування на потреби зовнішнього середовища, що дозволить посилювати/послаблювати парламентський контроль.

5. На основі результатів досліджень в роботі розроблено модель удосконалення технологій здійснення парламентського контролю, що ґрунтується на двох базових концепціях трансформацій – концепції електронного парламенту та концепції прозорого законодавчого процесу та взаємодії з громадськістю. Інструментами реалізації основних положень даних концепцій на практиці відповідно до структури моделі мають стати ІТ-інструменти та інформаційно-комунікаційні технології.

Основні наукові результати третього розділу опубліковано в працях автора [88; 89; 195].

ВИСНОВКИ

У рамках дисертаційного дослідження розвинуто концептуальні положення щодо розвитку парламентського контролю за діяльністю КМУ в сучасних умовах, зокрема євроінтеграції, воєнного стану, сталого розвитку, та здобутків постперіоду пандемії COVID-19. Розроблені пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення парламентського контролю за діяльністю КМУ, система оцінки ефективності парламентського контролю сприятимуть визначенню напрямів реалізації публічних механізмів розвитку парламентського контролю у повоєнний період розбудови України та подальшій європеїзації у напрямі здобуття членства у складі ЄС.

Зокрема, отримані результати дисертаційного дослідження полягають у такому.

1. За результатами дослідження понятійно-термінологічного апарату, дослідження парламентського контролю у науці державного управління уточнено поняття “парламентський контроль” та “парламентський контроль за діяльністю КМУ”. “Парламентський контроль” пропонується визначати в загальному, більш ширшому значенні. Поняття “парламентський контроль” визначено як обмежена чинним законодавством діяльність окремих органів державного управління, яка провадиться з використанням специфічних технологій і принципів, притаманних окремій державі в певних політичних обставинах, та яка характеризує рівень розвитку політичної влади. “Парламентський контроль за діяльністю КМУ” розглядається як процес систематичного нагляду, оцінки та реагування з боку парламенту (законодавчого органу держави) на дії, рішення та здійснену політику КМУ (органу виконавчої влади) у сферах політики, управління, економіки, соціального розвитку та інших суттєвих аспектах державного функціонування.

2. Розкрито функції, види, стадії, форми та принципи парламентського контролю за діяльністю КМУ, які свідчать про таке. Зокрема, встановлено, що поряд з вже визначеними та вивченими підходами до

класифікації науковцями принципів здійснення парламентського контролю сучасні потреби обґрунтовують необхідність імплементації у вже існуючу систему таких принципів: відповідності (комплаєнс-принцип), доброчесності, прозорості, інформаційної безпеки та відкритості. Окрім виокремлення контрольної функції в рамках діяльності з парламентського контролю за традиційним підходом, обґрунтовано доцільність виділяти також соціальну та регуляторну функції. Під час здійснення парламентського контролю за діяльністю КМУ контрольна функція на практиці здійснюється у поєднанні з регуляторною та соціальною функціями, які є більш ефективними порівняно з проведенням заходів з оцінки та контролю в рамках реалізації лише контрольної функції. За результатами вивчення функціоналу ведення діяльності з парламентського контролю обґрунтовано доцільність та актуальність розвитку адміністративно-політичних функцій парламентського контролю.

3. Охарактеризовано суб'єкт-об'єктну складову парламентського контролю, зокрема визначено, що парламентський контроль є досить складною системою, яка складається із суб'єктів, що мають високий ступінь законодавчої влади та комітетів, утворених на їх основі, таких, як ВРУ, Рахункова палата, парламентські політичні партії, комітети та комісії, що становлять народні депутати України та ін. Система цих суб'єктів має чітко визначений порядок ініціації, формування, періоду роботи та поставлені завдання, розподілені за ознакою відповідності компетенцій учасників та представників комітетів, комісій, засідань, тематикою, присвяченою їх роботі. Також вона має досить специфічну та розгалужену систему взаємозв'язків між собою. Враховуючи принципи та ідеологічні засади демократії, а також сталу та результативну практику державного управління розвинутих країн світу, в процесах здійснення парламентського контролю як його суб'єкти мають брати участь інститути громадянського суспільства: громадські організації, ЗМІ, представники різних політичних партій тощо.

4. Результати проведеного аналізу нормативно-правового забезпечення взаємодії ВРУ і КМУ та здійснення парламентського контролю свідчать про те,

що на сьогодні законодавство не встановлює загальних рамок та не містить детального регулювання окремих процедур здійснення парламентського контролю. Існуюча система нормативно-законодавчого забезпечення встановлює переважно основні напрями форм, методів, процедур та організації парламентського контролю в Україні, але досить часто на практиці виявляються випадки безсистемного регулювання окремих його елементів та структурних механізмів. За результатами дослідження в роботі було розроблено структурно-функціональну модель здійснення в Україні парламентського контролю за діяльністю КМУ. Також було описано систему організаційно-технологічного забезпечення здійснення парламентського контролю за діяльністю КМУ. Обґрунтовано важливість комунікаційної та інформаційної складових організаційно-технологічного забезпечення реалізації парламентського контролю. Стала практика роботи парламенту дає змогу узагальнити, що ефективність реалізації парламентського контролю суттєво посилюється, коли інформаційні дані про його процедури та результати доводиться до відома представників органів державної влади та місцевого самоврядування, а також стає предметом громадського обговорення. В свою чергу, це обумовлює необхідність посилення політичної функції парламентського контролю, а також посилення ролі КМУ в законодавчому процесі в рамках відкритості та прозорості його процедур.

5. За результатами узагальнення досвіду країн з розвинутою демократією у процесі здійснення парламентського контролю за виконавчою гілкою влади визначено кращі практики, доцільні для запровадження в Україні. Зокрема, обґрунтовано доцільність проведення реформи електронного парламенту, цифровізації, організації віддаленої роботи парламенту, що були реалізовані в Європарламенті в умовах COVID-19. Такий підхід є особливо актуальним для України в умовах воєнного стану. Іншим позитивним досвідом є більш активне та прозоре залучення громадськості до процесу прийняття нових нормативно-законодавчих актів, оцінки роботи парламенту та Уряду.

6. Здійснено оцінку ефективності реалізації парламентського контролю за діяльністю КМУ та визначено критерії і КРІ щодо виміру ефективності. Зокрема, запропоновано систему оцінки ключових показників ефективності (КРІ) парламентського контролю за діяльністю КМУ. Запропонована система спрямована на вимірювання ефективності парламентського контролю та складається з двох груп: ті, що мають кількісний вимір (метод розрахунку на основі аналітичних та статистичних даних, прогнозів з офіційних джерел інформації та наукових досліджень); та ті, що доцільніше вимірювати за методом експертної оцінки, тобто які мають якісний вимір. До кількісних показників віднесено: рівень плинності кадрів, ступінь залученості працівників державної служби у цей процес, рівень абсентеїзму (бездіяльності) працівників державної служби та всіх пов'язаних із цим дій. До якісних показників (метод вимірювання – експертна оцінка) пропонуються такі: ефективність «регуляторного» компонента (моніторинг, аналіз, контроль), своєчасне та ефективне вирішення необхідних завдань та проєктів, в тому числі передбачених Програмою діяльності КМУ, точність прогнозування бюджетної програми на наступний рік, ефективність виконання бюджетної програми за минулий рік, ефективність аналітичної діяльності КМУ.

7. Розроблено практичні пропозиції та рекомендації суб'єктам парламентського контролю за діяльністю КМУ щодо забезпечення його ефективності. Зокрема, обґрунтовано доцільність утворення Департаменту парламентського контролю в Апараті Верховної Ради України (або закріплення цього функціоналу за окремим відділом або підрозділом, відповідальним за якість парламентського контролю) з метою посилення інституційної спроможності формування та реалізації процесу парламентського контролю в Україні. Враховано основні здобутки та результати, викладені у проєкті концепції реформування законодавчого процесу «від початку до кінця» та посилення парламентського контролю за діяльністю виконавчої влади. Запропоновано та обґрунтовано такі пропозиції та рекомендації суб'єктам парламентського контролю: встановлення та експлуатація ефективних та

безпечних цифрових систем (інфраструктури); впровадження передумов, необхідних для ефективного розгортання системи е-парламенту (відповідно до концепції електронного парламенту); розроблення та впровадження офіційної стратегії щодо залучення громадян та громадських організацій до законодавчого процесу та парламентського контролю; розвиток цифрових навичок для депутатів і державних службовців, що працюють в Апараті ВРУ; оцифрування інформаційних даних, звітності та переважної частини всієї іншої інформації, необхідної для процесу здійснення парламентського контролю та ін.

Запропоновані рекомендації та пропозиції щодо підвищення ефективності здійснення парламентського контролю значною мірою сприятиме зміцненню законодавчої гілки влади в системі стримувань та противаг, позитивно трансформуватиме роль і значення бюджету України в єдиній організаційній системі, а також у суспільно-політичному житті держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Енциклопедія сучасної України. Київ: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2020. 219 с.
2. Адміністративне право: навчальний посібник В. В. Середа, З. Р. Кісіль, В. В. Кісіль. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 520 с. URL: https://www.businesslaw.org.ua/wp-content/Adm_pravo_lviv.pdf (дата звернення: 10.02.2023).
3. Академії державного управління при Президентові України. Теорія і практика публічного управління. 2020 р. Вип. 1. С. 33–40 URL: <file:///D:/Admin/Downloads/208994-470584-1-SM.pdf>
4. Алексеєва К. А. Удосконалення процесу інформаційної відкритості органів публічної влади шляхом практичної реалізації концепції електронного урядування. Науковий вісник: Державне управління. 2020р. № 3(5). С. 9-22 URL: <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/82/81>
5. Аналітика дня: Чи варто посилювати контрольну функцію парламенту законопроектом №4131? *Лабораторія законодавчих ініціатив*. 2020. URL: <https://parlament.org.ua/2020/11/11/parlamentskij-kontrol/>. (дата звернення: 10.02.2023).
6. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект) : монографія. Харків. Легас. 2004. 192 с.
7. Борисенко Н. О. Теоретичні основи проблематики громадського контролю у сфері здійснення публічної влади. “Могілянські читання – 2019”. *Всеукраїнська науково-практична конференція. “Досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти”*. Миколаїв. Вид-во ЧНУ імені Петра Могили, 2019. С. 10-13.
8. Бруслик О. Ю. Новий український парламент як центральний елемент оновленої системи влади в Україні. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти* : матеріали II

Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 23 листопада 2017 року): у 2 ч. Полтава: Россава, 2017. Ч. 2. с. 35-37.

9. Бруслик О. Ю., Мукомела І. В. Комітети Верховної Ради України: час реформ. Харків: Юрайт, 2017. 108 с. (Серія “Наукові доповіді”; вип. 20). С. 26.

10. Буханевич О. М., Івановська А. М. Конституційний контроль як вид державного контролю: змістовно-функціональна характеристика. 2018. *Фахове юридичне видання “Публічне право”*. URL: https://www.publichne-pravo.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=131:pp-2019-36-01&catid=92&Itemid=483&lang=uk (дата звернення: 10.02.2023).

11. Верховна Рада змінила регламент, обмеживши кількість поправок до законопроектів. *Центр демократії та верховенства права*. 2020. URL: <https://cedem.org.ua/news/vru-obmezhyt-kilkist-popravok/>. (дата звернення: 10.02.2023).

12. Верховна Рада України: вебпортал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_aparat (дата звернення: 10.02.2023).

13. Вітмор С. Основні напрями підвищення ефективності парламентського контролю в Україні. *Часопис Парламент..* 2010. №1. С. 30.

14. Волощук О. Т. Класифікація парламентського контролю. *Суспільна політика*. 2011. №5. С. 118-123.

15. Гавловський В. Д. До питання контролю за станом кіберзлочинності. *Парламентський контроль в умовах децентралізації державної влади та цифрової трансформації в Україні: стан і проблеми*. Матеріали Першої всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Київ, 30 березня 2021 р. упор.: В. М. Фурашев, С. О. Дорогих. Київ, 2021. С. 149-153.

16. Глагович М. В., Діденко Н. М. Повноваження Кабінету Міністрів України, функції та відповідальність. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. №7. С. 91-95.

17. Горбова Н. А. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. 2019. № 1 (34) том 1. С. 37-42.

18. Грабильніков А. В. Конституційна юстиція в Україні: до визначення поняття. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 1. С. 3-7.

19. Грищенко І. Програма діяльності Кабінету Міністрів України в аспекті консолідації та розвитку української нації. *Збірник наукових праць Національної*.

20. Демократія і контроль: новелізація концептуальних підходів щодо організації та здійснення контролю на сучасному етапі. *Голос України*. 2019. URL: <http://www.golos.com.ua › article/312290i>. (дата звернення: 10.02.2023).

21. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf> (дата звернення: 10.02.2023).

22. Досягти ефективного врегулювання суспільних відносин. *Голос України*. 2020. URL: <http://www.golos.com.ua/article/333488> (дата звернення: 10.02.2023).

23. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навч. метод. посіб. за заг. редакцією д-ра юрид. наук, проф. Н. Р. Нижник. К.: Ін Юре, 1999. 224 с.

24. Європейський парламент – Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf> (дата звернення: 10.02.2023).

25. Єдинак Т. С., Павлишен О. В. Контроль як функція державного управління: сутність та класифікація. *Вісник Академії митної служби України*. Сер. Державне управління. 2011. № 1. С. 12-18.

26. Жерибор О., Заславський О., Соколова М. Функції, склад і види парламентських комітетів та їх роль у співпраці з урядом: світові практики. *Парламент*. 2017. С. 9-34.

27. Журавльова Г. С. Форми та механізм парламентського контролю. *Вісник Запорізького національного університету*. 2009. №2. С. 41-46.
28. Журавльова Г. С. Форми та механізми парламентського контролю. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2007. № 1(7). С. 51-55.
29. Журавський В. С. Парламент України: шляхи розвитку і вдосконалення функцій. К., 2001. С. 39-40.
30. Залюбовська І. В. Роль і місце апарату Верховної Ради України в системі парламентського контролю. URL: www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-4/doc/4/05.pdf (дата звернення: 10.02.2023).
31. Заславський О. Оцінка реалізації внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/parliament_roadmap_report_ukr.pdf (дата звернення: 10.02.2023).
32. Заславський О. Проєкт Концепції законодавчого процесу “від початку до кінця”, с. 12-13. URL: http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/05/End-to-end_1_52_edit.pdf (дата звернення: 10.02.2023).
33. Зварич І. Т. Парламентський контроль у контексті вітчизняного та зарубіжного досвіду. 2017. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/zvarych_parlamentskyi.pdf. (дата звернення: 10.02.2023).
34. Кирилюк О. В. Організаційні аспекти реалізації Верховною Радою України парламентського контролю в сфері природокористування. Theoretical and empirical scientific research: concept and trends. 2021. Vol. 1. URL: <https://ojs.ukrlogos.in.ua/index.php/logos/article/view/12882/11864>
35. Ковриженко Д. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України. URL: <https://parlament.org.ua/2011/03/11/legislative-regulation-process-eu-ukraine/> (дата звернення: 10.02.2023).

36. Колісник В. П. Визнання права на опозиційну діяльність як атрибут сучасної демократичної держави. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2010. Вип. 20. С. 41.

37. Колодій А. Проблема вибору форми державного правління в Україні (в контексті конституційної реформи). *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України*. 2016. № 3-4 (83-84). С. 187-211.

38. Коментар до Регламенту Верховної Ради України. Том II. Лінецький С. В., Крижанівський В. П. К.: 2021. 369 с.

39. Конситуційний Суд України. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/5110-parlamentskyu-kontrol>. (дата звернення: 21.08.2023).

40. Конституційний контур парламенту: Посібник для народних депутатів України. В. М. Шаповал. К.: *Друкарський дім Олега Федорова*, 2019. 118 с. URL: https://www.radaprogram.org/sites/default/files/publications/maket-2_a5_v1.2cover.pdf. (дата звернення: 10.02.2023).

41. Конституція України. Закон України, 1996, № 30, ст. 141. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. (дата звернення: 10.02.2023).

42. Контрольна функція парламенту: Оксана Сироїд Щоб країна була заможною і в безпеці. *Парламентські практики*. 2021. URL: [kontrolna_funksiya_parlamentu.pdf](#). (дата звернення: 10.02.2023).

43. Корж І. Ф. Парламентський контроль у сферах духовності і культури: безпековий аспект. *Інформація і право*. 2021. № 3 (38). С. 9-20.

44. Куракін О. М., Третяченко М. О. Парламентський контроль: характеристика національної моделі. *Науковий вісник Запорізького юрид. ін-ту*. 2010. № 2. С. 3–10.

45. Куракін О. М. Поняття механізму правового регулювання в семантичному прозорі. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. № 1, 2015 р. С. 20-22.

46. Куцин Я. М. Парламентський контроль – основний чинник ефективності принципу “стримувань і противаг”. *Серія Право*. 2017. №46. С. 36-41.

47. Лабораторія законодавчих ініціатив Програма сприяння парламенту України Університету Індіани США – Зелена книга українського парламентаризму. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/Green_book.pdf (дата звернення: 10.02.2023).

48. Лазар У. О. Парламентський контроль за публічними фінансами: фінансово-правовий аспект : монографія. Чернівці, 2023. 175 с.

49. Майстренко К. М. Особливості здійснення парламентського контролю в Україні. Публічне адміністрування та національна безпека. 2023р. №1. URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/16776747796459.pdf>

50. Майстренко К. М. Формування інституційного механізму парламентського контролю в зарубіжних країнах. Актуальні питання у сучасній науці. Серія “Державне управління”. 2023р. № 3(9) URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/sn/article/view/4012/4034>

51. Майстренко К.М. Ефективність реалізації парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України. Наукові Перспективи.2023р. №2(32). С.135-143 URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/np/article/view/3847/3868>

52. Маклаков В. В. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. М.: Инфотропик Медиа, 2012. 896 с.

53. Максименцева Н.О. Публікація в українському фаховому виданні парламент Великобританії та його депутати: роль у формуванні та розвитку парламентської еліти. Збірник наукових праць «Право та державне управління».2022 р. № 4. С. 164-169 URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/3_2022/25.pdf

54. Максименцева Н.О. Публікація в українському фаховому виданні парламентаризм у публічному управлінні в умовах воєнного стану (юридичний

аспект). Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2022 р. № 4. С. 12-17
URL: http://apnl.dnu.in.ua/4_2022/3.pdf

55. Максименцева Н.О. Публікація в українському фаховому виданні правові засади консолідації парламенту в умовах воєнного стану. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2022 р. № 4. С. 12- 17 URL: http://apnl.dnu.in.ua/4_2022/3.pdf

56. Матвєєва Л. О. Сутність парламентського контролю у державному управлінні України. Наукові праці. *Державне управління*. Вип. 164. Т. 176. С. 52-55.

57. Матейчук Р. І. Функціонування тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. С. 78-81.

58. Медвідь Л. П. Зміст та характеристика парламентського контролю за додержанням прав та свобод людини і громадянина, в тому числі військовослужбовців. Аналітично-порівняльне правознавство : електронне наукове видання. 2022. № 3 (2022). URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/264949/260928>

59. Мелашенко В. Ф. Основи конституційного права України. К., 1995. С.91.

60. Менська О. А. Зарубіжний досвід організації та здійснення парламентського контролю у сфері охорони культурної спадщини. Традиційні та інноваційні підходи до наукових досліджень : матеріали II Міжнародної наукової конференції, м. Одеса, 10 вересня, 2021 р. / Міжнародний центр наукових досліджень. Вінниця: Європейська наукова платформа, 2021. С. 37-42.

61. Місюкевич Л. О. Організаційний механізм державного регулювання та парламентського контролю у фінансовій сфері в Україні. *Державне управління*. 2019. №4. С. 151-158.

62. Муртіщева А. О. Питання організаційно-правових форм здійснення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України. *Правова доктрина – основа формування правової системи держави*: матеріали Міжнар.

наук. п'ятитом. моногр. "Правова доктрина України", Харків, 20-21 листоп. 2013 р. Нац. акад. прав. наук України. Харків, 2013. С. 894-897.

63. Нижник А. І. Парламентський контроль в умовах децентралізації державної влади та цифрової трансформації в Україні: стан і проблеми. Матеріали першої всеукраїнської науково-практичної конференції. 2021. С. 10-13.

64. Нижник А. І. Проблемні питання розвитку організаційно-правового механізму забезпечення парламентського контролю в Україні. Парламентський контроль в умовах децентралізації державної влади та цифрової трансформації в Україні: стан і проблеми : матеріали Першої всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Київ, 30 березня 2021 р. / упор.: В. М. Фурашев, С. О. Дорогих. Київ, 2021. С. 10-13.

65. Олексій У. О. Форми здійснення парламентського контролю за публічними фінансами рахунковою палатою. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. 2020. Том. 31(70). № 4. С. 153-157.

66. Омельчук О., Івановська А. Конституційний контроль: до визначення змісту поняття. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції на тему: *"Права людини і національна безпека: роль органу конституційної юрисдикції"* (м. Київ. 27 червня 2019 року). К. 2019. С. 204-212.

67. Павлик І. Відмінність понять "державний контроль" і "державний нагляд": нормативно-правовий аспект. *Науковий вісник*. 2017. Вип. 20. *"Демократичне врядування"*: URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk20/fail/Pavlyk.pdf (дата звернення: 10.02.2023).

68. Паламарчук Т. П. Професійний розвиток державних службовців як об'єкт державного регулювання: теоретичні засади. Державне управління. 2020 р. № 2. С. 39-45 URL: [file:///D:/Admin/Downloads/eddu_2020_2_9%20\(3\).pdf](file:///D:/Admin/Downloads/eddu_2020_2_9%20(3).pdf)

69. Парламентаризм : підручник. 2-ге вид. доп. й розшир. / В. А. Гошовська та ін. Київ : НАДУ. 2019. 704 с.

70. Парламентська діяльність: цінності, стандарти, компетентність :словник-довідник / за заг. ред. К. О. Ващенко, В. А. Гошовської. – Київ : НАДУ, 2018. 208 с.

71. Парламентський контроль у XXI сторіччі. 2021. URL: <https://vasilkivska.otg.dp.gov.ua/novini-ta-podiyi/novini/konferenciya-parlamentskij-kontrol-u-hhi-storichch> (дата звернення: 10.02.2023).

72. Парламентський контроль: Практичні поради та рекомендації для підвищення ефективності. *Проект ЄС-ПРООН з парламентської реформи*. URL: https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic_governance/manual-parliamentary-oversight-practical-advice-and-recommendations-for-improving-efficiency.html (дата звернення: 10.02.2023).

73. Парламентський контроль: проблеми та шляхи підвищення ефективності. *Лабораторія законодавчих ініціатив*. 2009. URL: <https://parlament.org.ua/2009/03/07/parlamentskij-kontrol-problemi-ta/>. (дата звернення: 10.02.2023).

74. Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання: автореферат дис.к.ю.н. 12.00.07. К.: Національна академія при Президентові України. 20 с.

75. Політична корупція в парламентській діяльності : глосарій основних термінів / заг. ред. проф. В. А. Гошовської / Авт. кол. Київ : НАДУ, 2017. 65 с. Серія «Бібліотека народного депутата».

76. Політична участь як показник рівня політичної культури суспільства : практ. посіб. / авт. кол. : В. А. Гошовська [та ін.] ; за ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2021. 112 с.

77. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 10.02.2023).

78. Практичний коментар до Закону України №1052-IX від 3 грудня 2020 року (Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення

ефективної реалізації парламентського контролю) Хмельова І. Є. Київ:, 2021. 29 с.

79. Представницька влада у державотворчому процесі України : монографія / за ред. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2018. 384 с.

80. Про Антимонопольний комітет України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/t222900?an=7>. (дата звернення: 10.02.2023).

81. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2021, № 6, ст. 45. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-20#Text> (дата звернення: 10.02.2023).

82. Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1454-2021-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 10.02.2023).

83. Про запобігання корупції: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2014, № 49, ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 10.02.2023).

84. Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України. Постанова (Редакція станом на 30.01.2020) *Відомості Верховної Ради України*. 2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2009-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 10.02.2023).

85. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 червня 2007 № 950. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>. (дата звернення: 10.02.2023).

86. Про звернення громадян: Закон України *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1996, № 47, ст. 256. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.02.2023).

87. Про інтерпеляцію: проект Закону України 3499 від 18.05.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68867.

88. Про Кабінет Міністрів України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2014, № 13, ст. 222. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 10.02.2023).

89. Про комітети Верховної Ради України: Закон України *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1995, № 19, ст. 134.

90. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 29.08.2019 № 19-ІХ. 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-ІХ#Text>. (дата звернення: 10.02.2023).

91. Про Рахункову палату: Закон України. (*Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2015, № 36, ст. 360). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text> (дата звернення: 10.02.2023).

92. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2010, № 14-15, № 16-17, ст. 133. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> (дата звернення: 10.02.2023).

93. Про Службу безпеки України: Закон України. Чинна редакція 7 травня 2022 року. Liga: Закон. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/t222900?an=7>. (дата звернення: 10.02.2023).

94. Про статус народного депутата України: Закон України *Відомості Верховної Ради України*. 1993. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text>. (дата звернення: 10.02.2023).

95. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2020, № 27, ст. 174. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-20#Text> (дата звернення: 10.02.2023).

96. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1998, № 20, ст. 99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.02.2023).

97. Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України: Указ Президента України від 9 квітня 1997 № 314/97. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/314/97>. (дата звернення: 10.02.2023).

98. Рада удосконалила парламентський контроль. *Укрінформ*. 2020. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3147862-rada-udoskonalila-parlamentskij-kontrol.html>. (дата звернення: 10.02.2023).

99. Разумков Д. Парламентський контроль: практичні поради та рекомендації для підвищення ефективності. *Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України*. 2021. С. 1-78.

100. Рачинська М. П. Парламентський контроль у формі діяльності тимчасових слідчих комісій: забезпечення ефективності. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2014. № 4. С. 77-84.

101. Регламент Кабінету Міністрів України. *Урядовий портал*. 2009. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/228286390>. (дата звернення: 10.02.2023).

102. Савка І. І. Парламентський контроль як основа цивільного контролю над силовими та спеціальними структурами держави. *Державне будівництво*. 2019. № 1 (2019). doi:10.342/db.19.01.11

103. Саламаха Т. В. Взаємодія парламенту і Уряду в умовах політичної кризи в Україні. *Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі*: III Всеукраїнська науково-практична конференція здобувачів вищої освіти та молодих вчених за міжнародною участю. Київ, НАДУ, 2020 р. С. 231-232.

104. Саламаха Т. В. Види парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України. *Інвестиції: практика та досвід*. Науково-практичний журнал. № 19-20/2022. С. 166-172. URL:

<https://www.nayka.com.ua/index.php/investplan/article/view/616/623> (дата звернення: 10.02.2023).

105. Саламаха Т. В. Особливості звітування Уряду в Україні: перспективи удосконалення парламентського контролю. *30 років незалежності України: досягнення, виклики, перспективи*: міжнар. наук.-практ. конференція за участю народних депутатів України, 10 вер. 2021 р. Київ: Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби. Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка, 2021.

106. Саламаха Т. В. Оцінка ефективності здійснення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України. Електронний журнал “Державне управління: удосконалення та розвиток” 2022. № 10. с. 14. URL: <https://www.nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/633/640>. (дата звернення: 10.02.2023).

107. Саламаха Т. В. Перспективи удосконалення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. Електронний журнал № 1, січень 2023 р. м. Київ. URL: <https://www.nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/1002/1011> (дата звернення: 10.02.2023).

108. Саламаха Т. В. Принципи парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України. *Actual problems of practice and science and methods of their solution*. IV Міжнародна науково-практична конференція, 31 січня – 2 лютого. Мілан, Італія. 2022. С. 542-545.

109. Саламаха Т. В. Пріоритетні напрямки розбудови кадрового потенціалу Секретаріату Кабінету Міністрів України. *Освітньо-професійна програма за спеціальністю 281 “Публічне управління та адміністрування”: відповідь та виклики сьогодення*. Науково-практична конференція НАДУ при Президентові України Київ, НАДУ, 2021. С. 91-93.

110. Саламаха Т. В. Проблеми взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади в сучасних умовах розвитку України. *Проблеми та перспективи розвитку сучасної науки в країнах Європи та Азії*. XXXIV Міжнародна

науково-практична інтернет-конференція Переяслав, Університет Григорія Сковороди в Переяславі, 2021 р. С. 18-19.

111. Саламаха Т. В. Суб'єкти парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України. *Правові засади діяльності правоохоронних органів*. IX Міжнародна науково-практична конференція, 5-6 грудня 2022 р. Харків. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. 2022. С.

112. Саламаха Т.В. Парламентський контроль як вид державного контролю. *Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні*: мат. VIII Всеукр. наук.-практ. Інтернет-конф. за міжнар. уч., 29 квіт. 2021. Полтава: Національний університет ім. Ю. Кондратюка, 2021. С. 66-68.

113. Сас С. В. Засади парламентського контролю та забезпечення його здійснення через положення Регламенту Верховної Ради України. *Парламентський контроль: українські реалії та світовий досвід: матеріали науково-практичної конференції*. 2005. 122 с.

114. Семке Н. М. Особливості політичної культури сучасної України. Вісник Нац. техн. ун-ту "ХПІ": зб. наук. пр. Сер.: *Актуальні проблеми розвитку українського суспільства*. Харків: НТУ "ХПІ", 2016. № 40 (1212). С. 54-58.

115. Силенко Л. М. Конституційні основи системи стримувань і противаг як засіб організації та функціонування державної влади в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: Київський нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ. 2000. 19 с.

116. Сітарський С. Інституціоналізація діяльності органів державної влади щодо врегулювання політичних конфліктів у контексті національної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к-та держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2019. 20 с.

117. Сіцінська М. В. Сутність парламетського контролю та особливості його здійснення за сектором безпеки і оборони України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 1. С. 124-128.

118. Слюсаренко А. Р., Томенко М. В. Історія української Конституції упоряд. Київ.: *Право*, 1997. 464 с.

119. Совгиря О. В. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: сучасний стан та тенденції розвитку: монографія. Київ. *Юрінком Інтер*, 2012. 464 с.

120. Сорока С. В. Аналіз механізмів взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України в контексті сучасного конституційного розвитку держави. 2011. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11ssvkrd.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11ssvkrd.pdf). (дата звернення: 10.02.2023).

121. Сорока С. В. Парламентська відповідальність уряду як форма взаємодії гілок влади: URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2011_2/11ssvvgv.pdf. (дата звернення: 10.02.2023).

122. Сорока С.В. Особливості інституціоналізації співпраці органів публічного управління з організаціями громадянського суспільства технічного університету. Вісник Херсонського національного університету. 2021 механізми взаємодії органів 2021р. № 2 (77). С. -161-169 URL: <https://www.researchgate.net/profile/>

123. Сорока С.В. Трансформація інституту делегованого законодавства в країнах Європейського Союзу та його роль в оптимізації державного управління. Актуальні питання суспільних трансформацій в Україні: безпековий та євроінтеграційний виміри / Заредакцією Ю. В. Палагнюк, С. І. Шкірчак. – Миколаїв : Видавництво ЧНУ імені Петра Могили, 2018р. – С. 167-196. URL: <https://www.researchgate.net/profile/Tetiana-Akimova-2/publication/3514>

124. Стащенко А. Про науково-теоретичні проблеми якості закону як основи його ефективності *Підприємництво, господарство, право*. 2009. № 11. URL: http://studgurtok.ucoz.ua/publ/mekhanizm_pravovogo_reguljuvannja/efektivni_st_pravovogo_regulduvannja/stashhenko_a_pro_naukovo_teoretichni_problemi_jak_osti_zakonu_jak_osnovi_jogo_efektivnosti_pidpriemnictvo_gospodarstvo_pravo_2009_11/42-1-0-67. (дата звернення: 10.02.2023).

125. Структура Апарату Верховної Ради України. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_aparat. (дата звернення: 10.02.2023).

126. Сурай І. Чинники якості законодавчої діяльності в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2016_1_9(дата звернення: 10.02.2023).

127. Сучасний парламентаризм: український та світовий виміри І. С. Хмелько, О. Ю. Бруслик, О. П. Євсєєв, І. В. Мукомела. Харків: “Юрайт”, 2018. 200 с.

128. Суший О. В. Соціокультурна парадигма державного управління: становлення і розвиток в Україні : дис. д-ра держ. упр. : 25.00.01 НАДУ. Київ, 2014. 466 с.

129. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Монографія. Л.:ЛПІДУ УАДУ, 2004. 468с.

130. Телешун С. О. Суспільні виклики та ефективна публічна влада: українські реалії. *Трибуна*. 2010. № 7 (8). С. 8–10.

131. Телешун С., Ситник С., Рейтерович І. Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору. *Вісник НАДУ*. 2012. № 4. С. 185–196.

132. Терещук М. М. Актуальні питання відповідальності уряду в сучасних республіках. Серія: Право. Випуск 30. Том 1. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015 URL: http://www.visnykjuris.uzhnu.uz.ua/file/No.30/part_1/14.pdf. (дата звернення: 10.02.2023).[

133. Тертишник В. М. Правова держава: гострі кути на шляху від концептуальної моделі до реальності. *Вісник НАН України*. 2007. № 3. С. 23-29.

134. Технології та інноваційні механізми управління програмами розвитку регіонів та міст : навч.-метод. посіб. Т. М. Безверхнюк, Н. О. Котова, Т. В. Сивак та ін. За заг. ред. Безверхнюк Т. М. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. 278 с.

135. Тимченко С. М., Удовика Л. Г. Глобалізація і право: напрями впливу і тенденції розвитку. *Юридичні науки*. 2009. № 1. С. 6-22.

136. Тодоров І. Я. Європейська інтеграція України: сучасні виклики та перспективи. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2011. № 100 (1). С. 25–30.
137. Толкач А. М. Еволюція теорії розподілу влади в історії світової політико-правової думки. *Форум права*. 2014. № 2. С. 432-437.
138. Традиції демократичного врядування в історії українського державотворення : монографія авт. кол. : В. М. Князєв, Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська ; за заг. ред. В. М. Князєва. Київ : НАДУ, 2010. 220 с.
139. Тульчинський Р. В. Методичний підхід щодо оцінки впливу державної регіональної політики на модернізаційний стан регіонів в умовах становлення нового регіоналізму. *Вісник Приазовського державного технічного університету. Серія: Економічні науки*. 2018. Вип. 35. С. 297–304.
140. Тунян А. Т. Міжнародні організації в умовах формування інтеграційних процесів. *Ефективна економіка*. 2014. № 10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2014_10_61. (дата звернення: 10.02.2023). 96
141. Удовика Л. Г. Правова система України: глобалізаційні трансформації: монографія. Запоріжжя: КСК. Альянс, 2014. 319 с.
142. Указ Президента України “Про Положення про Офіс Президента України”. від 25 червня 2019 року № 436/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text> (дата звернення: 10.02.2023).
143. Українська еліта та її роль у державотворенні : навч. посіб. В. А. Гошовська, М. І. Пірен, К. Ф. Задоя, Г. А. Кернес ; за заг. ред. д.політ.н., проф. В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2010. 136 с.
144. Усіков О. В. Проблемні питання відповідальності уряду та прем'єрміністра України. *Наукові праці. Економіка. Правознавство*. Випуск 149. Том 161. 2011. С. 119-121.
145. Фадєєв В. Б. Суспільно-політичне життя України в умовах трансформації моделі представницької демократії / У кн.: Український соціум Власюк О. С., Крисаченко В. С., Степико М. Т. та ін. За ред. В. С. Крисаченка. Київ : Знання України, 2005. С. 691.

146. Федоренко В. Л. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні : монографія / за ред. В. Л. Федоренка. Київ : Ліра-К, 2017. 288 с.
147. Федорів Т. В. Управління репутацією органів державної влади : автореферат дис. д-ра держ. упр. : 25.00.02 НАДУ. Київ, 2013. 36 с.
148. Філософія політики : корот. енцикл. слов. авт.-упоряд. В. П. Андрущенко та ін. Київ : Знання України, 2002. 670 с.
149. Хабермас Ю. Залучення іншого: Студії з політичної теорії. Львів : Астролябія, 2006. 416 с.
150. Хараїм І. В. Співробітництво з міжнародними організаціями для модернізації публічної політики управління ризиками в будівництві. *Актуальні проблеми державного управління*. 2018. № 1 (53). С. 1–6.
151. Хмельова І. Є. Практичний коментар до закону України №1052-іх від 03.12.2020 року (Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю). “Парламентські практики”. 2021. С. 29.
152. Хорішко Л. С. Політична еліта як суб’єкт модернізації політичної системи. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2010_31/Gileya31/P2_doc.pdf. (дата звернення: 10.02.2023).
153. Хорошилов О. Ю. Політична еліта у процесах соціонормативної адаптації. *Вісник Одеського національного університету. Соціологія та політика*. 2015. Т. 20. № 1 (22). С. 61–66.
154. Храпач Г. С. Національна могутність як чинник стійкості держави в умовах загострення міжнародної конфліктності. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень НУОУ ім. І. Черняхівського*. 2017. № 3 (61). С. 126-130.
155. Цінності, стандарти, компетентність в парламентській діяльності : навч. посіб. К. О. Ващенко та ін. 2-ге вид., розшир. Київ : НАДУ, 2018. 172 с.

156. Чалих С. Вектори діяльності апарату Верховної Ради України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2019. №4. С. 129-135.
157. Чальцева Є. М. Сучасні тенденції зміни суб'єктності публічної політики. *Грані*. 2016. Т. 19. № 12 (140). С. 57–65.
158. Чаркіна А. О. Принципи державної служби в країнах європейського союзу (на прикладі Польщі та Німеччини). *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 16. С. 95–99.
159. Червякова О. В. Перехід до парадигми розвитку механізмів трансформації державного управління в умовах суспільних змін. *Науковий вісник Полісся*. 2017. № 1(9). Ч.1. С. 140–146.
160. Чернюк І. А. Політична еліта в контексті демократичних перетворень в Україні. *Young Scientist*. 2017. № 5.1 (45.1). С. 155–158. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/5.1/38.pdf>(дата звернення: 10.02.2023).
161. Чумак В. Діяльність парламентської опозиції: корисний досвід для України. Збірник статей. *Політична реформа очима експертів: значення публічних консультацій*. 2007. Київ. Український освітній центр реформ. URL: <http://www.icps.com.ua/files/articles/46/79/VChumaked11.pdf>. (дата звернення: 10.02.2023).
162. Шаповал В. М. Парламент: функціональні характеристики. *Право України. Юридичний журнал*. 2015. №5. С. 54-71.
163. Шаповал В. М., Борденюк В. І., Журавльова Г. С. Парламентаризм і законодавчий процес в Україні: навч. посіб. Київ.: Вид-во УАДУ, 2000. 216 с, с. 41-42.
164. Шемчушенко Ю. Концептуальні проблеми регіональної політики і децентралізації влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. *Віче*. 2015. №12. С. 3-6.
165. Шемшученко Ю. С. Наукові засади формування правової держави в Україні. *Правова держава України: проблеми, перспективи розвитку*. Короткі

тези доповідей та наукових повідомлень. Респуб. наук.-практ. конф. 9-11 листопада 1995 р. Харків. 1995. 365 с.

166. Шемшученко Ю. С. Теоретичні проблеми формування правової держави. *Право України*. 1995. №12. с. 9-12.

167. Шестак В. С. Державний контроль у сучасній Україні (теоретикоправові питання): монографія. Харків: Держ. спец. вид-во “Основа”. 2003. 208 с.

168. Шпортько О. Поле публічної політики. *Політичний менеджмент*. 2010. № 5 (44). С. 90–96.

169. Щедрова Г. П. Громадянське суспільство та політична культура: теоретичний і прикладний аспекти. Луганськ : Елтон-2, 2009. 308 с.

170. Щедрова Г. П. Виборча система як чинник ефективності ротації еліт і демократичних зрушень в Україні. *Вісник Дніпропетровського університету. Серія : Філософія. Соціологія. Юриспруденція*. 2015. № 4. С. 24–30. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdufsp_2015_4_6 (дата звернення: 10.02.2023).

171. Щедрова Г. П. Специфіка партійних механізмів регулювання політичної конкуренції еліт. *Юридичні записки*. 2013. № 2. С. 5–17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2013_2_3 (дата звернення: 10.02.2023).

172. Щербина С. С. Генеза політичних еліт в Україні: сутність, структура, особливості : автореф. дис. ... канд. соціол. наук : 22.00.04. Запоріжжя, 2011. 20 с.

173. Юхновський І. Р. “Десять зауваг реформаторам Конституції”. URL: https://www.pravda.com.ua/columns/2018/10/2/7196181/?fbclid=iwar1qxld9iywnfcc_h5_o5hwooltvlqmi_0shxl6m_psgel1twe7ygu6wrzzya (дата звернення: 10.02.2023).

174. Якименко Ю. Політична освіта в Україні: стан та перспективи удосконалення. URL: <http://www.razumkov.org.ua> (дата звернення: 10.02.2023).

175. Andlovic, M., & Lehmann, W. (2014). Interest group influence and interinstitutional power allocation in early second-reading agreements: A re-examination of aviation emissions trading. *Journal of European Public Policy*, 21(6), 802–821.

176. Asher, H. B. (1974). Committees and the norm of specialization. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 411, 63-74.
177. Asian and pacific training centre for information and communication technology for development: APCICT/ESCAP (2002). APCICT/ESCAP. Available at: <https://www.unapcict.org/> (Accessed: December 6, 2022).
178. Auel, K., Rozenberg, O., & Tacea, A. (2015). To scrutinise or not to scrutinise? Explaining variation in EU-related activities in national parliaments. *West European Politics*, 38(2), 282-304.
179. Best practices for internal audit in government departments - world bank. Available at: <https://web.worldbank.org/archive/website01531/WEB/IMAGES/BESTPRAC.PDF> (Accessed: December 6, 2022).
180. Bowler, S., & McElroy, G. (2015). Political group cohesion and “hurrah” voting in the European Parliament. *Journal of European Public Policy*, 22(9), 1355-1365.
181. Brandsma, G. J. (2015). Co-decision after Lisbon: The politics of informal trilogues in European Union lawmaking. *European Union Politics*, 16(2), 300-319.
182. Brzezinski M. The emergence of Judicial Review in Eastern Europe: The case of Poland. *The American Journal of Comparative Law*. V. 41. Spring 1993. № 2.
183. Cann, V. (2021) The big four and their hidden role in the political arena in Europe, Equal Times. Available at: <https://www.equaltimes.org/the-big-four-and-their-hidden-role?lang=en#.Y4-Cu3ZBw2x> (Accessed: December 6, 2022).
184. Corbett, R., Jacobs, F., & Neville, D. (2016). The European Parliament (9th ed.). London, UK: John Harper.
185. Dionigi, M. K. (2017). Lobbying in the European Parliament: The battle for influence. Houndmills, UK: Palgrave Macmillan.
186. Dionigi, M. K., & Koop, C. (2017). Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty—added value, lack of transparency, and possible democratic deficit. Report to the European Economic and Social Committee, Brussels, Belgium.

187. Domagała M. Kontrola zgodności prawa z Konstytucją w europejskich państwach socjalistycznych. Warszawa, 1986. 350 s.

188. E-mobility: European Parliament Infrastructure Vote is step in right direction, Auto Makers Say (2022) ACEA. Available at: <https://www.acea.auto/press-release/e-mobility-european-parliament-infrastructure-vote-is-step-in-right-direction-auto-makers-say/> (Accessed: December 6, 2022).

189. E-parliament systems and the future of parliaments World Bank Blogs. Available at: <https://blogs.worldbank.org/governance/e-parliament-systems-and-future-parliaments> (Accessed: December 6, 2022).

190. European Union. Available at: https://european-union.europa.eu/index_en (Accessed: December 6, 2022).

191. Gryshchenko, I. M., Denysova, A. V., Ovsianikova, O. O., Buha, H. S., & Kiselyova, E. I. Means for control over the Cuestiones activities of public authorities by civic democratic institutions: the conceptual framework analysis. Cuestiones Políticas. 2021. Vol. 39 Núm. 69. C. 797-814. URL: <https://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/view/36329/38891>

192. Hammer D. Can Responsible Government Survive In Australia? Available at: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Senate/Powers_practice_n_procedures/hammer. (Accessed: December 6, 2022).

193. Hon S. Chan, David H. Rosenbloom. Legal Control of Public Administration: A Principal-Agent Perspective. Available at: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/002085239406000402>.

194. Impact report 2020 Inter-Parliamentary Union. Available at: <https://www.ipu.org/content/impact-report-2020> (Accessed: December 6, 2022).

195. Legislative procedure Bundesrat. Available at: <https://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/gesetzgebung-en/gesetzgebung-en-node.html> (Accessed: December 6, 2022).

196. Meinel Florian Confidence and Control in Parliamentary Government: Parliamentary Questioning, Executive Knowledge, and the Transformation of

Democratic Accountability/ The American Journal of Comparative Law, Volume 66, Issue 2, June 2018, Pages 317-367, <https://doi.org/10.1093/ajcl/avy028> (Accessed: December 6, 2022).

197. Mihaliková Ev. Controlling in public administration. Available at: https://www.researchgate.net/publication/291656818_Controlling_in_public_adminis-tration (Accessed: December 6, 2022).

198. Moving forward 2022: Annual report of the secretary general of the Council of Europe - secretary general - publi.coe.int (no date) Secretary General. Available at: <https://www.coe.int/en/web/secretary-general/report-2022> (Accessed: December 6, 2022).

199. NSW Government Program evaluation guidelines. 2016. Access: http://www.dpc.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0009/155844/NSW_Government_Program

200. OECD. Management Control in Modern Government Administration. Available at: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/management-control-in-modern-government-administration_5kml6gb4gn32-en;jsessionid=W-xBIYssdim90cVDZX1xUcLx.ip-10-240-5-132

201. Poshedin O., Palamarchuk T., Gaievskia L. Milestones Vs. Percents: How Do We Really Measure Ukraine's European Integration Progress Baltic Journal of Economic Studies, 2020 p. № 6(5), C. 73-82 URL: <http://www.baltijapublishing.lv/index.php/issue/article/view/927/981>

202. Rousseau D. Sądownictwo konstytucyjne w Europie; przekł. M. Granat. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 1999. 110 s.

203. Salamakha T. Activities of the cabinet of ministers of Ukraine as an object of the parliamentary control. Journal of Law and Social Sciences. *Legal, Economic Science and Praxis*. № 3, 2021 C. 33-37.

204. Sanford, George. "Parliamentary Control and the Constitutional Definition of Foreign Policy Making in Democratic Poland." *Europe-Asia Studies*, vol. 51, no. 5, [Taylor & Francis, Ltd., University of Glasgow], 1999, pp. 769-97, <http://www.jstor.org/stable/153861>.

205. Shpektorenko I., Vasylevska T., Bashtannyk A., Piatkivskyi R., Palamarchuk T., Akimov O. Legal Bases Of Public Administration In The Context Of European Integration Of Ukraine: Questions Of Formation Of A Personnel Reserve AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research, № 11/01-XVIII, 2021 p. C.76-81 URL: https://ep3.nuwm.edu.ua/20702/1/SHPEKT_1.zax.pdf

206. Svitlana Soroka, Dmytro Plekhanov. The Theory of Interaction between the Government and Parliament in the Historiography of the Twentieth Century. Теорія взаємодії уряду та парламенту в історіографії XX ст. History, Volume 26, Number 2, 2018 URL: <https://www.webofscience.com/wos/woscc/full-record/WOS:0004>

207. Szatkowski M. 2016. Control in public administration. Available at: <https://prezi.com/esp9jhwkkwbz/control-in-public-administration/>

208. The capture of government regulators by the big 4 accounting firms .(2020). Available at: http://t.www.na-businesspress.com/JABE/PaiK_Web13_1_.pdf (Accessed: December 6, 2022).

209. The Democratic and parliamentary control of the European Council and eurozone summits. Institut Jacques Delors. Available at: <https://institutdelors.eu/en/publications/the-democratic-and-parliamentary-control-of-the-european-council-and-eurozone-summits/> (Accessed: December 6, 2022).

210. Transparency and ethics. Available at: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/transparency/> (Accessed: December 6, 2022).

211. World e-Parliament Report 2020 Inter-Parliamentary Union. Available at: <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2021-07/world-e-parliament-report-2020#:~:text=The%20World%20e-Parliament%20Report%2cfocus%20groups%20involving%2049%20parliaments> (Accessed: December 6, 2022).

ДОДАТКИ

Додаток А



**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

04050, м. Київ, вул. Академіка Ромоданова, 12/2
телефон (044) 481-21-61

17.06.2022 № 074-31-05-81

ДОВІДКА**про участь у науково-дослідних роботах**

Видана **САЛАМАСІ Тимурі Васильовичу** з підтвердженням про те, що він дійсно брав участь у виконанні науково-дослідних роботах за комплексним науковим проектом “Державне управління та місцеве самоврядування” (номер державної реєстрації 0199U002827) Національної академії державного управління при Президентові України, а саме:

– у 2020 році – виконавець на громадських засадах (наказ Національної академії: від 25 листопада 2020 року № 810-ос “Про залучення до виконання науково-дослідних робіт”) науково-дослідної роботи Механізми запобігання політичній корупції в органах представницької влади України (2019-2020 рр.), номер державної реєстрації 0119U101588;

– у 2021 році – виконавець на громадських засадах (наказ Національної академії від 15 березня 2021 року № 182-ос “Про залучення до виконання науково-дослідних робіт”) науково-дослідної роботи “Розробка фундаментальних засад інноваційного механізму модернізації публічного управління в умовах децентралізації”, номер державної реєстрації 0120U101666.

Довідка видана на підставі оригіналів наказів Національної академії “Про залучення до виконання науково-дослідних робіт”, які зберігаються в архіві Київського національного університету імені Тараса Шевченка за адресою Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка (м.Київ, вул.Антоні Цедіка, 20).





ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування,
регіонального розвитку та містобудування

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел./факс: 255-32-05, 255-20-75

№ 04-23/14-2022/112666

"12" липня 2022 р.

**Навчально-науковий інститут
публічного управління та
державної служби Київського
національного університету імені
Тараса Шевченка**

*щодо використання результатів дисертаційного дослідження
на здобуття наукового ступеня доктора філософії
за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань 28
«Публічне управління та адміністрування» Т.В. Салахи на тему:
«Парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України:
організаційно-правові засади»*

Цей документ засвідчує, що теоретичні обґрунтування та практичні рекомендації дисертаційного дослідження аспіранта Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка Салахи Тимура Васильовича на тему: «Парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України: організаційно-правові засади» враховано під час розгляду у Комітеті Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування законопроектів «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації діяльності Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади» (реєстр. №5469, КМУ) та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо позбавлення Кабінету Міністрів України невласливих повноважень» (реєстр. №5052, КМУ).

З урахуванням підвищення вимог до міністерств, інших центральних органів виконавчої влади у налагодженні конструктивного співробітництва з

Верховною Радою України, запровадження нових підходів у питаннях парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України, аспірантом ініційовано пропозиції щодо внесення змін до низки законів України, зокрема, до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» в частині вдосконалення організації та порядку функціонування Кабінету Міністрів України, підвищення ефективності його діяльності, посилення ролі міністерств у процесі формування державної політики, в тому числі через позбавлення Уряду низки повноважень відомчого характеру та покладення їх на центральні органи виконавчої влади, інші державні органи відповідно до компетенції.

Голова Комітету



А.КЛОЧКО



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань Регламенту, депутатської етики
та організації роботи Верховної Ради України
01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5

Вих. № 50-03/28

04 липня 2022 р.

Довідка

про використання результатів дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» Саламахи Тимура Васильовича на тему: «Парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України: організаційно-правові засади»

Цей документ засвідчує, що теоретичні обґрунтування та практичні рекомендації дисертаційного дослідження аспіранта Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка Саламахи Тимура Васильовича на тему: «Парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України: організаційно-правові засади» враховано під час розгляду у Комітеті Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України законопроектів «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності тимчасових слідчих та тимчасових спеціальних комісій в умовах воєнного стану, надзвичайного стану» та «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України щодо зміни механізму відкликання законопроектів, внесених Кабінетом Міністрів України».

Запропоновані аспірантом пропозиції щодо діяльності тимчасових слідчих та тимчасових спеціальних комісій в умовах воєнного стану, надзвичайного стану дають можливість не ускладнювати роботу Уряду, а навпаки зосередитись Кабінету Міністрів України на виконання основних його функцій, а також доцільності продовження практики автоматичного зняття з розгляду урядових законопроектів у зв'язку зі зміною складу Уряду.

Заступник

Голови Комітету

А.В. Культенко



СЕКРЕТАРІАТ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

Апарат Прем'єр-міністра України

вул. Грушевського, 12/2, Київ, 01008, тел. (044) 256 7624, телефакс (044) 254 0584, www.kmu.gov.ua

Від 11 липня 2022 р.

№ 117/12/1-22

Довідка

про використання результатів дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» Саламахи Тимура Васильовича на тему: «Парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України: організаційно-правові засади»

Цей документ засвідчує, що теоретичні обґрунтування та практичні рекомендації дисертаційного дослідження аспіранта Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка Саламахи Тимура Васильовича на тему: «Парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України: організаційно-правові засади» Апаратом Прем'єр-міністра України враховано під час розроблення Плану заходів з післявоєнного відновлення та розвитку України, затвердженого Указом Президента України від 21 квітня 2022 року № 266/2022, для підготовки фахових пропозицій у блоці: «державне управління», де Прем'єр-міністр України є співголовою Національної ради з відновлення України від наслідків війни.

Перший заступник
Керівника Апарату

Олег ГУБАНОВ

Додаток Б

Робоча підгрупа з питань взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України

ПРОЄКТ

КОНЦЕПЦІЯ

формування законодавчого процесу «від початку до кінця» та посилення парламентського контролю за діяльністю виконавчої влади

I. Взаємодія ВРУ і КМУ у формуванні політики, підготовці законопроектів, розгляді законопроектів та ухваленні законів, а також у плануванні законотворчого процесу.

Стан справ. Законодавча практика України характеризується тим, що переважна більшість законів ініціюється народними депутатами України. Лише кожен п'ятий ухвалений в цілому закон був внесений Урядом. У порівнянні з попередніми скликаннями ця частка зменшилася. Наприклад, за третю-п'яту сесії восьмого скликання, частка урядових законів складала біля 33%. Крім того, протягом 6 сесії, урядові законопроекти, в середньому, найдовше (130 днів) очікують на висновки комітетів до першого читання, порівнюючи з ключовими суб'єктами законодавчої ініціативи (Президент, депутати парламентської більшості, Кабінет Міністрів). Законопроекти Уряду найдовше проходять шлях від реєстрації до прийняття в цілому (132 дні для першого читання та 359 днів для другого). Така ситуація склалася під час 6 сесії IX скликання. Це свідчить про розбалансування центру формування державної політики, яким у нашій конституційній моделі влади є і може бути тільки Кабінет Міністрів.

У державах розвинутої демократії переважна більшість законопроектів ініціюється урядами. Ще 2016 року Місія Європейського Парламенту з оцінки потреб під головування Пета Кокса визначила проблеми у механізмі взаємодії ВРУ і КМУ та надала рекомендації щодо їх вирішення (Рекомендації №№ 1-2, 17).

Проблеми, які потрібно вирішувати:

1) недотримання принципу єдності державної політики – закони, які розглядаються та ухвалюються парламентом, не завжди узгоджені та засновані на коаліційній угоді, програмі діяльності Кабінету Міністрів та інших документах політики, розроблених Урядом;

2) недостатній рівень участі парламентської більшості у формуванні Уряду та подальшої співпраці між парламентськими та урядовими структурами в процесі формування політики та підготовки законопроектів;

3) низький відсоток прийнятих законопроектів внесених Кабінетом Міністрів та довготривала процедура їх проходження насамперед через недостатню обґрунтованість законодавчих ініціатив Уряду належно проведеним аналізом політики, включаючи комунікацію з стейкхолдерами і парламентом; крім того, Кабінет Міністрів має низку процедурних перепон у реалізації своєї функції законодавчої ініціативи (стислі строки на внесення альтернативних законопроектів, відсутність пріоритетності розгляду урядових законопроектів Уряду, неврахування урядової експертизи законопроектів особливо під час другого та третього читань);

4) відсутність офіційно закріпленого структурування сфер державної політики, яке мало б слугувати єдиною основою для визначення предметів відання комітетів, політик у сфері відповідальності міністерств, планування законопроектної роботи тощо;

5) планування законопроектних робіт є нереалістичним та недостатньо узгодженим з документами політики.

Цілі та завдання для вирішення проблеми:

Ціль 1. Вдосконалити законодавче регулювання формування Уряду, схвалення програми діяльності КМУ, а також процедури формування та реалізації державної політики:

1.1 удосконалення законодавчого регулювання процедури формування уряду та схвалення програми діяльності КМУ (без затвердженої програми Уряд не повинен набувати повноважень);

Зміни в ЗУ “Про Кабінет Міністрів України”:

- Посилення ролі Прем’єр-міністра у формуванні Уряду – спочатку призначається Прем’єр-міністр та отримує не більше 14 днів на формування Уряду і підготовку програми його діяльності. У цей час він проводить консультації з фракціями парламентської більшості та кандидатами на посади в Уряді, разом з ними при допомозі СКМУ готує Програму діяльності КМУ.

- Прем’єр-міністр вносить до ВРУ склад Уряду (за винятком двох міністрів, яких вносить Президент) та Програму діяльності КМУ, підписану всіма кандидатами на посади в КМУ. Верховна Рада призначає склад КМУ та схвалює Програму його діяльності.

- КМУ отримує імунітет на рік та ВРУ не може в цей період відправити його у відставку через недовіру. При цьому можливість відставки Прем’єр-міністра за власним бажанням залишається незмінною.

1.2 законодавчо затвердити структуру державної політики, яка має використовуватися для визначення сфер відповідальності комітетів ВРУ, директоратів міністерств, при плануванні політики та законопроектних робіт.

Визначити у ЗУ “Про Кабінет Міністрів України” (з відповідною відсилною нормою у ЗУ “Про комітети Верховної Ради України”) сфери державної політики та їх складові (конкретні напрямки політики), що забезпечить уніфікований підхід у створенні та визначенні відповідальності міністерств (та їх структурних підрозділів). Окрім того, чітке визначення секторів політики в обох законах дозволить співвідносити комітети/підкомітети та міністерства/директорати, що підвищить рівень взаємодії під час формування та реалізації політики.

Ціль 2. Врегулювати види та статус документів політики, процедури аналізу політики та публічних консультацій при їх підготовці:

2.1 визначити документи політики, які готуються і затверджуються Урядом, встановити що планові законопроекти готуються на реалізацію затверджених документів політики;

Визначити в законах та регламентах перелік документів політики – «зелені» та «білі» книги, стратегії, концепції, державні цільові програми, а в ЗУ “Про комітети Верховної Ради України” та Регламенті ВРУ процедуру розгляду комітетами документів політики, поданих КМУ.

2.2 впорядкувати та законодавчо закріпити порядок формування політики міністерствами, включаючи проведення її публічної комунікації;

Визначити в ЗУ “Про Кабінет Міністрів України” та ЗУ “Про центральні органи виконавчої влади” обов’язок щодо аналізу та формування державної політики у відповідних сферах (та розробки документів політики за результатами аналізу). Передбачити що КМУ ухвалює методологію аналізу та формування політики на основі уніфікованого підходу для всіх міністерств.

2.3 запровадити обов’язковість обговорення концепцій законодавчих актів як механізму узгодження позицій між ВРУ та КМУ;

Можливе поетапне запровадження змін:

- на перехідний період забезпечити обговорення концепцій щодо первинних актів внесених КМУ на розгляд та включених до плану законопроектних робіт ВРУ – передбачити

подання відповідних супровідних документів щодо проведення обговорень, а у разі відсутності таких документів законопроект не реєструється/ не розглядається;

- надалі проводити обговорення концепцій (між міністерством і комітетом) щодо всіх нових первинних актів, включно із депутатськими;
- на останньому етапі мають проводитися обговорення концепцій всіх актів (після подолання проблеми законодавчого спау та зменшення кількості законопроектів про внесення точкових змін).

Ціль 3. Запровадити дієві механізми співпраці парламентських та урядових структур у формуванні політики та законотворчому процесі:

3.1 забезпечити взаємодію Парламенту та Уряду на робочому та політичному рівнях через визначення структурних підрозділів, посадових осіб, відповідальних за таку взаємодію, уточнення їхнього функціоналу, передбачивши в ньому обов'язок комунікації між директоратами міністерств та секретаріатами комітетів ВРУ;

Законодавчо врегулювати обмін інформацією та співпрацю між такими рівнями:

- директорати міністерств – секретаріати комітетів ВРУ,
- міністри та їх заступники – народні депутати – члени відповідних комітетів ВРУ,
- Секретаріат КМУ – Апарат ВРУ,
- Прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри – Голова ВРУ та його заступники,
- Кабінет Міністрів – Погоджувальна рада ВРУ.

3.2 забезпечити наявність урядової експертизи законопроектів на всіх стадіях законодавчого циклу (як перед першим читанням, так і перед другим), проте процедура їх підготовки і надання має враховувати спроможність урядових структур;

Можливе поступове запровадження:

- комітети затверджують план роботи на сесію. На основі цього документу формується список проектів щодо яких відповідними міністерствами буде проведена експертиза;
- щодо інших законопроектів комітети подають до міністерств запити щодо проведення експертиз;
- Після подолання проблеми законодавчого спау запровадити системне проведення експертиз щодо всіх неурядових проектів законів.

Щодо другого читання – проведення експертизи відбувається після затвердження комітетом тексту законопроекту (таблиці) до 2 читання; профільне міністерство у визначений строк (наприклад, до 7 днів) готує та направляє до комітету висновок експертизи до другого читання. У разі наявності зауважень КМУ комітет має право провести додаткове засідання та розглянути додаткові правки.

3.3 зменшення кількості постійних комітетів ВРУ, узгодження сфер відповідальності між ними та директоратами міністерств (має почати діяти з наступного скликання ВРУ);

Передбачити у ЗУ “Про комітети Верховної Ради України” обмеження кількості постійних комітетів ВРУ (*можливо визначити не більше 20-ти*). Ця норма має набувати чинності з наступного скликання ВРУ. Узгодження сфер відповідальності комітетів ВРУ та міністерств на основі затверджених у законодавстві сфер державної політики.

3.4 спростити механізм внесення КМУ формальних поправок і пропозицій до законопроектів, які опрацьовуються комітетами ВР до 2-го читання;

Запровадити спрощений механізм подачі поправок до другого читання – міністерством від імені Уряду. В разі необхідності Уряд може їх відкликати або змінити. Такий механізм можна передбачити шляхом надання права законом КМУ делегувати міністрам та іншим членам Уряду внесення поправок від імені КМУ.

3.5 запровадити погодження (чи принаймні обговорення, інформування) планів роботи комітетів ВРУ з профільними міністерствами;

Можливі різні варіанти покращення комунікації в цій сфері:

- законодавчо зобов'язати комітети інформувати профільні міністерства щодо ухвалення плану роботи комітету та надсилати його для ознайомлення,
- комітети затверджують план роботи з урахуванням пропозицій профільних міністерств.

3.6 забезпечувати участь уповноважених заступників міністрів у засіданнях профільних комітетів ВРУ;

Міністерство в Парламенті (як і на пленарних засіданнях так і в комітетах) представляє міністр або його заступники. Державні службовці можуть бути задіяні лише для проведення консультацій, взаємодіяти на рівні секретаріатів комітетів, інших структурних підрозділів Апарату ВРУ.

3.7 забезпечити підготовку Урядом імплементаційної карти до ухвалення закону в цілому (до другого читання), з визначенням переліку необхідних підзаконних актів та їх короткого змісту.

Ціль 4. Усунути процедурні перешкоди до ефективного внесення Урядом законопроектів та їх розгляду:

4.1 надання права Кабінету Міністрів визначати статус першочерговості розгляду для окремих законодавчих ініціатив, так щоб вони розглядалися в пріоритетному порядку після визначених Президентом невідкладними;

Законодавчо закріпити можливість КМУ визначати внесені ним законопроекти першочерговими.

4.2 пріоритезація урядових законопроектів, передбачених затвердженими чи схваленими документами політики, розробленому на основі Програми діяльності Кабінету Міністрів України та ініціатив на виконання міжнародних зобов'язань України;

4.3 змінити поняття альтернативних законопроектів таким чином, щоб лише депутатські законопроекти могли бути альтернативними до урядових, президентських чи інших депутатських, не залежно від послідовності їх реєстрації;

Через зміни до Регламенту ВРУ (ст. 100) визначити, що право законодавчої ініціативи КМУ та/або Президента не обмежується наявністю альтернативних законопроектів. Передбачити маркування урядових та президентських законопроектів під час реєстрації, використовуючи позначення 'У' для законопроектів внесених КМУ, та 'П' для законопроектів внесених Президентом, а не номер альтернативності.

4.4 посилити участь Кабінету Міністрів у формуванні порядку денного Верховної Ради, зокрема на засіданнях Погоджувальної ради.

Передбачити право КМУ вносити пропозиції на засідання Погоджувальної ради (зміни до ч. 12 ст. 73 Регламенту ВРУ).

Ціль 5. Удосконалити планування законопроектної роботи:

5.1 врахувати в плануванні законопроектної роботи єдину структуру державної політики (для структури плану), а також необхідність визначення на виконання якого закону, міжнародного договору чи документу політики має готуватися конкретний законопроект;

Передбачити уніфіковану структуру плану законопроектної роботи відповідно для визначених сфер (секторів) державної політики.

План має містити інформацію щодо підстави підготовки законопроекту – виконання міжнародних зобов'язань, виконання інших законів, виконання документів політики. Вилучити необхідність зазначення в плані опису законопроекту, зазначати це лише у випадку коли законопроект не внесений на виконання зобов'язань чи документів політики, а розробляється як чиясь ініціатива.

5.2 встановити, що план готується Секретаріатом Кабінету Міністрів на основі документів політики, затверджених Урядом, доповнюється Офісом Президента,

доопрацьовується комітетами ВРУ, зводиться спеціально визначеним для цього підрозділом Апарату Верховної Ради і передається Голові ВРУ, який вносить його для затвердження на спільному засіданні погоджувальної Ради та Кабінету Міністрів на кожен рік, з корекцією на кожну сесію Парламенту;

5.3 визначення структурного підрозділу Апарату ВРУ, відповідального за координацію розробки, моніторинг та підготовку звітів про виконання плану, узагальнення статистики законотворчого процесу; звіти та статистика оприлюднюються на сайті ВРУ, доводяться до відома всіх комітетів та громадськості.

5.4 визначення чіткого співвідношення плану законопроектної роботи із порядком денним сесії;

Можливі різні варіанти досягнення цієї цілі:

- документи мають відображати різні етапи законопроектної роботи – план містить тільки законопроекти, заплановані до розробки, порядок денний сесії – зареєстровані законопроекти; в подальшому законопроекти, розроблені на виконання плану, автоматично (без прийняття рішення ВРУ) включаються до порядку денного сесії;

- ліквідувати необхідність окремого формування порядку денного, план законопроектної роботи виконуватиме обидві задачі (фактично поглине порядок денний сесії);

- формування та затвердження порядку денного на рівні комітетів. Погоджувальна рада має право вносити зміни до затвердженого комітетами порядку денного. При цьому, план законопроектних робіт виконуватиме функцію, передбачену у варіанті 1 (тобто міститиме тільки законопроекти, заплановані до розробки).

5.5 закріпити принцип, за яким парламент та його комітети у першу чергу мають розглядати законопроекти, визначені Президентом, як невідкладні, потім визначені КМУ як першочергові, а потім інші законопроекти, включені до плану законопроектної роботи;

5.6 передбачити можливість спрощеної процедури розгляду законопроектів, визначених як невідкладні чи першочергові: скоротити строк на подачу альтернативних, дати можливість прискорювати розгляд таких законопроектів (невідкладних чи першочергових) за умови згоди комітетів та Парламенту.

II. Особливості внесення, розгляду та ухвалення євроінтеграційних законів.

Стан справ. Незворотність європейського та євроатлантичного курсу, прагнення набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору закріплено в Конституції України. 23 червня 2022 року Україна офіційно отримала статус кандидата на членство в ЄС. А 01 липня 2022 року Президент, Прем'єр-міністр та Голова Парламенту підписали спільну заяву про досягнення повноправного членства України в ЄС, в якій засвідчили єдність всіх гілок влади та рішучість у досягнення європейської перспективи України.

Таким чином, необхідність посилення інституційної спроможності парламенту забезпечувати стратегічний курс держави на повноправне членство у Європейському Союзі є і політично визнаним пріоритетом, і конституційним обов'язком Верховної Ради України.

29 липня ВРУ прийняла Постанову реєстр. № 7595 «Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції» (далі – Постанова 7595), яка покликана забезпечити належний розгляд законопроектів, спрямованих на наближення українського законодавства до права ЄС (далі – євроінтеграційні законопроекти).

А ще в 2016 року Місія Європейського Парламенту з оцінки потреб під головування Пета Кокса надала українському парламенту низку рекомендацій стосовно посилення інституційної спроможності Верховної Ради України забезпечувати наближення українського законодавства до права Європейського Союзу (рекомендації №№ 30-34).

Проблеми, які потрібно вирішувати:

1) звичайна законодавча процедура не задовільняє вимогам щодо необхідних темпів ухвалення євроінтеграційних законів;

2) відповідно до статті 83 Конституції України порядок роботи Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України, тому без внесення змін до Регламенту ВРУ норми Постанови 7595 можуть застосовуватись вибірково та несистемно;

3) Постанова 7595 передбачає розгляд у другому та наступних читаннях у Комітеті з питань інтеграції України до Європейського Союзу тільки євроінтеграційних законопроектів, тому Комітет не зможе надати свій висновок до другого читання на законопроект, який не був євроінтеграційним у першому читанні, а до другого читання в нього було внесено пропозиції, що суперечать зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції;

4) поза увагою Постанови 7595 залишено деякі інші проблеми посилення інституційної спроможності ВРУ забезпечувати курс держави на членство у ЄС – забезпечення пріоритетності та плановості розгляду євроінтеграційних законопроектів, оновлення застарілого Закону «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» та ін;

5) відсутні процедурні вимоги стосовно проведення консультацій з інституціями ЄС з окремих проектів нормативно-правових актів, коли це передбачено відповідними зобов'язаннями, Регламент ВРУ не передбачає жодних процедур погодження законопроектів з Європейською Комісією.

Цілі та завдання для вирішення проблеми:

Ціль 1. Запровадити чітке планування євроінтеграційних законопроектів:

1.1 визначення чітких критеріїв, за якими можна ідентифікувати законопроекти як євроінтеграційні – а) внесений Урядом як євроінтеграційний, і в супроводжувальних матеріалах засвідчено, що він не містить інших норм крім приведення у відповідність з актами ЄС, б) до законопроекту додано таблицю відповідності положенням нормативно-правового акта ЄС, в) надано висновок Комітету ВРУ з питань європейської інтеграції та Кабміну (якщо ініціатором законопроекту був інший суб'єкт законодавчої ініціативи) про те, що законопроект відповідає положенням акту, що імплементується в українське законодавство;

1.2 план законопроектних робіт, порядок денний сесії забезпечують пріоритет їхнього розгляду євроінтеграційних законопроектів;

1.3 передбачити, що заходи на виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції є обов'язковою частиною Програми діяльності Кабінету Міністрів України та інших документів політики, ухвалених на її виконання;

1.4 створення в Апараті ВРУ структурного підрозділу, відповідального за планування заходів з виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, координації виконання таких заходів всередині Апарату та з іншими заінтересованими сторонами (функціонал цього підрозділу може бути наближений до функціоналу директоратів стратегічного планування та європейської інтеграції у міністерствах).

Ціль 2. Запровадити спеціальну процедуру (fast track) для розгляду євроінтеграційних законопроектів:

2.1 такі законопроекти не потребують включення до порядку денного сесії та можуть бути прийняті в цілому під час першого читання, якщо: 1) до них додано таблицю відповідності законодавчої ініціативи конкретним положенням акта ЄС; 2) вони подані КМУ як євроінтеграційні або, якщо подані іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, наявний позитивний висновок КМУ на відповідність зобов'язанням України у сфері

євроінтеграції; 3) наявний позитивний висновок Комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу; 4) наявний позитивний висновок профільного комітету; 5) немає зауважень за результатами юридичної експертизи, проведеної в Апараті ВРУ.

Ціль 3. Забезпечити якісну експертизу на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції:

3.1 законопроект не може розглядатися у першому читанні без експертизи на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції (усі законопроекти, зареєстровані у ВРУ будь-яким ініціатором, повинні супроводжуватися оцінкою на відповідність до *acquis* ЄС (примітка), включаючи таблиці відповідності);

Висновки надаються Комітетом з питань інтеграції України до Європейського Союзу та КМУ. Законопроекти без висновку чи з негативним висновком не включаються до порядку денного.

3.2 всі законопроекти, підготовлені до другого та наступних читань, повинні проходити експертизу в Комітеті з питань інтеграції України до Європейського Союзу та Кабінеті Міністрів;

3.3 у разі виявлення у законопроектів, підготовлених до другого та наступних читань, невідповідності зобов'язанням у сфері євроінтеграції, головний комітет повторно розглядає законопроект та вносить додаткові правки (процедура схожа на ту, що вже існує в Регламенті ВРУ – ч. 6 ст. 118);

3.4 посилення кадрової та фахової спроможності Комітету ВРУ з питань європейської інтеграції, інших комітетів, Апарату ВРУ в частині забезпечення виконання зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції.

Ціль 4. Оновити (прийняти в новій редакції) Закону «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» (далі – Закон):

4.1 оновлення переліку актів законодавства України та *acquis* Європейського Союзу в пріоритетних сферах адаптації;

4.2 оновлення та осучаснення етапів адаптації законодавства, визначених Законом;

4.3 відповідно до змін, внесених у Регламент ВРУ, покращено планування адаптації законодавства, осучаснено інституційний механізм адаптації законодавства, процедурні норми, визначені Законом;

4.4 посилення механізмів координації та парламентського контролю за Кабінетом Міністрів України у частині реалізації стратегічного курсу держави на повноправне членство у ЄС;

4.5 визначення механізму забезпечення офіційного перекладу актів ЄС.

III. Юридичний моніторинг, оцінка реалізації законів, аналіз політики.

Стан справ. Наразі моніторинг та оцінка реалізації законів, а також аналіз політики мають здійснюватися Кабінетом Міністрів України, проте не здійснюються регулярно і щодо всіх ухвалених законів. Навіть у випадках здійснення такої роботи, вона, як правило, залишається для внутрішнього використання, не поширюється публічно. Закон «Про центральні органи виконавчої влади» та Регламент Кабінету Міністрів України та дозволяють проведення моніторингу та оцінки політики чи законодавчих актів, проте не накладають таких обов'язків на міністерства чи інші органи виконавчої влади. Обов'язок Кабінету Міністрів України щодо періодичного звітування перед Верховною Радою України та комітетами передбачений законами «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Регламент Верховної Ради України» та Регламентом Кабінету Міністрів України. Контрольні повноваження у цій сфері покладені на Верховну Раду України та її комітети.

Законодавство не передбачає уніфікованого механізму моніторингу та оцінки, а чинні норми на практиці не дозволяють сформувати систему аналізу політики та реалізації ухвалених законів, що підтверджується Доповіддю Місії Пета Кокса, зокрема: наглядова роль комітетів ускладнюється тим фактом, що повноваження комітетів не завжди відповідають повноваженням міністерств; велика кількість постійних комітетів за міжнародними стандартами (Рекомендації №№ 16-17).

Окрім того, Закон України «Про правотворчу діяльність» (прийнятий на сьогодні у першому читанні) після його ухвалення має закласти основу для покращення системи моніторингу та оцінки реалізації законів.

Проблеми, які потрібно вирішити:

- 1) законодавство не регламентує проведення системного аналізу політики, взагалі, та моніторингу реалізації законів, зокрема, не визначає правил чи механізмів їх проведення;
- 2) Уряд не здійснює комплексного аналізу реалізації та виконання законів, що не дозволяє проводити системну оцінку політики та визначити потенційно слабкі місця регулювання;
- 3) комітети ВРУ не мають ні обов'язку, ні спроможності, ні методологічного забезпечення проводити систематичний аналіз реалізації ухвалених законів;
- 4) передбачені формати звітування Уряду в Парламенті не вимагають системного аналізу ефективності ухвалених законів;
- 5) слабка комунікація між центральними органами виконавчої влади і профільними комітетами в питаннях моніторингу та аналізу політики;
- 6) інформація про стан реалізації законів надходить в комітети не системно, а епізодично і то найчастіше від стекхолдерів даної політики чи інститутів громадянського суспільства;
- 7) відсутність ефективної системи моніторингу та оцінки реалізації законів призводить до хаотичного коригування законодавства, при цьому відбувається значний і незадекларований лобістський вплив;
- 8) часта зміна регулювання створює проблеми суб'єктам відповідних правовідносин, а також не дозволяє простежити ефективність політики;
- 9) надмірна кількість законопроектів перевантажує Верховну Раду України та не дозволяє парламенту здійснювати контрольну функцію належним чином.

Цілі та задачі реформування для вирішення проблеми:

Ціль 1. Запровадити повноцінну та уніфіковану систему аналізу політики, моніторингу та оцінки ухвалених рішень на рівні міністерств з посиленням комунікації з відповідними комітетами для забезпечення ефективного парламентського контролю:

- 1.1 розробити механізм/методологію оцінки реалізації законів (практики застосування);
- 1.2 директори міністерств мають здійснювати юридичний моніторинг реалізації законів в рамках аналізу політики, готувати звіти про реалізацію законів та оцінювання політики та надавати їх для розгляду комітетам ВРУ;

Зміни в ЗУ “Про Кабінет Міністрів України”, “Про центральні органи виконавчої влади”, а також врахування в законопроекті «Про правотворчу діяльність» (№ 5707, готується до II читання)

- 1.3 визначити оптимальні строки для підготовки моніторингових звітів міністерств щодо реалізації законів, а також строків їх передачі до профільних комітетів ВРУ;

- 1.4 директори міністерств під час аналізу політики та реалізації законів беруть до відома судові рішення, узагальнену судову практику реалізації законодавства, висновки наукових установ та інститутів громадянського суспільства.

Ціль 2. Посилити спроможність комітетів ВРУ аналізувати реалізацію ухвалених законів на основі розробленої методології та враховувати її результати в законодавчому процесі:

2.1 запровадити обов'язковий моніторинг ефективності реалізації законів з боку парламенту;

2.2 здійснювати оцінку ефективності застосування прийнятих законів (Post-legislative scrutiny), створити інституційні механізми збирання та аналізу інформації про практику виконання прийнятих законів, визначити відповідальність спеціального структурного підрозділу чи всіх комітетів за цю роботу, до них зможуть звертатись громадяни, громадські організації, інші юридичні особи з інформацією щодо неефективності окремих положень чинних законів.

Необхідно визначити конкретну модель: посилити комітети і віддати цю функцію їм / створити в комітетах структурні підрозділи відповідальні за моніторинг прийнятих законів / спеціальний підрозділ, який відповідатиме за стратегічне планування може здійснювати зазначену функцію.

2.3 комітети ВРУ в порядку парламентського контролю опрацьовують результати юридичного моніторингу міністерств, аналізують реалізацію законів, готують звіти на комітетські слухання, запрошують на них представників міністерств;

Ціль 3. Створити можливості для стимулювання наукових установ та громадських аналітичних центрів проводити систематичні дослідження з ефективності реалізації законодавства:

3.1 наукові установи та аналітичні центри у своїх академічних та аналітичних дослідженнях моніторять якість законів та їх реалізацію, такі висновки та дослідження розглядаються комітетам ВРУ і директоратам міністерств.

Надати право на рівні закону таким установам проводити і надсилати такі дослідження. Надати право Парламенту і Уряду замовляти такі дослідження на плановій основі...

IV. Парламентський контроль за виконавчою владою – звернення, запити, інтерпеляція, підзвітність та відповідальність членів Уряду перед ВРУ.

Стан справ. Конституція України надає Верховній Раді повноваження на здійснення парламентського контролю у межах визначених Конституцією та законами. А Кабінет Міністрів є відповідальним перед Верховною Радою, підконтрольний і підзвітний їй у межах, передбачених Конституцією. Таким чином існує чітка конституційна підстава для парламентського контролю за виконавчою владою, проте законодавство не визначає чіткої процедури та порядку реалізації цих повноважень.

У Доповіді Місії Європейського Парламенту за результатами опитувань парламентарів зазначено: більшість міністерств не надають регулярних письмових звітів щодо діяльності, за винятком відповідей на конкретні запити чи якщо звітування передбачено законом; міністри часто ігнорують запрошення на засідання комітетів; неналежне надання органами державної влади відповідей на запити та/або звернення парламентарів; використання запитів та/або звернень в особистих цілях парламентарів; деякі парламентарі продукують велику кількість запитів, що покладає надмірний тягар на органи виконавчої влади. Відповідно визначено рекомендації: Рекомендація № 14. Верховна Рада України разом з Кабінетом Міністрів України повинні розробити уніфікований формат і структуру щорічних звітів міністерств щодо результатів реалізації відповідних програмних документів. Зазначені звіти подаватимуться на розгляд Верховної Ради України та становитимуть основу здійснення нагляду за реалізацією політики у відповідній сфері; Рекомендація № 15. Необхідно розробити чіткі інструкції для народних депутатів України щодо предмета та можливих тем депутатських запитів і звернень. Варто запровадити систему реєстрації та публікації депутатських запитів та звернень, а також отриманих відповідей; Рекомендація № 16. Кожен комітет Верховної Ради України повинен щорічно розробляти та затверджувати річний

робочий план здійснення нагляду (контролю) за виконавчою гілкою влади, що дасть змогу здійснювати контрольні повноваження системно, а не ситуативно.

Європейська комісія “За демократію через право” («Венеційська комісія») в своїх висновках неодноразово наголошувала на важливості існування ефективного та чіткого контролю парламенту за виконавчою гілкою влади.

У травні 2020 року були спроби покращити ситуацію в цій сфері шляхом прийняття закону про інтерпеляцію, проте поданий до Верховної Ради України законопроект не був підтриманий головним комітетом.

Проблеми, які потрібно вирішити:

- 1) відсутність чіткого, повноцінного та ефективного механізму парламентського контролю за виконавчою гілкою;
- 2) послаблена роль Верховної Ради України у питаннях затвердження кандидатів на високі державні посади;
- 3) неефективність індивідуальних форм парламентського контролю.

Цілі та задачі реформування для вирішення проблеми:

Ціль 1. Розширити та поглибити практику здійснення Парламентом контролю за виконавчою владою:

1.1 напрацювання методичних рекомендацій та щодо розгляду парламентом звіту КМУ про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, інших звітів і доповідей Кабінету Міністрів;

1.2 запровадження щорічного звітування міністерств щодо їх діяльності перед Верховною Радою України (Рекомендація № 14 Місії Пета Кокса): розробити уніфікований формат і структуру щорічних звітів міністерств щодо результатів реалізації відповідних програмних документів; міністерства подають на розгляд Верховної Ради України такі звіти; звіти є основою здійснення нагляду за реалізацією політики у відповідних сферах;

1.3 удосконалити практику регулярної комунікації для інформування Урядом Парламенту щодо стану справ у сферах політики («година запитань до Уряду», «День Уряду» тощо);

Можливі різні варіанти покращення стану справ у цій сфері:

- за визначеними депутатськими фракціями (групами) питаннями КМУ в обов’язковому порядку надає письмові матеріали не пізніше середини дня, що передує дню проведення «години запитань до Уряду»;
- збільшити кількість часу в межах пленарного засідання відведеного на заслуховування інформації від членів Уряду;
- визначити, що більшість відведеного часу надається для запитань від опозиції (збільшити вдвічі кількість запитань та часу для опозиції).

1.4 забезпечити системність реалізації парламентського контролю шляхом запровадження розробки та затвердження річного робочого плану здійснення нагляду (контролю) за виконавчою гілкою влади в межах кожного комітету ВРУ (Рекомендація № 16 Місії Пета Кокса);

1.5 запровадити інститут інтерпеляції в Україні (вивчення міжнародного досвіду інтерпеляції, обрання найбільш відповідної моделі для України; обговорення обраної моделі з Кабінетом Міністрів, громадськістю, іншими зацікавленими сторонами; прийняття закону «Про інтерпеляцію»; підготовка методичних матеріалів,;

Інтерпеляція ініціюється не менше ніж 150 депутатами (за аналогією з ініціюванням питання про відповідальність КМУ – стаття 87 Конституції), інтерпеляція щодо одного і того ж члена Кабміну не може ініціюватися частіше ніж раз на пів року. Реалізується через зміни в ЗУ «Про Кабінет Міністрів України» та Регламент ВРУ.

1.6 обов'язкове щорічне звітування міністерств та уряду на засіданні відповідних комітетів (на засіданні парламенту – за окремим рішенням ВРУ);

1.7 запровадження регулярної практики розгляду звітів Рахункової Палати, як мінімум, на рівні комітетів ВРУ, спільно з представниками Уряду та іншими стейкхолдерами, за результатами розгляду таких звітів мають розроблятися законодавчі ініціативи та прийматися кадрові рішення.

Ціль 2. Посилити роль Парламенту у питаннях затвердження кандидатів на державні посади:

2.1 приведення у відповідність до Конституції України законів, що регулюють питання призначення чи обрання на посади, звільнення з посад, припинення повноважень, надання згоди на призначення чи звільнення з посад посадових осіб Верховною Радою України.

Ціль 3. Удосконалити застосування народними депутатами індивідуальних механізмів парламентського контролю:

3.1 запровадити систему реєстрації і публікації депутатських запитів та звернень, а також отриманих відповідей (Рекомендація № 15 Місії Пета Кокса).

Додаток В

АНКЕТА

1. Чи ефективно, на вашу думку, здійснюється парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України в Україні?

- Ні
- Так

2. Які, на вашу думку, проблеми заважають удосконалити парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України?

- Відсутній чіткий механізм контролю
- Не регламентована процедура здійснення контролю
- Відсутній структурний підрозділ, що наділений такою компетенцією
- Заполітизований процес здійснення контролю

_____ (свій варіант відповіді)

3. Які, на вашу думку, із наведених форм парламентського контролю є малоефективними та потребують удосконалення? (Вибрані варіанти підкресліть).

- Година запитань до Уряду
- Парламентські слухання
- Комітетські слухання
- Депутатські звернення та запити

4. Які, на вашу думку, органи та посадові особи Верховної Ради України мають забезпечувати ефективний парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України?

- Народний депутат України
- Комітети Верховної Ради України
- Структурний підрозділ у Апараті Верховної Ради України
- Окрема посадова особа Верховної Ради України
- Окрема посадова особа в Апараті Верховної Ради України

_____ (свій варіант відповіді)

5. Чи доцільно, на вашу думку, створити в Апараті Верховної Ради України окремий структурний підрозділ відповідальний за взаємодію з Кабінетом Міністрів України у частині реалізації функцій парламентського контролю?

- Ні
- Так

6. Чи варто, на вашу думку, посилити парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України, як що так то у який спосіб?

- Ні
- Так

7. Яких, на вашу думку, варто вжити заходів щодо вдосконалення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України?

- Регламентувати процес здійснення контролю
- Удосконалити існуючі форми здійснення контролю
- Створити окремий структурний підрозділ / посадову особу
- Запровадити

_____ (свій варіант відповіді)

8. Які із запропонованих санаційних механізмів з боку Парламенту, в розрізі парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України, ви вважаєте дієвими?

- Відхилення Парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів України
- Розгляд позачергового звіту Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання схваленої Парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів України.
- Внесення на розгляд Парламенту питання про відповідальність Кабінету Міністрів України
- Заслуховування Комітетом/Комітетами відповідного члена Уряду
- Звітування членів Уряду в рамках «Години запитань до Уряду»

9. Чи були у вашій практиці приклади застосування Парламентом санкцій у розрізі парламентського контролю, якщо так зазначте приклад?

- Ні
- Так _____ (зазначте приклад)

10. Чи потрібно, на вашу думку, посилити чинні санкційні механізми за недодержання Кабінетом Міністрів України своїх зобов'язань перед Парламентом у розрізі парламентського контролю?

- Ні
- Так _____ (зазначте пропозиції)

11. Які із запропонованих механізмів звітування Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України, у розрізі парламентського контролю, ви вважаєте дієвими?

- Розгляд звіту/позачергового звіту Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання схваленої Парламентом Програми діяльності Кабінету Міністрів України.
- Звітування членів Уряду в рамках «Години запитань до Уряду»
- Ініціювання Комітетом перед Парламентом питання про розгляд на пленарному засіданні звітів, доповідей та іншої інформації поданої до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України
- Обов'язкове Звітування членів Уряду перед розглядом питання про їх звільнення

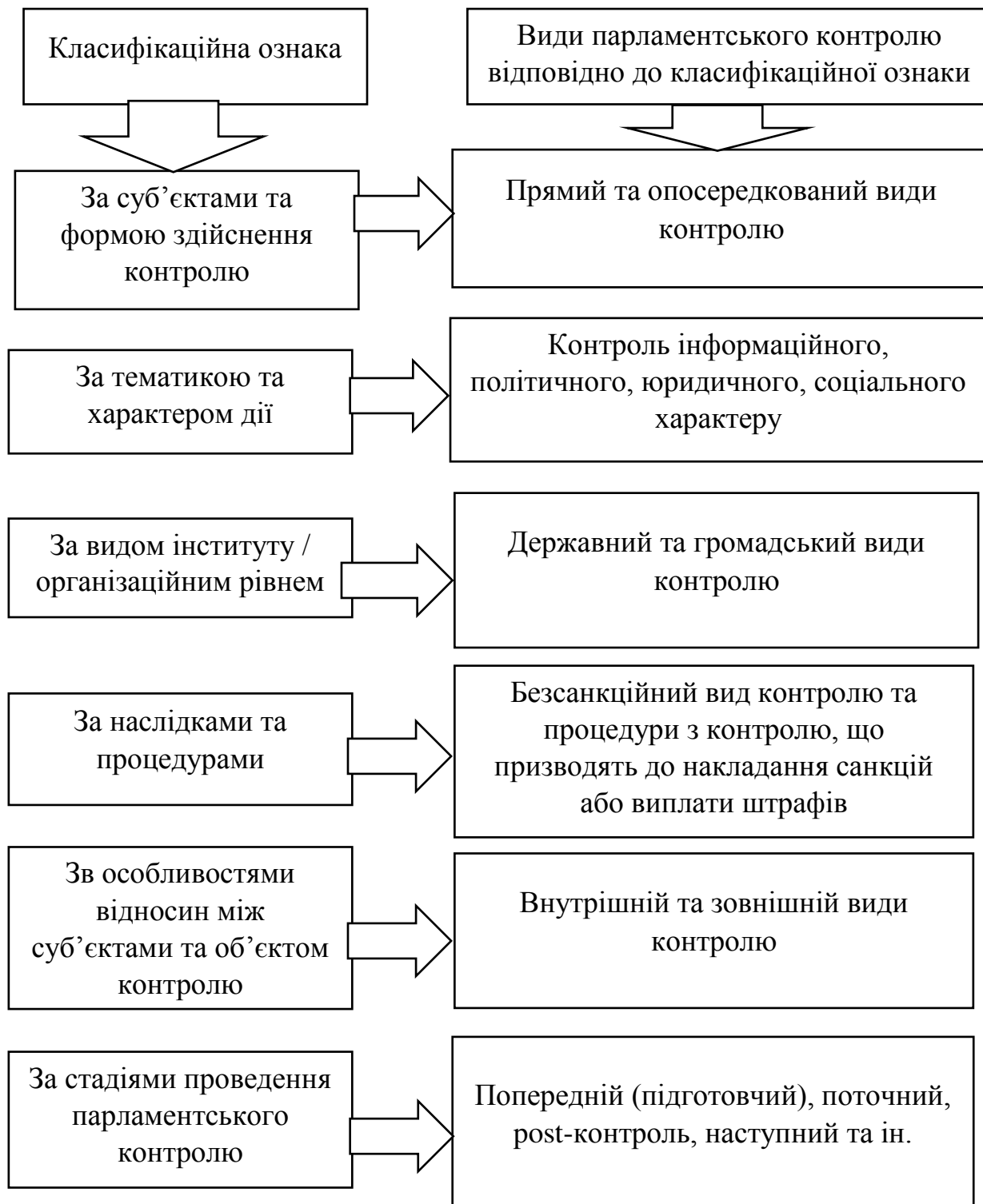
12. Чи необхідно, на вашу думку, модернізувати систему звітування Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України у розрізі парламентського контролю?

- Ні
- Так _____ (зазначте пропозиції)

Додаток Г

Види парламентського контролю за діяльністю

Кабінету Міністрів України



Додаток Д

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Саламаха Т. В. Види парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України. *Інвестиції: практика та досвід. Серія: Державне управління*. 2022. № 19-20. С. 166-172. DOI: <http://doi.org/10.32702/2306-6814.2022.19-20.166>.
2. Саламаха Т. В. Оцінка ефективності здійснення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України. *Державне управління: удосконалення та розвиток* : електронне наукове фахове видання. 2022. № 10. DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2022.10.9>.
3. Саламаха Т. В. Перспективи удосконалення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*: електронне наукове фахове видання. 2023. № 13. DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.1.12>.
4. Salamakha T. Activities of the cabinet of ministers of Ukraine as an object of the parliamentary control. *Legal, Economic Science and Praxis : Journal of Law and Social Sciences*. 2021. № 3. С. 33-37.

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

5. Саламаха Т. В. Взаємодія парламенту і Уряду в умовах політичної кризи в Україні. *Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі* : мат. III Всеукр. наук.-практ. конф. за між. уч., 25 листопада 2020 р. Київ : НАДУ, 2020. С. 231-232.
6. Саламаха Т. В. Пріоритетні напрямки розбудови кадрового потенціалу Секретаріату Кабінету Міністрів України. *Освітньо-професійна програма за спеціальністю 281 “Публічне управління та адміністрування”: відповідь та виклики сьогодення*. Науково-практична конференція НАДУ при Президентові України. Київ : НАДУ, 2021. С. 91-93.
7. Саламаха Т. В. Проблеми взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади в сучасних умовах розвитку України. *Проблеми та перспективи розвитку сучасної науки в країнах Європи та Азії*. XXXIV Міжнародна науково-практична інтернет-конференція. Переяслав : Університет Григорія Сковороди в Переяславі, 2021. С. 18-19.
8. Саламаха Т. В. Особливості звітування Уряду в Україні: перспективи удосконалення парламентського контролю. *30 років незалежності України: досягнення, виклики, перспективи*: міжнар. наук.-практ. конференція за участю народних депутатів України, 10 вер. 2021 р. Київ : Навч.-наук. ін-т публ. упр. та держ. служби. Київ : Нац. ун-ту імені Тараса Шевченка, 2021. С. 89-91
9. Саламаха Т. В. Парламентський контроль як вид державного контролю. *Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні*: мат. VIII Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. за міжнар. уч., 29 квіт. 2021. Полтава : Національний університет ім. Ю. Кондратюка, 2021. С. 66-68.

10. Salamakha T. V. Principi del controllo parlamentare sulle attività del Gabinetto dei ministri dell'Ucraina. *Actual problems of practice and science and methods of their solution*. Abstracts of IV International Scientific and Practical Conference. Milan, Italy 2022. P. 542-545.

11. Саламаха Т. В. Суб'єкти парламентського контролю за діяльністю Кабінету міністрів України. *Правові засади діяльності правоохоронних органів* : зб. наук. статей, тез доп. та повідомлень за матер IX Міжнар. наук.-практ. конф., 5-6 грудня 2022. Частина 1. Серія «Сектор безпеки України». Харків : Друкарня Мадрид, 2022. Вип. 42. С. 166-170.