

*Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).*

*Спеціальність – 281.*

*Державне управління: удосконалення та розвиток. 2022. № 10.*

**DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2022.10.9>**

**УДК 342.537:351.84**

*T. B. Salamakha,*

*аспірант кафедри регіональної політики, Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8304-1139>*

## **ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ**

*T. Salamakha,*

*Postgraduate student of the Department of Regional Policy, Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of the Taras Shevchenko National University of Kyiv*

## **ASSESSMENT OF THE EFFECTIVENESS OF PARLIAMENTARY CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE**

*У статті здійснено аналіз ефективності здійснення парламентського контролю за реалізацією державної політики, діяльністю виконавчої гілки влади, в цілому, та діяльністю Кабінету Міністрів України, зокрема. Обґрунтовано, що парламентський контроль є однією із функцій Верховної Ради України, яка визначається правом і обов'язком парламенту контролювати правозастосування ухвалених нормативно-правових актів.*

*З цією метою автором статті було проведено індивідуальне анкетування респондентів із числа працівників структурних підрозділів*

*Секретаріату Кабінету Міністрів України, Апарату Верховної Ради України, депутатських фракцій та груп та їх секретаріатів. За результатами проведеного опитування було встановлено наступне. Більшість респондентів вважають, що парламентський контроль здійснюється неефективно. Основною проблемою чинного парламентського контролю, на думку респондентів, є заполітизований процес його здійснення та відсутність в принципі чіткого механізму контролю, а також не регламентованість цієї процедури. Найбільш доцільно, на думку респондентів, буде закріплення функцій парламентського контролю за діяльністю Уряду в Україні за комітетами Верховної Ради України.*

*Основними напрямками вдосконалення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України респондентами було відзначено наступні: удосконалення існуючі форми контролю та регламентація усього процесу. Найбільш ефективними санаційними механізмами парламентського контролю визначено доцільність розгляду позачергового звіту Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання Програми діяльності.*

*The article analyzes the effectiveness of the parliamentary control over the implementation of state policy, the activities of the executive branch of the government, in general, and the activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine, in particular. It is substantiated that the parliamentary control is one of the functions of the Verkhovna Rada of Ukraine, which is determined by the right and duty of the parliament to control the enforcement of the adopted normative legal acts.*

*For this purpose, the author of the article conducted an individual survey of the respondents from among the employees of the structural subdivisions of the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Office of the Verkhovna Rada of Ukraine, parliamentary factions and groups and their secretariats, in particular, the following: Department for Interaction with the Verkhovna Rada of Ukraine, other state bodies of the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine; the Office of the Verkhovna Rada of Ukraine, the deputy factions of the political parties "Sluga Narodu" and "European Solidarity" in the Verkhovna Rada of Ukraine of the 9th convocation, deputy groups "Dovira", "Party "For the Future", "Platform for Life and Peace" in the Verkhovna Rada of Ukraine of the 9th convocation, the secretariats of the said factions and groups.*

*According to the results of the survey, the following was established. The majority of the respondents believe that parliamentary control is ineffective. The main problem of the current parliamentary control, according to the respondents, is the politicized process of its implementation and the lack of a clear control mechanism in principle, as well as the lack of regulation of this procedure. According to the respondents, it would be most appropriate to consolidate the functions of parliamentary control over the activities of the Government in Ukraine by the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine.*

*Respondents noted the following as the main areas of improvement of the parliamentary control over the activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine: the improvement of existing forms of control and the regulation of the entire process. The most effective remedial mechanisms of the parliamentary control determined the expediency of considering the extraordinary report of the Cabinet of Ministers of Ukraine on the progress and results of the implementation of the Program of Activities. From the current mechanisms of parliamentary control, the effectiveness of the committee's initiation before the parliament of the issue of consideration at the plenary session of reports, reports and other information submitted by the Cabinet of Ministers of Ukraine to the parliament was determined.*

**Ключові слова:** парламентський контроль, функція контролю, ефективність, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, механізми контролю

**Keywords:** parliamentary control, control function, effectiveness, Verkhovna Rada of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, control mechanisms.

**Постановка проблеми.** Ефективність парламентського контролю за реалізацією державної політики, в першу чергу, залежить від політичних зобов'язань, які бере на себе Уряд, що фіксуються у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України. Затверджена Програма діяльності Кабінету Міністрів дає підстави для формування системи показників діяльності Уряду у майбутньому, а також дає змогу парламенту визначити політичні санаційні механізми за її невиконання. Протягом останніх років важливим дороговказом для удосконалення діяльності Верховної Ради України (далі – ВРУ) були

рекомендації та пропозиції Доповіді та Дорожньої карти, що були підготовлені в рамках проєкту ЄС-ПРООН, щодо внутрішнього реформування та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України [3]. Також проблеми функціонування системи парламентського контролю в Україні відзначено у «Контрольних повноваженнях комітетів Верховної ради України» [5], починаючи із 2015 року. Отже, питання підвищення ефективності парламентського контролю є актуальними не тільки для удосконалення діяльності Верховної Ради України, а й для функціонування всієї вітчизняної політико-адміністративної системи і потребують детального дослідження та аналізу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Ефективність реалізації парламентом України своїх функцій, способи удосконалення парламентом контрольної функції, у тому числі парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України була предметом дослідження низки дослідників, зокрема: Бондаренко В. та Пустова Н. [1], Вичалківська Ю. [2], Зозуля О. [4], Онишко О. [6] тощо, а також окремими дослідженнями українського парламенту [7]. Однак детальної оцінки ефективності реалізації Верховною Радою України IX скликання функції парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України здійснено не було.

**Формулювання цілей статті.** Саме тому, метою статті є аналіз ефективності реалізації Верховною Радою України функції парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України, що здійснюється на підставі опитування працівників структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України, Апарату Верховної Ради України, депутатських фракцій та груп та їх секретаріатів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Контрольна функція парламенту є однією із важливих на ряду із законодавчою, представницькою, установчою та зовнішньополітичною. Адже парламент, що ухвалив відповідний нормативно-правовий акт має не тільки право, а й обов'язок, контролювати хід його виконання з метою переконання, що правозастосування здійснюється у

чіткій відповідності до положень законодавчого акту. Отже, з метою визначення функціонального забезпечення для ефективного здійснення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) нами було проведене індивідуальне анкетування, а саме сформовано вибірку респондентів (учасників опитування) – структурні підрозділи Секретаріату КМУ, Апарат ВРУ, депутатські фракції, групи та їх секретаріати.

Зокрема, до вибірки увійшли наступні групи респондентів: Департамент з питань взаємодії з ВРУ, іншими державними органами Секретаріату КМУ; Апарат ВРУ, депутатські фракції політичних партій «Слуга Народу» та «Європейська солідарність» у ВРУ ІХ скликання, депутатські групи «Довіра», «Партія «За майбутнє», «Платформа за життя та мир» у ВРУ ІХ скликання, секретаріати зазначених фракцій та груп.

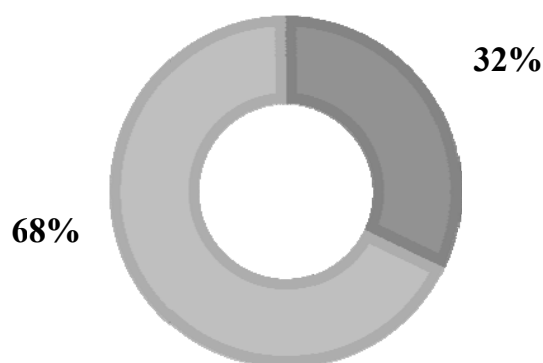
Учасникам опитування було запропоновано анкету, що містила кілька ключових питань щодо ефективності здійснення парламентського контролю за діяльністю КМУ. Так, на опитування було винесено питання, що стосувалися таких тем і аспектів здійснення парламентського контролю в Україні, зокрема щодо:

- ефективності парламентського контролю за діяльністю КМУ;
- проблем, що заважають удосконаленню парламентського контролю в державі за діяльністю Уряду;
- оцінки ефективності існуючих форм парламентського контролю;
- органів і посадових осіб ВРУ, які мають забезпечувати ефективний парламентський контроль за діяльністю КМУ;
- доцільності створення в Апараті ВРУ окремого структурного підрозділу з реалізації основних функцій парламентського контролю;
- способів посилення парламентського контролю за діяльністю КМУ;
- заходів з удосконалення парламентського контролю;
- дієвості, доцільності та прикладів з практики санаційних механізмів із боку парламенту, в частині парламентського контролю за діяльністю КМУ;
- ефективності механізмів звітування КМУ перед ВРУ;

– модернізації системи звітування КМУ перед ВРУ.

Аналіз результатів проведеного опитування дає змогу встановити наступне. Відповіді на перше питання щодо ефективності здійснення парламентського контролю (рис. 1) дають змогу встановити, що 45 (32,14%) респондентів на момент проведення вважають здійснення парламентського контролю ефективним, однак 97 (67,86 %) опитаних визначають його неефективним.

■ Позитивні відповіді    ■ Негативні відповіді

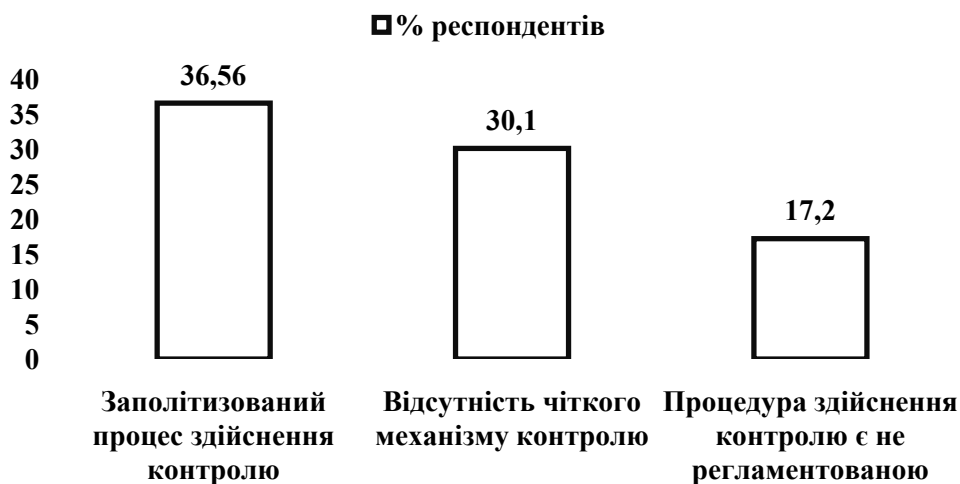


**Рис. 1. Оцінка ефективності здійснення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України**

На питання щодо ідентифікації наявних проблем, що заважають удосконалити парламентський контроль за діяльністю КМУ (кожному респонденту було дозволено обрати одну чи одразу дві відповіді на питання), було встановлено наступне: відсутній чіткий механізм контролю – 56 відповідей; нерегламентована 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 мінімізувало політизацію процесу – 1 відповідь; ігнорування міністерством

народного депутата України – 1 відповідь; питання до Програми діяльності КМУ - 1 відповідь; формальний підхід до виконання Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» – 1 відповідь).

Варто зазначити, що зважаючи на наявність у респондентів можливості одразу надати декілька відповідей на дане питання, всього було отримано 186 відповідей. У відсотковому виразі переважна більшість респондентів (36, 56%) вважає, що найбільша проблема для вдосконалення парламентського контролю 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. Основні результати представлено на рис. 2.

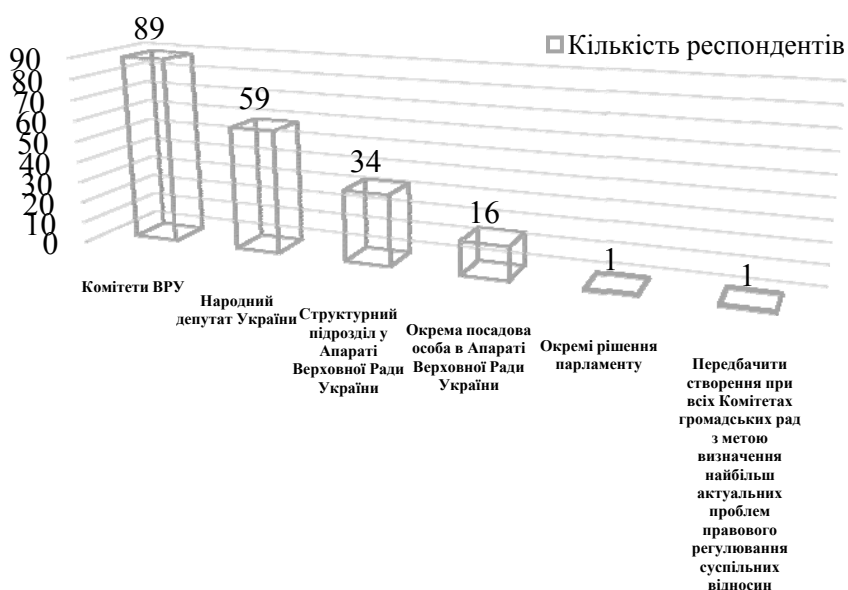


**Рис. 2. Основні проблеми, що заважають удосконалити парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України**

Наступним питанням щодо малоефективних та таких, що потребують удосконалення було визнано наступні форми парламентського контролю (кожному респонденту було дозволено обрати одну чи одразу три відповіді на питання, що дозволило отримати 229 відповідей): «Година запитань до Уряду» – 63 відповідей (або 27, 5% в загальній кількості наданих відповідей); депутатські звернення та запити – 59 відповідей (25,76 % в загальній кількості

наданих відповідей); комітетські слухання – 42 відповіді (18,34%); парламентські слухання – 65 відповідей (28,38).

Відповіді на запитання щодо визначення органів та посадових осіб Верховної Ради України, що мають забезпечувати ефективний парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України з можливістю 1-3-х відповідей дали змогу отримати 200 відповідей та встановити наступні результати: комітети Верховної Ради України – 89 відповідей; окрема посадова особа в Апараті Верховної Ради України – 16 відповідей; структурний підрозділ у Апараті Верховної Ради України – 34 відповіді; народний депутат України – 59 відповідей; окремі рішення парламенту – 1 відповідь; передбачити створення при всіх Комітетах громадських рад з метою визначення найбільш актуальних проблем правового регулювання суспільних відносин – 1 відповідь. Результати відображено на рис. 3.

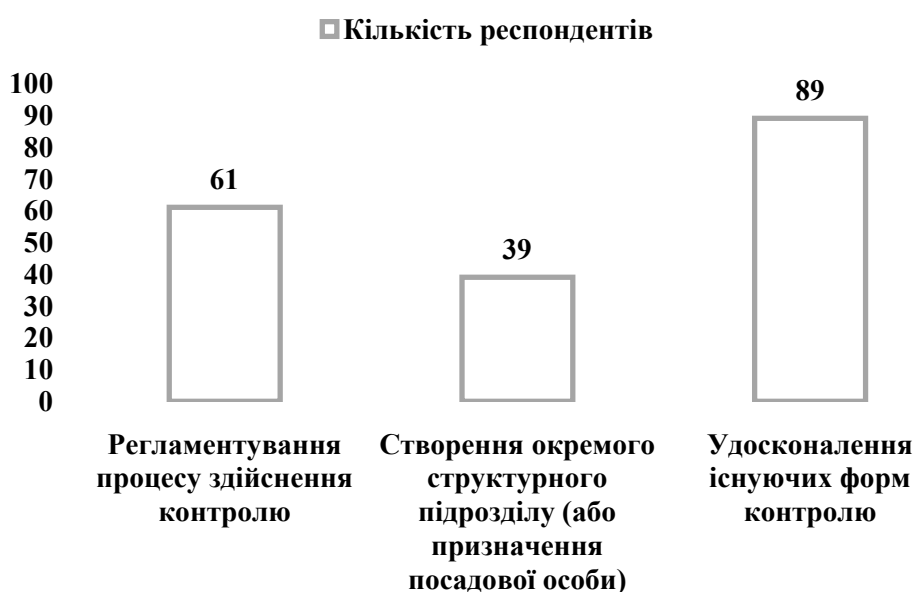


**Рис. 3. Основні проблеми, що заважають удосконалити парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України**

Як свідчать дані рис. 3, переважна більшість схиляється до думки, що відповідальним органом за забезпечення ефективного парламентського контролю за діяльністю КМУ мають бути комітети ВРУ (44, 5 %), менший

відсоток мають народний депутат України або структурний підрозділ Апарату ВРУ.

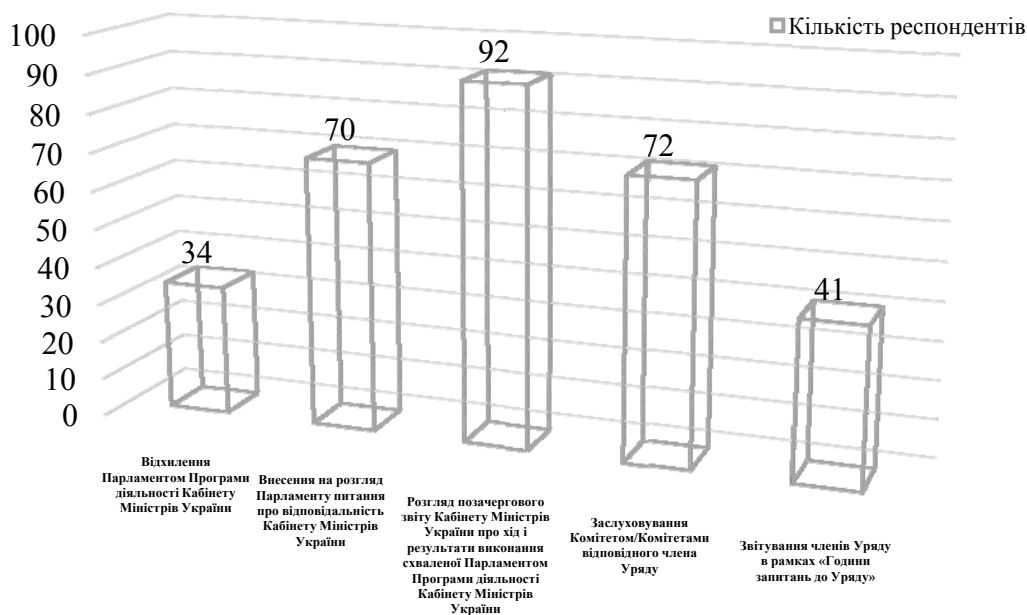
На запитання щодо заходів із вдосконалення парламентського контролю за діяльністю КМУ було отримано такі результати (1 респондент також мав право надати декілька відповідей): необхідність чіткої регламентації процесу здійснення контролю – 61 респондент; створення окремого структурного підрозділу (чи посадової особи) – 39 відповідей; удосконалення існуючих форм контролю – 86; 2 особи утрималися від відповіді. Основні результати представлено на рис. 4.



**Рис. 4. Заходи, необхідні для вдосконалення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України**

Наступним питанням було визначення найбільш дієвих санаційних механізмів зі сторони ВРУ за діяльністю Уряду, на яке було отримано 309 відповідей (кожним учасником було надано декілька відповідей). Основні результати розподілились наступним чином: відхилення парламентом Програми діяльності КМУ – 34 відповіді; внесення на розгляд парламенту питання про відповідальність КМУ – 70; розгляд позачергового звіту КМУ про хід і результати виконання схваленої ВРУ Програми діяльності КМУ – 92; заслуховування комітетом/комітетами відповідного члена Уряду – 72;

звітування членів Уряду в рамках «Години запитань до Уряду» – 41. Деталі представлено на рис. 5.



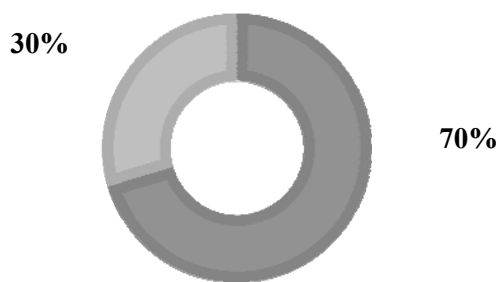
**Рис. 5. Найбільш дієві санаційні механізми за діяльністю Уряду України, на думку респондентів**

Наступним питанням було визначення доцільності створення в Апараті ВРУ окремого структурного підрозділу, відповідального за взаємодію з КМУ у частині реалізації функції парламентського контролю. Результати відповідей розподілились наступним чином: так – 72 респонденти, ні – 70 респондентів.

Відповіді на запитання доцільності посилення парламентського контролю за діяльністю КМУ розподілились наступним чином: так – 100 респондентів, ні – 42 особи (рис. 6).

Також респондентам було поставлено питання – чи були у вашій практиці приклади застосування ВРУ санкцій у розрізі парламентського контролю. Відповіді розподілились наступним чином: так – 30 відповідей; ні – 112. На питання, чи потрібно посилити чинні санаційні механізми за недодержання КМУ своїх зобов’язань перед ВРУ у розрізі парламентського контролю було надано 77 позитивних та 36 негативних відповідей.

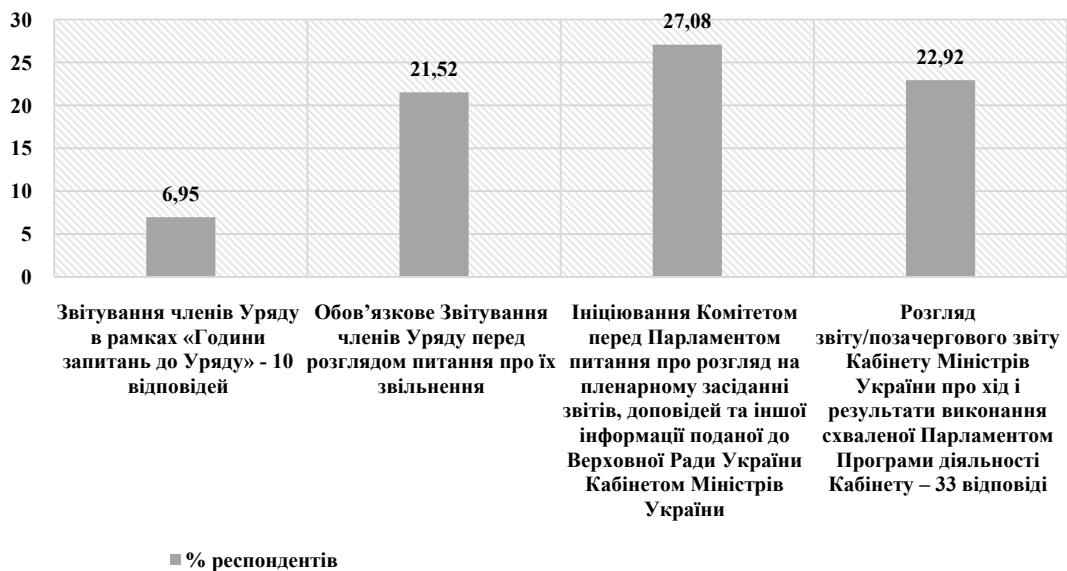
■ Позитивні відповіді ■ Негативні відповіді



**Рис. 6. Доцільність посилення парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України**

На думку респондентів, у контексті парламентського контролю найбільш дієвими є такі механізми звітування КМУ перед ВРУ, що були запропоновані в рамках опитування: звітування членів Уряду в рамках «Години запитань до Уряду» – 10 відповідей (6,95 %); обов’язкове звітування членів Уряду перед розглядом питання щодо їх звільнення – 31 відповідь (21,52 %); ініціювання відповідним комітетом перед ВРУ питання про розгляд на пленарному засіданні звітів, доповідей та іншої інформації поданої КМУ до парламенту – 39 відповідей (27,08 %); розгляд звіту / позачергового звіту КМУ про хід і результати виконання схваленої ВРУ Програми діяльності Уряду – 33 відповіді (22,92 %). Всього було отримано 144 відповіді (рис. 7).

На останнє запитання запропонованої анкети щодо необхідності модернізації в цілому системи звітування КМУ перед ВРУ у контексті удосконалення парламентського контролю, була отримано такі результати: 81 – так; 32 – ні.



**Рис. 7. Найбільш дієві механізми звітування Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України, на думку респондентів**

**Висновки з цього дослідження та перспективи в цьому напрямку.** Отже, за результатами проведеного опитування щодо ефективності парламентського контролю, в якому взяли участь представники Секретаріату КМУ, Апарату ВРУ, депутатських фракцій та груп у ВРУ IX скликання та їх секретаріати.

Більшість респондентів – учасників опитування вважають, що парламентський контроль здійснюється неефективно. Основною проблемою чинного парламентського контролю, на думку респондентів, є заполітизований процес його здійснення та відсутність в принципі чіткого механізму контролю, а також не регламентованість цієї процедури. Найбільш доцільно, на думку респондентів, буде закріплення функцій парламентського контролю за діяльністю Уряду в Україні за комітетами ВРУ.

Основними напрямками вдосконалення парламентського контролю за діяльністю КМУ респондентами було відзначено наступні: удосконалення існуючі форми контролю та регламентація усього процесу. Найбільш ефективними санаційними механізмами парламентського контролю визначено

доцільність розгляду позачергового звіту КМУ про хід і результати виконання Програми діяльності.

Із чинних механізмів парламентського контролю було визначено ефективність ініціювання комітетом перед парламентом питання про розгляд на пленарному засіданні звітів, доповідей та іншої інформації поданої КМУ до парламенту. Зазначені результати проведеного дослідження є важливими в контексті вироблення перспектив удосконалення та підвищення ефективності парламентського контролю в Україні.

### Література

1. Бондаренко В. А., Пустова Н. О. Парламентський контроль у системі державного контролю. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2017. Вип. 1. С. 159-171.

2. Вичалківська Ю. Удосконалення механізмів парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 10. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1143> (дата звернення: 19.09.2022).

3. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Місія Європейського парламенту з оцінки потреб. 2016. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf> (дата звернення: 19.09.2022).

4. Зозуля О. І. Особливості контролю комітетів Верховної Ради України за додержанням і виконанням законодавства. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2019. Т. 30 (69). № 1. С. 26-31.

5. Лінецький С., Кушніренко В. Контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України. Київ : лабораторія законодавчих ініціатив, 2015. 26 с. URL: [https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Dodatok\\_24-11.pdf](https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Dodatok_24-11.pdf) (дата звернення: 19.09.2022).

6. Онишко О. Ю. Інститут інтерпеляції: перспективи запровадження в Україні. *Соціально-правові студії*. 2021. Вип. 4 (14). С. 20-27.

7. Парламентський контроль: практичні поради та рекомендації для підвищення ефективності : посібник. Верховна Рада України. UNPD. 78 с. URL:

file:///C:/Users/Xena/AppData/Local/Temp/PRP\_Guide\_Parliamentary\_Oversight-UKR.pdf (дата звернення: 19.09.2022).

### References

1. Bondarenko, V.A. and Pustova, N.O. (2017), “Parliamentary control in the state control system”, *Naukovyj visnyk L'vivs'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*, vol. 1, pp. 159-171.
2. Vychalkivs'ka, Yu. (2015), “Improvement of parliamentary control mechanisms over sector of security and defense of Ukraine”, *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, vol. 10, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1143> (Accessed 19.09.2022).
3. European Parliament (2016), “Report and roadmap on internal reform and increasing the institutional capacity of the Verkhovna Rada of Ukraine”, available at: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf> (Accessed 19.09.2022).
4. Zozulia, O.I. (2019), “Peculiarities of control of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine on compliance and implementation of legislation”, *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernads'koho. Serii: Yurydychni nauky*, vol. 30 (69), no. 1, pp. 26-31.
5. Linets'kyj, S. and Kushnirenko, V. (2015), “Control powers of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine”, available at: [https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Dodatok\\_24-11.pdf](https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Dodatok_24-11.pdf) (Accessed 19.09.2022).
6. Onyshko, O.Yu. (2021), “Institute of interpellation: prospects of introduction in Ukraine”, *Sotsial'no-pravovi studii*, vol. 4 (14), pp. 20-27.
7. UNPD (2020), “Parliamentary control: practical tips and recommendations for increasing efficiency”, available at: [https://www.google.com/url?esrc=s&q=&rct=j&sa=U&url=https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP\\_Guide\\_Parliamentary\\_Oversight-UKR.pdf&ved=2ahUKEwjN5orCj\\_v6AhVI6CoKHR7VArMQFnoECAMQA&usg=AOvVaw37yZg63R30gReTvxdJmlNc](https://www.google.com/url?esrc=s&q=&rct=j&sa=U&url=https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_Guide_Parliamentary_Oversight-UKR.pdf&ved=2ahUKEwjN5orCj_v6AhVI6CoKHR7VArMQFnoECAMQA&usg=AOvVaw37yZg63R30gReTvxdJmlNc) (Accessed 19.09.2022).

*Стаття надійшла до редакції 12.10.2022 р.*