

## 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 омбудсмена, 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.