Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Міністерство освіти і науки України
Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Міністерство освіти і науки України

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

КИРИЛЮК ОЛЕГ ВАСИЛЬОВИЧ

УДК 351.96:502/504

ДИСЕРТАЦІЯ

ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Спеціальність – 281 Публічне управління та адміністрування

Галузь знань – 28 Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття ступеня доктора філософії.

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

Науковий керівник – Валентина Андріївна Гошовська, доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри парламентаризму

Електронний підпис
Кирилюк
Олег
Васильович
Ідентифікаційний
код
2475702795
Підписано у Вчасно

Київ – 2022

АНОТАЦІЯ

Кирилюк О.В. Парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. – Київ, 2022.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 28 “Публічне управління та адміністрування” за спеціальністю 281“Публічне управління та адміністрування”. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка Міністерство освіти і науки України. Київ, 2022.

У дисертації вирішено актуальне наукове завдання теоретико-методологічного обґрунтування механізмів державного управління щодо здійснення контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні і розробці практичних рекомендацій органам державної влади щодо їх удосконалення.

Обґрунтовано організаційно-правовий, інституційний, технологічний механізми державного управління щодо здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні, що ґрунтуються на засадах комплексного підходу до його організації, принципах стримування і противаги відносно органів виконавчої влади та сучасних формах контролю (аудиторські перевірки коштів державного бюджету, проведення засідань тимчасових постійних парламентських комітетів, здійснення моніторингу додержання прав і свобод людини і громадянина омбудсменом у сфері природокористування, депутатська вимога, візити на місця), які серед інших традиційних (парламентські слухання, інтерпеляція, звіти уряду й інших ОДВ тощо) форм контролю, активно використовуються у зарубіжній практиці роботи парламентів. Удосконалено організаційну структуру консультаційно-дорадчого органу парламентського комітету шляхом визначення й обґрунтування

повноважень аналітичного, методологічного, організаційного забезпечення процедури здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні. Результати, отримані в процесі дослідження, підтверджують досягнення поставленої мети й вирішення завдань, дають підстави сформулювати висновки і практичні рекомендації.

У першому розділі дисертації «Теоретичні засади здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів» розкрито сутність, зміст та структуру парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів як контрольної функції парламенту; визначено процедуру його здійснення на етапі вироблення політико-управлінських рішень; охарактеризовано міжнародний досвід здійснення парламентського контролю у зазначеній сфері. Уточнено сутність поняття «парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів», під яким розуміється функція парламенту, яка на рівні із законодавчою забезпечує реалізацію конституційно-правової та державно-управлінської правосуб'єктності парламенту, його здатність впливати на регулювання суспільних процесів після прийняття нормативно-правових актів через інструмент коригування правозастосовної діяльності. Охарактеризовано процедуру здійснення та класифіковано контрольні дій парламенту у сучасній системі державно-владних відносин. Визначено найбільш дієві й актуальні форми парламентського контролю, які доцільно запровадити у вітчизняну українську практику контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, в умовах сучасного процесу євроінтеграції. Набули подальшого розвитку наукові погляди в теорії парламентаризму, як особливої системи політичної організації публічного управління, в якій пріоритетною є діяльність парламенту, як представницького органу державної влади, та дослідження особливостей реалізації парламентського контролю у означеній сфері використання та охорони природних ресурсів.

У другому розділі дисертації «Обґрунтування механізмів державного управління щодо здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні» визначено сутність і структуру організаційно-правового механізму, інституційного та технологічного механізмів державного управління у зазначеній сфері. Розглянуто організаційно-правовий механізм державного управління як комплекс організаційних структур парламенту та нормативно-правових актів, здійснюваних ними, у сфері контролю за використанням й охороною природних ресурсів в Україні за юридичною силою законів. Здійснено системний аналіз положень Конституції України щодо контрольної функції парламенту та визначено умови її організаційного забезпечення. Обґрунтовано інституційний механізм державного управління у сфері використання та охорони природних ресурсів, який реалізує ВР України як представницький орган державної влади, що є найбільш наближеною до реалізації народом України свого суверенного права на розпорядження природними ресурсами та контроль за їх використанням, і характеризується його здатністю приймати самостійні політико-управлінські рішення щодо: 1) забезпечення: стабільного розвитку майбутніх поколінь; прозорого конкурентного розвитку; мінімізації ризиків екологічних криз; 2) не допущення: монополізації видобутку та використання природних ресурсів; політичного маніпулювання і лобіювання інтересів окремих груп впливу, зокрема в умовах повномасштабної воєнної агресії, розпочатої РФ проти України 24 лютого 2022 року. Розкрито недоліки в реалізації контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, серед яких відсутність чітких алгоритмів щодо процедури інтерпеляції, підготовки звітів і доповідей органів державної влади за результатами парламентського контролю, взаємодії уряду й окремих міністерств із профільними комітетами ВР України. Розкрито сутність і структуру технологічного механізму реалізації

парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів шляхом аналізу традиційних і запровадження сучасних форм контролю.

У третьому розділі дисертації «Пріоритетні напрями вдосконалення механізмів парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні» визначено, що такими напрямами є: 1) підвищення якості субєкт-субєктної та субєкт-обєктної взаємодії структурних підрозділів ВР України під час реалізації парламентського контролю шляхом координації їх моніторингово-наглядової діяльності; 2) запровадження сучасних форм парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні, які використовуються у міжнародній практиці; 3) технологізація процедур виконання рекомендацій та вимог ВР України за результатами парламентського контролю у означеній сфері шляхом надання більшої імперативності та обов'язковості висновкам і рекомендаціям, здійсненим за результатами проведення такого контролю.

Сформульовано практичні рекомендації органам державної влади щодо: створення консультаційної ради у складі Секретаріату Комітету з питань екологічної політики та природокористування; розроблення і прийняття спеціального положення про Комітет з питань екологічної політики та природокористування; прийняття окремого Закону України «Про парламентський контроль»; доповнення Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» спеціальними нормами, які б систематизували процедурні аспекти здійснення контрольної функції парламенту; розширення інституту інтерпеляції; спрощення процедури законотворчої ініціативи шляхом трансформації сучасної парадигми парламентаризму в контексті розширення значення контрольної функції в його законотворчій діяльності; створення Координаційної міжвідомчої ради.

Ключові слова: контроль, парламент, природні ресурси, навколишнє середовище, державне управління, публічне управління, євроінтеграція.

ABSTRACT

Kyryliuk O.V. Parliamentary control in field of use and protection of natural resources - Qualification research paper on the rights of a manuscript. – Kyiv, 2022.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the field of knowledge 28 "Public administration" in specialty 281 "Public management and administration". – Kyiv National University named after Taras Shevchenko Ministry of Education and Science of Ukraine. Kyiv, 2022.

The dissertation solves an urgent scientific task regarding the theoretical and methodological substantiation of the state administration mechanisms regarding the implementation of parliamentary control in the sphere of use and protection of natural resources in Ukraine and the development of practical recommendations to state authorities regarding their improvement.

The organizational-legal, institutional, and technological mechanisms of state administration regarding the implementation of parliamentary control in the sphere of use and protection of natural resources in Ukraine, which are based on the principles of an integrated approach to its organization, the principles of deterrence and counterbalance in relation to executive authorities and modern forms of control (audit checks) funds from the state budget, holding meetings of temporary standing parliamentary committees, monitoring the observance of human and citizen rights and freedoms by the ombudsman in the field of nature use, parliamentary demands, site visits), which, among other traditional ones (parliamentary hearings, interpellation, reports of the government and other EDFs, etc.) forms of control actively used in the foreign practice of the work of parliaments. The organizational structure of the consultative and advisory body of the parliamentary committee has been improved by defining and justifying the powers of analytical, methodological, and organizational

support for the procedure of parliamentary control in the sphere of use and protection of natural resources in Ukraine. The results obtained in the research process confirm the achievement of the set goal and the solution of the tasks, give grounds for formulating conclusions and practical recommendations.

The first chapter of the thesis "Theoretical principles of parliamentary control in the field of use and protection of natural resources" reveals the essence, content and structure of parliamentary control in the field of use and protection of natural resources as a control function of the parliament; the procedure for its implementation at the stage of making political-management decisions is determined; the international experience of parliamentary control in the specified area is characterized. The essence of the concept of "parliamentary control in the field of use and protection of natural resources" is specified, which means the function of the parliament, which, on a level with the legislative one, ensures the implementation of the constitutional-legal and state-administrative legal personality of the parliament, its ability to influence the regulation of social processes after the adoption of normative - legal acts through the tool for adjusting law enforcement activities. The procedure for the implementation and classification of control actions of the parliament in the modern system of state-power relations is characterized. The most effective and relevant forms of parliamentary control have been determined, which should be introduced into the domestic Ukrainian practice of control in the field of use and protection of natural resources, in the conditions of the modern process of European integration. Scientific views in the theory of parliamentarism, as a special system of political organization of public administration, in which the activity of the parliament as a representative body of state power, and the study of the peculiarities of the implementation of parliamentary control in the specified sphere of use and protection of natural resources, have gained further development.

In the second chapter of the dissertation "Justification of the mechanisms of state administration regarding the implementation of parliamentary control in the sphere of use and protection of natural resources in Ukraine" the essence and structure of the organizational and legal mechanism, institutional and technological mechanisms of state administration in the specified sphere are determined. The organizational and legal mechanism of state administration is considered as a complex of organizational structures of the parliament and normative legal acts implemented by them in the sphere of control over the use and protection of natural resources in Ukraine under the legal force of laws. A systematic analysis of the provisions of the Constitution of Ukraine regarding the control function of the parliament was carried out and the conditions for its organizational support were determined. The institutional mechanism of state management in the field of use and protection of natural resources, which is implemented by the Verkhovna Rada of Ukraine as a representative body of state power, which is the closest to the realization by the people of Ukraine of their sovereign right to dispose of natural resources and control their use, is substantiated, and is characterized by its ability to make independent decisions political and administrative decisions regarding: 1) ensuring: stable development of future generations; transparent competitive development; minimizing the risks of environmental crises; 2) not allowing: monopolization of extraction and use of natural resources; political manipulation and lobbying of the interests of certain groups of influence, in particular, in the conditions of full-scale military aggression launched by the Russian Federation against Ukraine on February 24, 2022. Defects in the implementation of control in the field of use and protection of natural resources were revealed, including the absence of clear algorithms regarding the interpellation procedure, preparation of reports and reports of state authorities based on the results of parliamentary control, interaction of the government and individual ministries with specialized committees of the Verkhovna Rada of Ukraine. The essence and structure of the technological mechanism of implementation

of parliamentary control in the field of use and protection of natural resources is revealed by analyzing traditional and introducing modern forms of control.

In the third chapter of the dissertation "Priority directions for improving mechanisms of parliamentary control in the sphere of use and protection of natural resources in Ukraine" it is determined that such directions are: 1) improvement of the quality of subject-subject and subject-object interaction of the structural units of the Verkhovna Rada of Ukraine during the implementation of parliamentary control through coordination of their monitoring and supervision activities; 2) introduction of modern forms of parliamentary control in the field of use and protection of natural resources in Ukraine; 3) technologicalization of the procedures for the implementation of recommendations and requirements of the Verkhovna Rada of Ukraine based on the results of parliamentary control in the specified area by making the conclusions and recommendations made as a result of such control more imperative and binding.

Practical recommendations have been formulated for state authorities regarding: creation of a consultative council within the Secretariat of the Committee on environmental policy and natural resources use; development and adoption of a special regulation on the Committee on environmental policy and natural resources use; adoption of a separate Law of Ukraine "On parliamentary control"; supplementing the Law of Ukraine "On the Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine"; expansion of the institution of interpellation; simplifying the procedure of the legislative initiative by transforming the modern paradigm of parliamentarism in the context of expanding the importance of the control function in its law-making activity, giving it greater weight due to the legitimization of the results of parliamentary control, avoiding political implications and excluding the political conjuncture of such results; creation of the Interdepartmental Coordination Council.

Keywords: control, parliament, natural resources, environment, state administration (management), public administration (management), European integration.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

Публікації у наукових фахових виданнях:

1. Кирилюк О. В. Поняття парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів. Право та державне управління. 2020. № 4. С. 139-145. doi: https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.20

2. Кирилюк О. В. Зміст парламентського контролю у сфері природокористування та охорони природних ресурсів як форми діяльності Верховної Ради України. Право та державне управління. 2021. № 2. С. 106-113 http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/pro-zhurnal

3. Кирилюк О. В. Роль парламентських комітетів в процесі здійснення парламентського контролю в сфері природокористування та охорони навколишнього середовища. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2021. Вип. 23. С. 22-26. doi: https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.23.4

4. Кирилюк О. В. Проблематика запровадження нових форм парламентського контролю у сфері охорони та використання природних ресурсів. Електронне наукове фахове видання “Державне управління: удосконалення та розвиток-.2021.-Вип.8. doi:10.32702/2307-2156-2021.8.71

Стаття у іноземному виданні:

1. Кирилюк О. В. Вдосконалення механізмів реалізації результатів парламентського контролю. Innovative Solutions in Modern Science. 2021. Vol 5, No 49. doi: https://doi.org/10.26886/2414-634X.5(49)2021.1

Тези опубліковані за матеріалами конференцій:

1. Кирилюк О. Організаційні аспекти реалізації Верховною Радою україни парламентського контролю в сфері природокористування. Theoretical and empirical scientific research: concept and trends: Collection of scientific papers «ΛΌГОΣ» with Proceedings of the IIInternational Scientific and Practical Conference (Vol. 1), Oxford,May28,2021. Oxford-Vinnytsia: P.C. Publishing House & European Scientific Platform, 2021. С 46-49. doi: https://doi.org/10.36074/logos-28.05.2021.v1.12

2. Кирилюк О. В. Нормативно-правове забезпечення парламентського контролю у сфері природокористування та охорони природних ресурсів в Україні. Сучасні світові тенденції розвитку науки та інформаційних технологій: Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 28–29 травня 2021 р.) / ГО «Інститут інноваційної освіти»; Науково-навчальний центр прикладної інформатики НАН України. Одеса : ГО «Інститут інноваційної освіти»,2021.С.70-74.

3. Кирилюк О. В. Особливості реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів. Specialized and multidisciplinary scientific researches: Collection of scientific papers «ΛΌГОΣ» with Proceedingsof the International Scientific and Practical Conference(Vol.3), December 11, 2020. Amsterdam, The Netherland: European Scientific Platform. С. 15-16. doi: https://doi.org/10.36074/11.12.2020.v3.03

4. Кирилюк О. В. Нові форми парламентського контролю і їх запровадженя у сфері охорони природних ресурсів. «Інноваційні досягнення сучасних наукових досліджень» (м. Полтава, 27-28 серпня 2021 р.). Херсон : Видавничий дім "Гельветика",2021.С.32-34.

ЗМІСТ

ВСТУП……..…..14

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ……...…..25

1.1. Сутність, зміст та основні ознаки парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів.....25

1.2. Процедура здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів……46

1.3. Зарубіжний досвід здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів.....67

Висновки до розділу 1……88

РОЗДІЛ 2. ОБГРУНТУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ В УКРАЇНІ……93

2.1. Організаційно-правовий механізм забезпечення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів як форми реалізації контрольної функції Верховної Ради України……93

2.2. Інституціоналізація парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні для реалізації публічного управління за даним напрямком державної політики……..116

2.3. Технології реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів……...138

Висновки до розділу 2……...160

РОЗДІЛ 3. ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗДІЙСНЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ В УКРАЇНІ……162

3.1. Вдосконалення організаційного забезпечення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів……...162

3.2. Запровадження сучасних форм парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів…….179

3.3. Розроблення технології виконання рекомендацій за результатами парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів 198

Висновки до розділу 3……...213

ВИСНОВКИ……216

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……222

ДОДАТОК А. 235

ДОДАТОК Б.....245

ДОДАТОК В.....247

ДОДАТОК Д 252

ДОДАТОК Ж 254

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВРУ	Верховна Рада України
ГО	громадська організація
ЄС	Європейський Союз
ЗУ	закон України
КМУ	Кабінет Міністрів України
ОДВ	органи державної влади
ОМС	органи місцевого самоврядування

ВСТУП

Актуальність теми. Сучасні умови природокористування в Україні ознаменувалися тривалим ірраціональним використанням природних ресурсів та мінімальним рівнем уваги до проблеми збереження навколишнього середовища. Лише протягом останніх декількох років спостерігаються якісні перетворення в підходах суспільства до збереження навколишнього середовища та зміна парадигми державного управління у сфері використання надр, раціонального природокористування, запровадження відновлювальної зеленої та синьої енергетики тощо. Усе це обумовлює необхідність розробки та запровадження нових механізмів державного регулювання, зокрема форм контролю за повнотою та коректністю реалізації державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Одним із найбільш прогресивних напрямів у цій сфері є запровадження ефективних механізмів парламентського контролю, а також практичної реалізації рекомендацій та вимог за результатами такого контролю. Фактично Верховна Рада України, як державний орган законодавчої гілки влади, реалізуючи парламентський контроль, перевіряє якість власної законотворчої діяльності, досяжність реальних цілей забезпечення державного регулювання у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Додаткової актуалізації проблематика дослідження набуває в контексті виконання Україною взятих на себе зобов'язань в межах Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та зокрема Паризької угоди 2015 року, яка ратифікована Україною, а також у відповідності до «Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року», прийнятого на Саміті ООН та ратифікованого Указом президента

України №722/2019 (у частинах що стосуються чистоти води та енергії, наслідків змін клімату, захисту та відновлення екосистем суші, морських ресурсів тощо).

Це вимагає не лише розробку Кабінетом Міністрів України Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища, але і створення дієвих механізмів контролю за його виконанням. Тому парламентський контроль розглядається не лише засобом ефективного виконання запроваджених змін, але і демонстрацією світовій спільноті гарантій прихильності глобальній стратегії декарбонізації економіки (пом'якшення наслідків зміни клімату) з боку України.

У цьому контексті набуває суттєвої актуалізації пошук нових ефективних форм здійснення парламентського контролю, а також механізмів реалізації рекомендацій та вимог за результатами його проведення. Важливим напрямом дослідження є також пошук нових моделей та механізмів законодавчого закріплення парламентської функції Верховної Ради України, оскільки підвищення значення цієї функції відкриває нові можливості для розвитку парламентаризму в Україні загалом. Усе це потребує нових науково-обґрунтованих теоретичних, методологічних і практичних підходів.

Парламентаризм, як елемент системи державно-управлінських відносин в контексті розподілу гілок влади досліджувався такими вченими як В. Б. Авер'янов [11], В.В. Гончар [62], В. А. Гошовська [37], І. К. Залюбовська [15], Т.П. Паламарчук [45] та ін.

Проблематика ефективної реалізації парламентського контролю тривалий час є однією із найбільш гострих тем досліджень, що викликає жвавий, а інколи суперечливий науковий дискурс. Так, зокрема, дослідження ролі та місця парламентського контролю в системі механізмів державного управління з урахуванням збалансування влади в процесі взаємодії уряду й парламенту перебуває в колі наукових інтересів таких учених, як К. А. Бабенко [40], І. В. Грищенко [28], Н.О. Максіменцева [75], О. П. Євсєєв [33], В. С. Журавський

[14], К. Ф. Задоя [37], Д. С. Ковриженко [59], Я. М. Куцин [17], В. В. Лазарєв [41], Н. С. Лихачов [29], В. В. Марченко [62], А. І. Нижник [83], Т.П. Паламарчук [45], Л. А. Пашко [37], І. В. Процюк [24], В. Е. Теліпко [44] та ін.

Сутність, зміст та механізми практичної реалізації парламентом контрольних функцій розкрито в дослідженнях таких науковців, як С. К. Базика [107], Ю. Г. Барабаш [6;12], О. В. Баранюк [61;108], І. М. Берназюк [32], С. В. Болдирєв [43], В. А. Бондаренко [30], Ю. С. Вичалківська [106], В. А. Волощук [39], Г. С. Журавльова [31], І. К. Залюбовська [15], Т. Д. Кадук [16], С. А. Косінов [7;69], С. В. Лінецький [8;18;25;35], О. О. Майданник [5;9;19;36], В. І. Мельченко [42], В. О. Паливода [60], Л. І. Полякова [82], Н. О. Пустова [30], А. С. Романюк [20], С. В. Сас [114], М. В. Сіцінська [38], І. Є. Словська [34;95] та ін.

Критично мало уваги приділяється дослідженню проблематики реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів. Ця тема є провідною в роботах лише декількох учених, зокрема М. Д. Балджи [3], І. В. Верцімаги [13], С. О. Лінника [1], М. І. Хилька [105], В. С. Шестака [22] та ін.

Науковці активно досліджують зарубіжний досвід реалізації парламентського контролю. Про це свідчать, зокрема, роботи таких учених, як Е. Блек [50], Г. Борн [55], Ю. П. Гаряча [92], А. Делькамп [84], А. М. Долан [56], М. Ерскін [46], Р. Келлі [51], О. Савчук [52], Дж. Сенфорд [49], А. Д. Удод [57].

Разом із тим, незважаючи на плюралізм поглядів на проблематику реалізації парламентського контролю, вона залишається недостатньо дослідженою. Особливо це стосується сфери використання та охорони природних ресурсів, у якій парламентський контроль майже не використовується як потужний засіб реалізації завдань державного управління. Недостатньо обґрунтованими є теоретичні положення та практичні рекомендації щодо змісту самої контрольної функції парламенту, а також форм її практичної реалізації у сфері використання та

охорони природних ресурсів. Не вирішеними залишаються питання законодавчого забезпечення виконання парламентського контролю, а також ролі комітетів Верховної Ради України у його здійсненні. Усе це пояснює актуальність поставлених проблем організаційно-правового, інституційного й технологічного забезпечення ефективного парламентського контролю у вказаній сфері, робить їх розробку теоретично та практично цінною.

Зв'язок із науковими програмами, планами, темами. Тема дослідження відповідає пріоритетному напряму дисертаційних досліджень Національної академії державного управління при Президентові України – "Українські та європейські цінності в державному управлінні: теоретико-методологічний аспект" і напряму дослідницької діяльності кафедри парламентаризму та політичного менеджменту щодо розвитку організаційної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, що відповідають меті й дослідницьким завданням здійснюваного кафедрою наукового проекту "Теоретико-методологічні засади парламентаризму та парламентської діяльності" (номер державної реєстрації 0115U004064).

У межах дослідження: на основі аналізу вітчизняних та зарубіжних наукових джерел, чинного законодавства з питань регулювання контрольної функції парламенту досліджено її вплив на державне управління у сфері використання та охорони природних ресурсів та надано науково обґрунтовані пропозиції щодо підвищення ефективності реалізації парламентського контролю в означеній сфері, що засвідчено довідкою про участь у науково-дослідних роботах № 074-31-05-78 від 17.06.2022.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційної роботи полягає у теоретичному обґрунтуванні механізмів державного управління щодо здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні та наданні практичних рекомендацій органам державної влади щодо їх

удосконалення.

Для досягнення поставленої мети необхідним є вирішення таких **завдань**:

- визначити сутність, зміст та основні ознаки парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів;

- розкрити процедуру здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів;

- охарактеризувати міжнародний досвід здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів;

- науково обґрунтувати механізми державного управління щодо здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів;

- визначити пріоритетні напрями вдосконалення механізмів державного управління щодо здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні;

- розробити практичні рекомендації органам державної влади з удосконалення механізмів державного управління щодо здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Об’єктом дисертаційної роботи визначено парламентський контроль.

Предметом дослідження є парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Методи дослідження. Дослідження проводилося за допомогою поєднання загально - та спеціально наукових методів, притаманних правовій науці та науці державного управління, з урахуванням особливостей функціонування системи парламентаризму в Україні.

Широке застосування отримав, зокрема, метод діалектичного пізнання для аналізу розвитку системи функцій парламенту, пошуку місця контрольної функції в загальній їхній сукупності, значення цієї функції для законотворчого процесу. Методи системного аналізу було використано під час аналізу змісту процедури

здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів. Методи абстрактного та конкретного використано при розкритті еволюції становлення законодавчого забезпечення парламентського контролю. Особливості реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів було розкрито завдяки використанню методу структурного аналізу. Водночас активне застосування порівняльно-правового методу дало змогу вивчити світовий досвід здійснення парламентського контролю в цій сфері.

Вагомих результатів у дослідженні механізмів реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів було досягнуто внаслідок застосування структурно-функційного підходу. За допомогою формально-логічного методу було здійснено пошук нових ефективних форм реалізації парламентського контролю. Метод моделювання дав змогу вдосконалити механізм виконання рекомендацій за результатами парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Інформаційною базою дисертаційної роботи стали матеріали Верховної Ради України, Міндовкілля, Комітету з питань екологічної політики та природокористування, законодавчі та нормативні акти з питань реалізації контрольної функції Верховної Ради України, комітетів Верховної Ради, наукові здобутки вітчизняних та зарубіжних учених, матеріали науково-практичних конференцій, міжнародних організацій.

Наукова новизна одержаних результатів. На основі проведеного комплексного дослідження вирішено важливу наукову проблему теоретико-методологічного обґрунтування механізмів державного управління щодо здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні та розробці практичних рекомендацій органам державної влади щодо їх удосконалення. Найбільш вагомими результатами, які

характеризують наукову новизну дисертації, є такі:

вперше:

– науково систематизовано організаційно-правовий, інституційний, технологічний механізми державного управління щодо здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні, що ґрунтуються на засадах комплексного (системного і стандартизованого) підходу до його організації, принципу стримування і противаги відносно органів виконавчої влади та сучасних формах контролю (аудиторські перевірки коштів державного бюджету, проведення засідань постійних парламентських комітетів, здійснення моніторингу додержання прав і свобод людини і громадянина омбудсменом у сфері природокористування, депутатська вимога, візити на місця), які серед інших - традиційних (парламентські слухання, інтерпеляція, звіти уряду й інших ОДВ тощо), активно використовуються у зарубіжній практиці роботи парламентів;

удосконалено:

- процедуру здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, яка характеризується структурованою сукупністю послідовних дій структурних елементів парламенту (комітет, парламентська фракція/група), кожна з яких має законодавче визначення, суб’єктну орієнтацію, інструментарій державно-управлінського реагування і включає етапи планування, організації і прийняття політико-управлінського рішення;

- організаційну структуру консультаційно-дорадчого органу парламентського комітету шляхом визначення й обґрунтування повноважень аналітичного, методологічного, організаційного забезпечення процедури здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні;

набули подальшого розвитку:

- наукові погляди в теорії парламентаризму як особливої системи політичної організації публічного управління, в якій пріоритетною є діяльність парламенту як представницького органу державної влади, щодо особливостей реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, які потребують практичного втілення у відповідну систему нормативно-правових актів в Україні;

- понятійно-категорійний апарат науки державного управління завдяки уточненню змісту понять на основі аналізу їх основних характеристик, зокрема: парламентський контроль - це окрема функція парламенту, яка є елементом системи державно-управлінського впливу на сферу суспільних відносин і одночасно засобом забезпечення дії в динаміці інструменту стримування і противаги з боку законодавчої гілки влади відносно виконавчої;

- класифікація контрольних дій парламенту, які у сучасній системі державно-владних відносин спрямовані не лише на контроль за діяльністю уряду й інших органів державної влади, а й на створення умов для зменшення обсягів парламентського контролю відносно суб'єктів місцевого самоврядування й осіб приватного права;

- організаційно-функціональна структура взаємодії парламенту з органами державної влади та органами місцевого самоврядування зі сфери здійснення парламентського контролю шляхом інституціалізації контрольної функції парламенту у зазначеній сфері, зокрема, оптимізації її змісту та конкретизації предметів відання;

- наукові підходи до здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів як невід'ємну функцію парламенту, що сприяє забезпеченню зворотного зв'язку Верховної ради України як представницького органу влади із суспільством з метою реалізації програмних цілей парламентських партій;

- організаційна структура комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування шляхом запровадження консультаційної ради зі складу громадськості з функціями інформаційно-аналітичної, методологічної й організаційної підтримки процедури здійснення парламентського контролю;

– положення щодо вивчення міжнародного досвіду реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, що дало змогу запропонувати для запровадження в Україні удосконалення такої форми контролю як інтерпеляція шляхом надання публічності парламентським запитам і відповідям на них. Також розроблені пропозиції із реформування системи комітетів Верховної Ради України на прикладі Великобританії шляхом закріплення окремого комітету за відповідним міністерством. Це в подальшому дасть змогу удосконалити й інший механізм – вотум недовіри, перетворивши його на конструктивний, який виражається не всьому Кабінету Міністрів, а окремому міністру, відповідальному за реалізацію державної політики в сфері природокористування та охорони навколишнього середовища;

– способи підвищення ефективності реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів як форми діяльності Верховної Ради України. Зокрема, запропоновано зміни до законодавства в частині закріплення алгоритму реалізації парламентського контролю. Пропонується підвищити рівень координації та кооперації Верховної Ради, її комітетів, а також посадових осіб органів державної влади, на які покладено функції із реалізації державної політики у сфері природокористування.

Практичне значення одержаних результатів. Теоретичні та прикладні висновки й рекомендації дисертаційної роботи можуть бути використані в:

– науково-дослідній роботі – у процесі подальших наукових розробок методологічного та практичного характеру під час реалізації парламентського

контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів;

– законотворчій діяльності – для вдосконалення окремих норм законодавства України у сфері регулювання процедур проведення парламентського контролю; зокрема, доведено утилітарність та необхідність розширення практичного застосування нових форм парламентського контролю – депутатської вимоги та виїзду на місця;

– навчально-методичній роботі – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Конституційне право», «Організація діяльності Верховної Ради України»; для підготовки підручників, навчальних посібників і навчально-методичних матеріалів.

Дискусійні положення дисертаційної роботи можуть стати основою для подальших наукових розробок.

Наукові рекомендації, висновки, пропозиції, отримані в дисертації, були враховані й використані:

- довідка про впровадження результатів дисертаційної роботи від 20.07.2022, видана Комітетом з питань екологічної політики та природокористування Верховної Ради України;

- довідка про впровадження результатів наукового дослідження №44-01.00/1329 від 08.07.2022, видана Державним Університетом «Житомирська Політехніка» (Міністерства освіти і науки України);

- довідка про практичне впровадження результатів дисертаційного дослідження, видана Житомирською обласною військовою адміністрацією (Житомирською обласною державною адміністрацією);

- довідка про впровадження результатів наукового дослідження, видана Національною Асоціацією Добувної Промисловості України.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою працею, у якій розвинуто теоретико-методологічні засади та досліджено практику

реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів. У роботі всі наукові положення, висновки та пропозиції одержані дисертантом особисто. Результати дисертаційної роботи викладено в одноосібних опублікованих працях.

Апробація результатів дисертації. Результати дисертаційної роботи були обговорені та отримали позитивну оцінку на наукових семінарах та круглих столах. Основні положення, висновки дисертації оприлюднені автором на: Theoretical and empirical scientific research: concept and trends: Collection of scientific papers «ΛΌГОΣ» with Proceedings of the IIInternational Scientific and Practical Conference (Vol. 1), (Oxford, May 28,2021); Сучасні світові тенденції розвитку науки та інформаційних технологій: Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 28–29 травня 2021 р.); Specialized and multidisciplinary scientific researches: Collection of scientific papers «ΛΌГОΣ» with Proceedingsof the International Scientific andPractical Conference(Vol.3), (December 11, 2020), «Інноваційні досягнення сучасних наукових досліджень» (м. Полтава, 27-28 серпня 2021 р.).

Публікації. Результати дисертації опубліковані автором у 9 наукових працях. Зокрема, у 4 публікаціях у наукових фахових виданнях України, 1 публікаціях у наукових виданнях інших держав, 6 публікаціях у матеріалах і тезах конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків.

Повний обсяг дисертації становить 254 сторінки, обсяг основного тексту 203 сторінок. Робота містить 3 таблиці, 5 рисунків, 5 додатків. Список використаних джерел включає 119 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

1.1. Сутність, зміст та основні ознаки парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів

Концепція парламентаризму означає поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, а отже – означає незалежність й одночасну взаємопов'язаність усіх гілок влади. Така взаємопов'язаність дає можливість стримувати гілки влади за рахунок взаємного впливу, тиску та контролю. Державна політика розвивається таким чином, який дає можливість синхронно й при цьому симетрично залучати різні гілки влади до її формування, реалізації та корегування залежно від проявів правової дійсності, соціально-економічної реальності та публічно-політичних процесів у державі. При цьому в демократичних країнах саме парламент виступає тим органом державної влади, який відповідає за державну політику, приймаючи на законодавчому рівні ту систему базових принципів, засад і механізмів реалізації державної політики, які покладаються в основу всіх без виключення суспільних відносин з її реалізації.

Разом з тим парламент не обмежується лише законотворчістю, оскільки в такому випадку втрачався би сутнісний зміст принципу стримувань та противаг. Навпаки, після створення системи організаційно-правового забезпечення реалізації державної політики в конкретній сфері відбувається перехід від

нормотворчо-установчої функції до функції забезпечення реалізації державної політики. Останнє досягається засобами парламентського контролю, тобто спеціального механізму, який входить у систему державно-контрольних функцій. Парламент перевіряє дотримання законодавства не тому, що він у системі ієрархії органів державної влади стоїть вище за уряд чи інші органи державної виконавчої влади чи судові інстанції. Сутність та глибинна природа функцій парламентського контролю виходить із того, що саме парламент, приймаючи той чи інший нормативно-правовий акт, розуміє дійсну природу механізмів державного регулювання, що закладаються в конкретній сфері суспільних відносин.

Природокористування та охорона навколишнього природного середовища є однією із найважливіших сфер суспільного буття, оскільки забезпечує нормальне функціонування держави через раціональну організацію та використання того природного потенціалу, який є в державі. Виходячи з того, що він не є необмеженим, держава, виконуючи суспільне зобов'язання, повинна встановлювати такий режим використання природного середовища та природних ресурсів, який максимально забезпечуватиме суспільний інтерес та сталість розвитку соціуму протягом усього існування державності.

Природокористування є важливим елементом системи національної безпеки, оскільки саме за рахунок оптимального поєднання принципів державного планування, організації та контролю за процесами використання природних ресурсів досягається головна мета всього цивілізаційного розвитку держави – створення балансу в системі «держава – людина (соціум) – довкілля». На думку С. О. Лінника, головна мета державної політики у сфері природокористування полягає у створенні стабільної системи організаційно-правового і головним чином – законодавчого забезпечення відносин з приводу використання природних ресурсів, довкілля та одночасного їх збереження для потреб майбутніх поколінь. Досягається такий собі комплексний механізм природокористування, який

забезпечує задоволення сучасних потреб економіки та суспільства в природних ресурсах, а також створює механізми їхнього захисту, відновлення та раціонального використання у випадку вичерпності [1, с. 18–21]. Ми поділяємо точку зору вченого, вважаючи, що така комплексність вимагає залучення всіх без виключення органів державної влади до процесів управління природокористуванням. І в цьому контексті парламентський контроль розуміється якраз як один із проявів елементів системи управління.

К. А. Рябець у цьому контексті зазначає, що контроль в аналізованій нами сфері є центральним елементом змісту процесуального принципу державного управління природокористуванням. «Наділення органів державної влади конкретними функціями, запобігання їх дублюванню та забезпечення сумісності функцій одного органу з іншими», є фактичним результатом реалізації правової визначеності публічного управління, що забезпечується парламентом під час законотворчості [2, с. 60–63]. На наш погляд, правова визначеність полягає в тому, що Парламент приймаючи закони цілком однозначно визначає спосіб реалізації державного управління в тій чи іншій сфері. Відтак, практичне застосування таких законів потребує моніторингу на предмет дотримання органами державної влади визначених меж реалізації державного управління в спосіб закладений законодавцем.

Якщо взяти до увагу тезу М. Балджи у сфері «державного регулювання природокористуванням та його спрямованістю на реалізацію еколого-економічної функції держави і неухильного дотримання стандартів щодо екологічної безпеки, а тому воно забезпечує відповідальність за виконання державних програм та реалізується як механізм включення природозахисної політики у функціонування господарських систем» [3, с. 28–29], то ми доходимо висновку, що саме парламентський контроль і є тим елементом забезпечення коректності функціонування такого механізму.

Варта уваги з цього питання й позиція В. С. Журавського, який вважає, що парламентський контроль є окремою «функцією парламенту», яка у свою чергу є похідною від «функції держави». Мається на увазі втілення контрольної функції держави з-поміж іншого, але не тільки як самостійної контрольної функції парламенту [4, с. 8–10]. На нашу думку, такий підхід означає, що контрольна функція парламенту є елементом його конституційно-правової правосуб'єктності, оскільки розкриває зміст та роль діяльності парламенту в нетиповій для себе сфері контрольно-розпорядчої діяльності. Парламент є органом законотворення, а тому йому притаманні здебільшого організаційно-розпорядчі та установчі функції. Хоча, як слушно зауважує О. О. Майданник, саме парламентський контроль має здійснювати практичність у ефективності втілення парламентаризму. Адже, виступаючи не лише функцією, а й засобом у відповідній реалізації політичних, державно-управлінських і законотворчих контрольних елементів парламенту та має бути «важливим фактором у реалізації конституційних принципів верховенства права та відповідальності держави перед людиною і суспільством за свою діяльність» [5, с. 12–15]. Також, Ю. Г. Барабаш вказує, що «в умовах становлення демократичної, правової державності питання започаткування своєрідної дієвої системи контролю за діяльністю державного механізму заслуговує на виключну увагу. Адже, саме реалізація практик країн з усталеною демократичною традицією свідчить про важливість проблематики контрольної діяльності при здійсненні контролю саме Парламентом» [6, с. 2–4]. На наше переконання, це означає, що парламентський контроль є не лише елементом реалізації принципу поділу влади та забезпечення стійкості в балансах виконавчої та законодавчої гілок влади, проте він ще є елементом представницької демократії.

Населення наділяє парламент з-поміж іншого й контрольними функціями, що означає розширення його представницьких функцій. Підтвердження цьому ми знаходимо і в роботах С. Косінова, який зазначає, що здійснення контрольних

функцій парламентом безпосередньо «легітимізоване шляхом надання громадянами держави згоди на отримання парламентом контрольних повноважень ще під час проведення виборів до цього представницького органу» [7, с. 51–52]. Така позиція дає нам усі підстави стверджувати, що контрольна функція парламенту є об'єктивною, природною та невід'ємною з погляду складу конституційно-правової правосуб'єктності парламенту як органу, у якому втілюється представницька демократія. Але ця функція є похідною від законотворчої функції через те, що парламент здійснює контроль за реалізацією органами державної виконавчої влади в контексті дотримання приписів законодавства, що приймається парламентом під час реалізації державної політики в конкретній сфері суспільних відносин.

У цьому контексті С. Лінецький вказує й на те, що «значимість парламентського контролю полягає також у його здійсненні з метою забезпечення ефективнішої діяльності уряду, налагоджені загального державного механізму, запобіганні у сферах порушення прав та свобод людини, аналізі практик щодо реалізації чинного законодавства…» [8, с. 3–10]. О. О. Майданник також зазначає, що «наявність контрольних повноважень у парламенту стосовно діяльності виконавчої влади, інших владних структур випливає із суті принципу поділу влади. Адже, парламентський контроль є чи не найважливішим засобом запобігання некомпетентній діяльності органів виконавчої влади, глави держави та інших установ і становить важливий елемент механізму стримування і противаги щодо гілок влади, задля побудови оптимального державного механізму країни» [9, с. 15–16]. На наш погляд, такий підхід не суперечить, а, навпаки, доповнює тезу про те, що парламентський контроль є елементом представницької демократії та забезпечується за рахунок делегування громадянами своїх контрольних функцій державі на рівень представницького органу державної влади (парламенту), який здійснює контроль за дотриманням органами виконавчої влади

способу та методу виконання своїх функцій.

Але, наприклад, суддя Конституційного Суду України В. Є. Скомороха стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проєкту Закону України „Про внесення змін до Конституції України", направленого Головою Верховної Ради України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (внесення змін до ст. 29, 59, 78 та інших положень Конституції України), зазначає, що парламентський контроль є надзвичайно складним елементом системи забезпечення реалізації парламентом своєї головної – законотворчої – функції. А тому поєднання цієї функції із контрольною створює ризики для встановлення імперативного впливу над системою виконавчих органів держави в частині дотримання законодавства. Це прерогатива правоохоронних органів [10]. Ми не можемо погодитися із такою позицію, яка, до речі, суперечить і самому висновку щодо цієї справи, оскільки парламентський контроль, на відміну від контролю правоохоронних органів, не призводить до жодних юридичних санкцій, а може призвести лише до політичної відповідальності (відставки) або до передачі результатів контролю до правоохоронних органів. Тому парламентський контроль є дієвим додатковим засобом контролю за діяльністю органів державної виконавчої влади.

Таким чином, ми можемо констатувати, що правова природа парламентського контролю виходить за межі розуміння його представницької функції як елементу практичного втілення принципу стримувань та противаг при розподілі й балансуванні гілок державної влади. Мова йде про особливий вид забезпечення законності – через контроль за станом праворозуміння, правозастосування та право здійснення окремими органами державної влади власних повноважень у сфері реалізації державної політики. Сам концепт «парламентський контроль» виходить за межі розуміння контрольної функції держави як традиційного елементу системи управлінських суб'єкт-об'єктних

відносин, оскільки він виступає засобом забезпечення законності та повноти реалізації органами державної виконавчої влади повноважень у спосіб, який закріплюється в законодавстві. Це виключає або принаймні повинно виключати чи попереджувати виникнення ситуацій із перевищенням повноважень органами державної виконавчої влади чи управлінським свавіллям.

Важливість парламентського контролю є беззаперечною з погляду реалізації державного управління та низки державно-управлінських функцій, але ще більше його значення об'єктивується в контексті розбудови демократичних відносин. Він є невід'ємним засобом для закріплення на практиці принципів демократичного врядування, побудови системи органів державної влади. Важливо зауважити й на тому, що саме запровадження систематичного парламентського контролю суттєво підвищить транспарентність реалізації державного управління. Ті способи та механізми реалізації державними органами виконавчої влади повноважень у сфері практичного втілення державної політики в різних сферах суспільного буття, які використовуються ними в повсякденній практиці, повинні ґрунтуватися на нормах законодавства або бути засобами застосування аналогії права. Парламент повинен не стільки контролювати саму діяльність, скільки перевіряти потенційну відповідність/невідповідність такої діяльності органів державної влади не лише нормам, але й, так би мовити, «духу» законодавства.

На наш погляд, парламентський контроль охоплює сфери значно ширші, ніж суто процес реалізації органами державної виконавчої влади власних повноважень. Мова йде про можливість запровадження окремих форм парламентського контролю як елементу політичної правосуб'єктності, коли призначення парламентом посадових осіб, що входить до сфери його компетенції, зумовлює пряму відповідальність таких осіб у вигляді можливого звільнення через незадовільні результати реалізації ними повноважень або порушення законодавства в процесі їх реалізації.

З цією позицією солідаризуються й група вітчизняних науковців, які об’єктивують доцільність об’єднання парламентського контролю із юридичною відповідальністю осіб, діяльність яких перевіряється парламентом. Крім того, вчені доходять висновку, що саме парламентський контроль виявляє причини незаконної або недоцільної діяльності й засобів, що використовуються органами державної влади у своїй безпосередній діяльності, а також спрямований на вдосконалення, раціоналізацію, розвиток об’єкта контролю. Формально парламент позбавлений можливості безпосередньо впливати на діяльність органів державної влади, але якщо розглядати парламентський контроль з погляду доктрини управлінської науки, то ми доходимо двох важливих висновків:

будь-який контроль є засобом перевірки відповідності реалізованих функцій покладеним, а також законності їх здійснення та причин відхилення від нормативно-встановленого порядку реалізації управлінської діяльності об’єктом контролю;

за результатами будь-якого контролю суб’єкт, який його проводить, повинен вжити заходи, спрямовані на виправлення ситуації, корегування діяльності органу, що контролюється, або зробити висновок про відповідність вжитих ним заходів вимогам, які висуваються законодавством. Сутність контрольної діяльності – не в покаранні, а в налаштуванні системи на максимально ефективну модель реалізації покладених на неї (відповідні виконавчі органи державної влади) повноважень.

Враховуючи це, доцільно проаналізувати сутність та зміст категорії «парламентський контроль», для того щоб ідентифікувати найбільш значущі детермінанти та особливі риси його здійснення, а також визначення його сутності як окремої функції парламенту (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Аналіз доктринальних підходів до визначення сутності та змісту «парламентського контролю»

Автор	**Парламентський контроль – це**
В. Б. Авер'янов	спеціальна форма державного контролю, яка має на меті встановлення відповідності діяльності органів державної влади засадам її реалізації, визначеним у Конституції держави; визначення доцільності та політичної обґрунтованості прийнятих такими органами окремих рішень у випадку відсутності чіткого законодавчо визначеного механізму реалізації повноважень держави в коректній сфері суспільних відносин, а також виявлення відхилень від конституційних вимог та встановлення причин перевищення органами державної влади власних повноважень з метою усунення недоліків організаційно-правового забезпечення реалізації державної політики [11, с. 365]
Ю. Г. Барабаш	окрема, самостійна та спеціальна функція парламенту, яка здійснюється як безпосередньо ним у повному складі як представницького органу, так і окремими парламентарями, або структурними елементами, органами парламенту і спрямована на перевірку діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування на її відповідність вимогам законності, повноти та ефективності реалізації публічного управління [12, с. 7]
І. В. Верцімага	перевірка відповідності фактичного стану реалізації державної політики конституційним нормам, прийнятим законодавчим актам і програмним документам шляхом застосування комплексу законодавчо визначених механізмів і процедур [13, с. 42–43]
В. С. Журавський	передбачена Основним законом держави діяльність Парламенту або спеціально створених ним інституцій, органів чи окремих посадових осіб (депутатів) щодо отримання, аналізу, дослідження та подальшого оприлюднення інформації та результатів здійсненого контролю про діяльність органів публічної влади з

	метою запровадження на основі такої інформації передбачених законодавством заходів реагування [14, с. 24]
І. К. Залюбовська	діяльність представницького органу в сфері встановлення відповідності реалізації органами державної влади засад державної політики, визначених в законодавстві, з виявленням причин та недоліків у випадку відхилення чи порушення органами державної влади законодавства в процесі виконання ними функцій держави [15, с. 11–12]
Т. Д. Кадук	процес перевірки парламентом моделі та форми реалізації власних повноважень органами держави, інших гілок влади з урахуванням потенційної можливості застосування санкцій (політичних – опозицією; юридичних – парламентською більшістю) та прийняття відповідного державно-управлінського рішення, що виражається в імперативному примусі вчинити певні дії, конструктивній критиці або схваленні моделей діяльності об’єкта парламентського контролю [16, с. 205–206]
Я. М. Куцин	активна структурована діяльність вищого законодавчого органу влади та спеціально створених ним органів, яка повинна здійснюватися на основі принципів законності, верховенства права, незалежності, самостійності і принципу розподілу влади, не порушувати права і свободи людини і громадянина, спрямована на перевірку та оцінку діяльності насамперед органів виконавчої влади на чолі з урядом з можливим застосуванням відповідних санкцій [17, с. 219–220]
С. Лінецький	сукупність конституційно визначених контрольних заходів парламенту як самостійного органу державної влади та/або його окремих структурних елементів і депутатського корпусу, спрямованих на виявлення недоліків законодавства, порушення правового регулювання суспільних відносин в діяльності органів державної влади і корегування такої діяльності за допомогою конституційно-правових засобів [18, с. 9–11]
О. О. Майданник	сукупність норм, механізмів та способів, якою забезпечується прямий та/або опосередкований вплив

	парламенту на інші органи державної влади з метою встановлення відповідності виконуваних ними функцій та здійснюваних заходів завданням, поставленим перед ними законодавством, а також самим нормам законодавства, за результатами якого реалізуються засоби політичного та юридичного впливу, у формі державного примусу відносно органів, які перевіряються [19, с. 283]
А. Романюк	сукупність засобів та інструментів здійснення постійного й активного нагляду, моніторингу, аналізу та оцінки з боку парламенту характеру, законності, ефективності реалізації органами виконавчої влади повноважень, спрямованих на досягнення цілей державного регулювання окремих сфер суспільних відносин [20, с. 541]
В. М. Шаповал	спеціальна за об'єктами і змістом діяльність парламенту і функціонально призначених для такого контролю та організаційно сполучених із парламентом по суті спеціалізованих державних органів і посадових осіб [21, с. 63]
В. С. Шестак	самостійний та/або ініційований ззовні процес встановлення парламентом фактичних даних реалізації органами державної влади власних функцій у відповідності до законодавства, визначених цілей державної політики, а також встановлення відповідності (невідповідності) тим оціночним критеріям, що детермінують допустимість та доцільність застосованих заходів впливу на об'єкт управління [22, с. 21–22]

Проаналізувавши наведені вище визначення, доходимо низки основних висновків:

парламентський контроль - функція парламенту, що на рівні із законодавчою реалізує конституційно-правову та державно-управлінську правосуб'єктність парламенту, його здатність реально впливати на регулювання суспільних процесів після прийняття нормативних актів через елемент коригування правозастосовної діяльності;

парламентський контроль має декілька форм та виявляється по-різному залежно від завдань контролю, об’єкта, який підлягає контролю, а також вимог, що висуваються до результатів такого контролю;

науковці у більшій мірі детермінують парламентський контроль як своєрідний засіб у дотриманні балансів системи розподілу державної влади на незалежні гілки, що реалізують покладені завдання, але при цьому забезпечують цілісність механізму держави.

Зазначимо, що унікальне поєднання законодавчої та контрольної функцій у представницькому органі державної влади підвищує ефективність державного регулювання загалом, адже, прийняття закону – це лише виконання установчої функції державою, натомість безпосередня реалізація органами державної влади забезпечать динаміку процесу регулювання суспільних відносин. Таке правозастосування вимагає контролю не стільки за повнотою виконання органами державної влади своїх повноважень, скільки за коректністю розуміння ними сутності норм, якими визначаються механізми державного регулювання у сфері природоохоронної діяльності.

При цьому застосування парламентського контролю, на думку В. Є. Протасової, не означає порушення парламентом своєї ролі та призначення в системі органів державної влади, але свідчить про здатність реально впливати на процеси вдосконалення системи державного управління [23, с. 148–152]. Таку саму позицію займає І. В. Процюк, зауважуючи додатково на тому, що принципи стримання та противаг і розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову є доволі гнучкими й можуть означати наділення парламенту додатковими повноваженнями, якщо вони здатні суттєво підвищити ефективність його основної законотворчої функції [24, с. 40–45]. Справа в тому, що, здійснюючи парламентський контроль, законодавчий орган отримує необхідну інформацію, яку ми можемо визначити як зворотний зв’язок із правозастосовною практикою на

предмет якості юридичної техніки, законодавчої визначеності та відсутності дискретного розуміння законодавства. Відбувається не стільки контроль за діяльністю органів держави, скільки оцінка на предмет допустимості існування законодавства в такому вигляді чи його вдосконалення. Ми наголошуємо, що це є одним із елементів системи парламентського контролю та одним із можливих аспектів його здійснення в рамках наявних підходів до оцінки сутності парламентаризму і його функцій у сучасних процесах демократизації державного управління та лібералізації державного впливу на суспільні процеси.

У цьому контексті С. Лінецький наголошує на необхідності дотримання повноти реалізації парламентом власних функцій, однією з яких є контрольна функція. «Системність та ефективність парламентського контролю визначають реальність впливу парламенту на державотворчі процеси, а також на здатність держави регулювати суспільні відносини, на ефективність діяльності інституцій державної влади, а також є противагою тенденціям відходу від демократичного врядування та переходу до потенційних форм авторитаризму» [25, с. 8–10]. Тому, на наше переконання, контроль як елемент забезпечення демократії реалізується на всіх без виключення щаблях та рівнях ієрархії в системі органів державної виконавчої влади, але лише в умовах його застосування парламентом він набуває необхідного значення для впливу на процеси законотворчості, формування засад та принципів державного управління, заснованого на демократії, розбудови законодавчого підґрунтя для формування й розвитку правової держави.

Парламентський контроль реалізується в такий спосіб, який максимально розкриває потенціал здійснення парламентом регуляторної функції. Те, що саме парламент відповідальний за якість законів, є об’єктивним та незаперечним фактом, але якщо подивитися на проблеми, пов’язані із правозастосуванням тих норм, які ним приймаються, то ми побачимо розрив між законодавчою та виконавчою владою. Створюючи законодавство, парламент не визначає способи

та інструменти реалізації законів, що призводить до появи правових конфліктів та хибного праворозуміння. Ці проблеми вирішуються через вибір органами виконавчої влади найбільш ефективного (на їхню думку) способу правозастосування. Перевіряючи, контролюючи таке правозастосування, парламент і отримує необхідне бачення та розуміння правової дійсності в умовах дії норм, що ним приймаються.

Наведене вище, на думку Я. М. Куцин, свідчить про те, що суб'єктами парламентського контролю є парламент та/або спеціально створені ним органи. Крім того, дослідниця звертає увагу окремо на такі суб'єкти контролю, як парламентська більшість та опозиція. У свою чергу об'єктом такого контролю виступає практична діяльність органів виконавчої влади і їхніх посадових осіб у процесі реалізації ними завдань державної політики в конкретній сфері (у рамках цієї дисертаційної роботи – у сфері регулювання використання та охорони природних ресурсів) [17, с. 27–28]. Ми поділяємо цю точку зору стосовно необхідності розмежування форм та методів парламентського контролю, що здійснюється парламентською більшістю та опозицією, оскільки з погляду політичного впливу наслідки такого контролю можуть бути зовсім різними.

На нашу думку, політична відповідальність є елементом боротьби за владу в системі політичних еліт, а тому парламентський контроль, який застосовується опозицією, завжди має передусім політичний підтекст. Це треба розуміти та виходити з того, що спосіб проведення, інтерпретація отриманої інформації, характер аналізу та акцент у його проведенні – усе це визначатиметься опозицією з погляду власних політичних цілей. Ми повинні наголосити, що парламентський контроль об'єктивно може виступати інструментом політичної боротьби, кон'юнктурним заходом і засобом впливу опозиції на формування громадянської позиції та погляду суспільства на оцінку діяльності уряду або інших органів державної влади. Це необхідно розуміти, сприймати та відповідним чином на це

реагувати під час проведення та оприлюднення результатів такого парламентського контролю.

Політичний підтекст парламентського контролю досить важко розпізнати, але його необхідно мати на увазі. Інструментарій політичної боротьби правлячої еліти та опозиції може включати й такі засоби, які прямо визначені як функція парламенту, як засіб реалізації ним політичної волі.

Цікаво, але ще Г. Еллінек зазначав, що парламентський контроль є засобом політичного управління в процесі політичного протистояння між опозицією та парламентською більшістю, у ході якого відбувається перевірка діяльності урядових органів і членів з погляду відповідності їх встановленим стандартам та вимогам законодавства [26, с. 575–587]. Така позиція відображає, з одного боку, сутність парламентського контролю, а з іншого – застерігає від його неправильного застосування чи хибної інтерпретації результатів його здійснення. Я. М. Куцин зазначає, що, розглядаючи парламентський контроль як особливий вид державного контролю, характерні риси якого зумовлені тим, що він здійснюється парламентом загалом як органом народного представництва, а також його структурними підрозділами (самими народними обранцями, постійними й тимчасовими комітетами та комісіями), спеціалізованими контрольними органами, заснованими парламентом, слід приймати думку, що право парламенту здійснювати контроль випливає із визнання верховенства законодавчої влади в системі розподілу влади [17, с. 219–220]. Ця теза мінімізує політичний складник парламентського контролю, але не виключає його, а це означає, що мати на увазі кон'юнктурні цілі проведення парламентського контролю необхідно з погляду дотримання об'єктивності в інтерпретації його результатів, а також розуміння доцільності використання того чи того набору інструментів і механізмів його проведення.

Парламент, формуючи законодавство, уже забезпечує контроль за

діяльністю інших органів державної влади, але такий контроль розкривається через організаційно-правове забезпечення їхньої діяльності. Тоді ми робимо висновок про те, що парламентський контроль – це окрема й цілком конкретна форма реалізації парламентом контрольної функції, через що забезпечується необхідний рівень системності та взаємозалежності всіх органів державної влади в процесі реалізації державної політики.

Парламентський контроль не об'єктивує повноцінності діяльності парламенту, але, складаючи окрему його функцію, повнота його реалізації суттєво впливає й на політичну спроможність парламенту. Ми не можемо відійти від того, що засоби контролю, які використовуються парламентом відносно органів державної виконавчої влади і, зокрема, уряду, є не тільки засобами політичного протистояння. Але, як зазначають деякі дослідники, парламент не може існувати поза політичними процесами в державі. Це представницький орган, який сформований як результат політичного процесу – вільного волевиявлення громадян держави, а його склад є результатом політичного протистояння різних еліт та політичних партій, що врешті-решт впливає й на формування уряду в більшості країн світу, де уряд формується або його склад затверджується парламентом.

Отже, з погляду реалізації державно-управлінських функцій парламентський контроль є окремою сферою діяльності парламенту, а результати його здійснення – окремим засобом визначення потенційних напрямів удосконалення законодавства чи зміни умов правової дійсності. Саме тому О. Ю. Оболенський та А. Ф. Мельник вказують на цінність парламентського контролю, що виявляється у здатності «порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею, виявити недоліки й помилки в роботі та запобігти їм, оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданнями, що поставлені перед ним» [27]. Контроль, який здійснюється парламентом, є видом

державного контролю та одночасно його окремою самостійною функцією, вплив якої спрямований на підсилення виконання основної законодавчої функції парламенту. Але якщо розглядати парламентський контроль як інструмент корегування діяльності органів державної влади, то ми побачимо, що виправлення потребують ті форми та механізми, які не охоплюються законодавством або реалізуються органами державної влади у випадках, коли законодавчого забезпечення тих чи тих державно-управлінських процедур не існує. Це може означати недостатність та неефективність реалізації власне парламентом своєї основної функції – нормотворчої. Тоді парламентський контроль може інтерпретуватися як елемент самоконтролю парламентської діяльності, а тому його входження до контрольної функції парламенту як одного з елементів, а не центрального чи єдиного елементу, об'єктивує необхідність перегляду всієї сучасної парадигми парламентаризму, яка заснована на непорушності традиційної моделі розподілу державної влади та недопущення суміщення в одному з органів повноважень різних сегментів державної влади: виконавчого, законодавчого, судового.

Підсумовуючи викладене, доходимо висновку, що парламентський контроль як окрема функція парламенту є елементом системи державно-управлінського впливу на сферу суспільних відносин і одночасно засобом забезпечення дії в динаміці інструменту стримування і противаг з боку законодавчої гілки влади відносно виконавчої. Враховуючи це, доцільно виокремити такі ознаки парламентського контролю на рівні теоретико-методологічного забезпечення доктрини науки державного управління, які дадуть можливість розкрити особливості та характерні риси його здійснення в умовах України:

по-перше, парламентський контроль – це контроль, тобто це елемент системи управління, який здійснюється в межах концепту державного управління та/або регулювання суспільних відносин, що є основною функцією будь-якого

органу державної влади. Те, що це елемент управлінської функції, означає, що парламент наділений повноваженнями у сфері перевірки коректності реалізації державної політики та правозастосування тими органами державної виконавчої влади, на які покладаються функції у сфері природоохоронної політики, а також політики використання природних ресурсів. Але натомість від традиційного контролю як окремої функції в системі управлінських суб'єктно-об'єктних відносин парламентський контроль відрізняється тим, що не призводить до реакції суб'єкта управління безпосередньо на об'єкт, оскільки і парламент, і орган виконавчої влади є рівноцінними органами державної влади, але в різних її гілках. Парламентський контроль має на меті визначення реального стану державного управління в тій чи тій сфері, зокрема у сфері природокористування, а також корегування механізмів та інструментів правозастосування, що здійснюється відповідними органами виконавчої влади в такий спосіб, у який це закладалося парламентом безпосередньо в законодавство;

по-друге, парламентський контроль не спричиняє прямих юридичних санкцій, а лише політичні. Парламент наділений політичними повноваженнями розпорядчого та установчого характеру, зокрема щодо призначення та звільнення окремих осіб, які реалізують державну політику у сфері природокористування. Так, парламент формує та затверджує склад уряду, що означає можливість впливати на його персональний склад у випадку реалізації парламентського контролю та отримання негативних результатів у тій чи тій сфері суспільних відносин. Цей елемент політичної відповідальності супроводжується і відповідальністю юридичною, але не безпосередньо з боку парламенту, а з боку відповідних правоохоронних органів, до яких він звертається в разі необхідності жорсткого реагування на ситуацію, що склалася за результатами проведеного парламентського контролю;

по-третє, парламентський контроль є окремою функцією парламенту,

реалізація якої розкривається в досить щільній сукупності механізмів, інструментів та засобів різного характеру та спрямування, які лише об'єднуються поняттям «парламентський контроль». Мова йде про способи його реалізації, які є доволі різноманітними, але в сукупності забезпечують максимально комплексне дослідження «об'єкта управління» а точніше – об'єкта реагування, оскільки діяльність органів державної влади не є об'єктом безпосереднього управління парламентом. Більше того, парламент лише формує контури та конфігурацію діяльності та взаємодії органів державної влади в процесі реалізації завдань державного регулювання тих чи тих сфер суспільних відносин та між собою. Це означає, що парламентський контроль як функція управління позбавлений інших елементів управлінської діяльності, зокрема імперативного впливу в процесі реалізації державної політики на контроль її результатів чи стан виконання. Тобто між тим, як парламент формує систему законодавства, яким забезпечується реалізація функцій держави у сфері природокористування та природоохоронної функції, до процесу парламентського контролю втрачається будь-який зв'язок парламенту та системи реалізації означеної державної політики, оскільки остання відбувається засобами виконавчої гілки влади. Таким чином, правозастосування, яке здійснюють органи виконавчої влади, а точніше його якість уже не залежить від парламенту, а є результатом складного поєднання різних чинників, зокрема якості законотворчої діяльності. Але відсутність такого стійкого зв'язку протягом усього процесу реалізації аналізованого виду державної політики суттєво знижує дієвість наслідків парламентського контролю та порушує логіку державно-управлінських процесів;

по-четверте, парламентський контроль реалізується представницьким органом державної влади, а це означає, що він може відбуватися і протягом однієї каденції парламенту чи уряду, і з певним часовим розривом, протягом якого відбулася зміна складу обох політичних інституцій. Це суттєво підсилює

політичне значення парламентського контролю, перетворюючи його на потенціальний інструмент політичної боротьби. Така ситуація виникає, коли парламент за результатами парламентського контролю доходить висновків про вкрай негативний стан реалізації державної політики, наслідком чого стала невдала законотворча діяльність попереднього складу парламенту. У такий спосіб нинішній склад парламенту отримає додаткові засоби підвищення політичного впливу та зміни політичної кон'юнктури для партії або політичних сил, які утримують більшість у такому парламенті. Так само парламентський контроль набуває значення політичного інструменту для уряду, коли його проведення демонструє кращі показники реалізації державної політики нинішнім урядом відносно попереднього, або навпаки – виявляє системні проблеми, що є наслідками діяльності попереднього складу уряду, і за своїм характером такими, що є надто складними для миттєвої зміни нинішнім;

по-п'яте, за результатами парламентського контролю відбувається отримання інформації, зокрема, і про стан законотворчої діяльності парламенту, і про якість законодавства у сфері природокористування та природоохоронної діяльності. При цьому негативні результати реалізації державної політики або діяльності конкретних органів державної влади можуть не братися до уваги через неможливість їхнього функціонування в інший, ніж це установлено законодавством, спосіб. Тому можна стверджувати, що результати парламентського контролю часто виступають каталізатором для процесів реформування законодавства з урахуванням тих системних помилок, які неможливо усунути правозастосовною практикою. У цьому контексті слід говорити про парламентський самоконтроль, оскільки якість законодавства по-іншому навряд чи можна перевірити загалом та системно. Беззаперечно, окремі норми перевіряються на відповідність Конституції держави органом спеціальної конституційної юрисдикції – Конституційним судом, але він не може

проконтролювати якість закону загалом і, зокрема, його правореалізаційну здатність;

по-шосте, парламентський контроль часто не є системним інструментом реалізації своєї державно-управлінської правосуб'єктності парламентом. Він проводиться вибірково, іноді спонтанно, а часто і взагалі має суто політичне підґрунтя. Це суттєвий недолік такого контролю як елемента системи державного управління, оскільки його ефективність безпосередньо залежить від періодичності, що дає змогу не лише виявити помилки чи недоліки в системі державного управління природоохоронною сферою, але й проаналізувати, яким чином впливають ті корегування, які були внесені за результатами попереднього парламентського контролю. Отже, зменшення політичного складника парламентського контролю є одним із головних завдань будь-якої держави. Забезпечення безсторонності, об'єктивності, оперативності та системності такого контролю підвищить його дієвість та раціоналізує витрати на його проведення й підвищить рівень утилітарності результатів, отриманих у процесі здійснення такого контролю;

по-сьоме, проведення парламентського контролю здійснює не лише весь парламент, але він може проводитися лише його частиною або спеціально створеним суб'єктом контролю (комісією, комітетом тощо). Така дискретність здійснення контролю, з одного боку, підвищує його ефективність, оскільки реалізація такого контролю всім складом парламенту є процедурою доволі громіздкою. З іншого – проведення парламентського контролю повинно відповідати інтересам підвищення ефективності корегування державної політики у сфері природоохоронної діяльності та у сфері використання природних ресурсів, а тому має здійснюватися спеціальним компетентним суб'єктом.

Підсумовуючи викладене вище, ми доходимо висновку, що парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів доцільно

визначити в широкому та вузькому розумінні:

у широкому розумінні – це засіб реалізації парламентом функції щодо практичного забезпечення виконання принципу стримання і противаг відносно органів виконавчої влади у сфері використання та охорони природних ресурсів;

у вузькому розумінні – це спеціальна, окрема функція парламенту щодо з'ясування реального стану виконання органами виконавчої влади завдань державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів; виявлення недоліків її реалізації, відхилень правозастосовної діяльності від реального юридичного змісту механізмів державного управління, визначених на законодавчому рівні; встановлення ступеня досягнення цілей державної політики та реалізації органами виконавчої влади державних гарантій в означеній сфері суспільних відносин, метою якої є вироблення напрямів удосконалення законодавства та корегування державної політики, зокрема шляхом застосування політичних санкцій парламентом та юридичних санкцій компетентними органами.

1.2. Процедура здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів

Найважливіший висновок, який було зроблено за результатами аналізу сутності та правової природи парламентського контролю, полягає в тому, що це одна з парламентських процедур, а тому її регулювання, побудова системи принципів реалізації, а також наслідки та результати проведення – усе це відповідає загальним вимогам, які висуваються доктриною правової науки до парламентської діяльності. Слід зазначити, що аналіз теоретико-методологічних засад реалізації парламентського контролю полягає у структурованій визначеності послідовності окремих процедурних аспектів його здійснення у поєднанні із вимогами до результатів кожного етапу проведення. Важливо усвідомлювати, що

сам по собі парламентський контроль як окрема форма діяльності парламенту не становить цінності без подальшого застосування його результатів. Задля високого рівня елегантності і утилітарності, необхідно визначити найбільш найважливіші елементи методологічного забезпечення його діяльності.

На наш погляд, аналіз процедури проведення парламентського контролю на доктринальному рівні безвідносно до практичних аспектів його здійснення в конкретних публічно-політичних та організаційно-правових умовах дасть змогу виробити основні теоретичні засади забезпечення ефективності його проведення, детермінує природу та механізми взаємозв'язку різних елементів процедури. У практичному застосуванні це дасть змогу до застосування набутих знань та розкриття потенціалу, задля вдосконалення здійснення та реалізації парламентського контролю, у відповідних умовах, у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні, а також з метою демонстрації найефективнішого та найраціональнішого застосування наслідків у його проведенні.

І. В. Грищенко зазначає, що «будь-яка парламентська процедура – це заздалегідь визначений на нормативно-правовому рівні та структурований процес, який формується з різних прав та обов'язків парламенту, що й визначають його правосуб'єктність» [28, с. 47]. Слушно зауважує й Н. С. Лихачов, а саме, що контрольні парламентські процедури регламентують здійснення юридично важливих дій за спостереженням і перевіркою відповідності виконання і дотримання підконтрольними парламенту суб'єктами конституційно-правових приписів і припиненням порушень, з елементами застосування у подальшому юридичних санкцій» [29, с. 69–70]. Відповідно, центральним елементом процедури парламентського контролю є спостереження та перевірка фактичних обставин реалізації державної політики та дотримання законності органами державної влади, визначених у законодавстві. Законність означає контроль не

лише за чітким дотриманням тих положень, які містяться в законодавчих актах, але й відповідністю реалізованих такими органами процедур, що позбавлені правового регулювання або не охоплюються ним в силу інноваційності відносин, які регулюються, чи сфер суспільних відносин, що охоплюються державно-управлінським впливом.

Але перевірка на дотримання законності та виконання об'єктивного спостереження й результативного аналізу можлива лише за умови транспарентності діяльності парламенту й органу державної влади, що перевіряється. Однак, як слушно зауважують В. А. Бондаренко та Н. О. Пустова, парламентський контроль може бути ефективним лише в умовах демократичного суспільства, хоча окремі його форми дають необхідний результат і в демонстрації демократії без її реального змісту в державотворчих процесах [30, с. 163–165]. При цьому Г. С. Журавльова звертає увагу й на ту обставину, що різні форми та методи парламентського контролю також мають різний ступінь результативності та ефективності незалежно навіть від того, що є об'єктом контролю [31, с. 45–46]. На нашу думку, наведені позиції вчених є цілком логічними, оскільки методологічне різноманіття форм реалізації парламентом контрольної функції може означати різний ступінь розкриття інформації, різний аналітичний інструментарій, а також диференціацію в підходах до інтерпретації результатів парламентського контролю та їх подальшого застосування.

І. В. Верцімага наголошує на важливості процедури парламентського контролю, та окреслює її як «складну та багатогранну, у зв'язку з участю у її реалізації різноманітних структурних інституцій парламенту – комітетів, тимчасових слідчих/спеціальних комісій – що мають відмінності у статусах, повноваженнях, а їх контрольні заходи здійснюються завдяки різним формам: депутатським запитам, парламентським слуханням, заслуховуванням звітів» [13, с. 37–38]. Усе це наштовхує на своєрідний висновок про неоднорідність

суб’єктного складу реалізації парламентського контролю, а сам парламент ідентифікувати лише як загальний суб’єкт здійснення контрольних функцій, які у свою чергу диференціюються за змістом, формою, інструментарієм залежно від того, який структурний елемент парламенту (як цілісної державної інституції) реалізує зазначений контроль. У цьому аспекті доречним є зауваження І. Берназюк стосовно того, що особливостями парламентського контролю як раз є те, що саме парламент як представницький орган у демократичному суспільстві має найбільше повноважень та дієвих інструментів забезпечення контрольно-моніторингових, наглядових заходів та є фактично єдиним органом, «який може самостійно застосовувати заходи впливу до підконтрольного суб’єкта за результатами доволі коротких контрольних процедур без додаткового залучення інших органів» [32, с. 156]. Натомість, на нашу думку, таке залучення сторонніх органів державної влади може призвести до більш негативних наслідків для підконтрольних суб’єктів, оскільки парламент позбавлений можливості застосовувати юридичну відповідальність (окрім конституційно-правової, яку можна порівняти із політичною). Результати його контрольної діяльності можуть стати підґрунтям або базисом для реалізації інших процедур юридичного переслідування суб’єктів державного управління з боку, зокрема, правоохоронних органів.

О. П. Євсєєв звертає увагу на те, що парламентський контроль як спеціальна процедура включає в себе послідовну сукупність дій, які диференціюються залежно від форми та методів здійснення такого контролю, а також залежно від об’єкта контролю. Але головними вимогами до парламентського контролю є його цілісність (контрольні заходи продукують відповідні результати, що втілюються в заходах парламентського впливу), комплексність (сукупність дій нерозривна в часі та має функційний зв’язок), незалежність (здійснення парламентського контролю не контролюється іншими органами публічного управління) [33, с. 7–22]. Ми

погоджуємося із науковцем, але повинні звернути увагу, що незалежність парламентського контролю знову ж таки може реалізовуватися лише за умови демократичного врядування. Авторитарний та тоталітарний режими використовують парламент у своїх інтересах, а тому функція парламентського контролю уявляється в таких країнах лише продовженням контрольно-репресивної діяльності політичного керівництва. Останнє об'єктивує необхідність оминати увагою аналіз практики реалізації парламентського контролю в сучасних авторитарних та тоталітарних державах.

У свою чергу І. Є. Словська зазначає, що навіть у демократичних країнах парламентський контроль може бути об'єктом політичного тиску, а тому основними вимогами до процедури його провадження дослідниця висуває юридичну урегульованість (яка позбавляє можливість впливу на парламент з боку інших органів державної влади, оскільки й такий вплив на законодавчому рівні визначений як протизаконний та тягне за собою відповідні юридичні санкції) та спрямованість на досягнення об'єктивного результату (яка забезпечується прийнятими парламентом рішеннями за наслідками проведення контрольних заходів) [34, с. 32–33]. Цікаво, що така об'єктивність безпосередньо залежить від складу суб'єктів проведення парламентського контролю.

У цьому контексті слушною є теза С. Лінецького стосовно того, що процедура проведення парламентського контролю є неоднорідною і за суб'єктним складом (комітети, парламент загалом, депутати), і за функційними можливостями (парламентські слухання, депутатські запити, спеціальні слідчі комісії тощо) [35, с. 11–12]. Однак ми повинні акцентувати увагу на тому, що різні форми парламентського контролю не означають диференціацію завдань його здійснення, а отже, породжують можливості для уникнення відповідних наслідків. Загалом його головним завданням є не лише фіксування порушень законності в діяльності органів державного управління або недоліків законодавства чи інституційної

побудови окремих сфер державного регулювання, і, зокрема, у сфері використання та охорони природних ресурсів, а й прийняття заходів запобігання таким недолікам у майбутньому, зокрема за рахунок удосконалення чинного законодавства, прийняття нових нормативно-правових актів або реалізації кадрових рішень шляхом звільнення посадових осіб, якщо це лежить у компетенції парламенту. На це вказує у своїх дослідженнях І. К. Залюбовська, наголошуючи на необхідності відмежування самої процедури контролю від тих наслідків та юридично значущих дій, які здійснює парламент після проведення контролю [15, с. 11–12]. Хоча, наприклад, О. О. Майданник зауважує, що «парламентський контроль істотно відрізняється від інших видів державного контролю за принципами здійснення, за наслідками, що наступають у результаті його реалізації для підконтрольних суб'єктів» [36, с. 22]. При цьому В. А. Гошовська і Л. А. Пашко акцентують увагу на тому, що необхідно розділяти форми парламентського контролю та заходи парламентського впливу за результатами його проведення [37, с. 35 –36]. Ця позиція суперечлива, оскільки якщо розглядати парламентський контроль саме як управлінську функцію в її класичному доктринальному розумінні та вигляді, то слід визнати, що наслідки, які тягнуть за собою результати контрольної діяльності, є своєрідною реакцією суб'єкта управління. Контроль не може бути ефективним, якщо він втрачає цілісність та зв'язок між аналізом інформації про реальний стан об'єкта управління та наслідками, які наступають після прийняття суб'єктом управління відповідних управлінських рішень за результатами контрольної діяльності.

На наше переконання, процедура аналізу, оцінки стану об'єкта управління та формулювання певних висновків передбачає необхідність об'єктивного й обґрунтованого реаліями правової дійсності вжиття заходів з метою її доповнення, виправлення або корегування, що й виявляється в заходах впливу на об'єкт управління. Тому, наприклад, контрольна діяльність парламенту у формі

парламентських слухань спричиняє імпічмент, який виступає одночасно видом політичної відповідальності й інструментом контролю за законністю діяльності Президента країни.

Ми наполягаємо на необхідності поєднання форм та методів контролю із наслідками його проведення, охоплюючи все це поняттям «процедура парламентського контролю», оскільки в іншому випадку відбувається деструктурний розрив між способом контролю та формою впливу. Це є свідченням щодо існування тісного зв'язку між здійсненням парламентом контрольної функції та реалізацією конституційного принципу верховенства права. На наявності такого зв'язку наполягає й І. В. Верцімага, яка вказує, що процедурно парламентський контроль реалізується через парламентські слухання, парламентські запити, прийняття рекомендацій щодо покращення роботи державних органів шляхом винесення спеціальних нормативно-правових актів, надання згоди або незгоди на ті чи ті дії органів державної влади у випадку, якщо схвалення парламенту є обов'язковим, діяльність постійних комітетів [13, с. 42–43]. Але наведене вище дослідницею є не стільки процедурами, скільки формами реалізації парламентського контролю. Сама ж процедура є усталеною, оскільки реалізується на загальних для будь-якої форми та методу контролю принципах, засадах і обмеженнях. Варіативність форм впливає лише на деякі процедурні особливості їх здійснення, але загалом будь-яка з них відповідає вимогам, що висуваються загальнонауковими та доктринальними засадами науки державного управління, науки конституційного та адміністративного права. Власне в поєднанні методологічного та теоретичного інструментарію забезпечення процесу організації та реалізації ми і вбачаємо основну цінність парламентського контролю. Міжгалузевий підхід до вироблення на доктринальному рівні принципів його реалізації суттєво підвищує ефективність різних форм, уніфікуючи при цьому структурну будову та юридичні та/або політичні наслідки

за результатами проведення контролю.

Група вітчизняних науковців вважає, що процедурне наповнення парламентського контролю характеризується послідовним поєднанням заходів, що вживаються парламентом та спрямовані на встановлення фактів, вивчення, оцінку, аналіз функціонування органу державної влади, його правозастосовної та правореалізаційної діяльності й вироблення висновків за його результатами. Натомість інші зауважують, що парламентський контроль розкривається через спостереження за діяльністю органів державної виконавчої влади та/або органів місцевого самоврядування. Але, на нашу думку, такі позиції вчених далекі від дійсності, оскільки контроль здійснюється не стільки за самим органом державної влади, скільки за способом, методами, засобами реалізації покладених Конституцією та законодавством країни функцій або за ступенем та результатами реалізації державної політики, зокрема у сфері використання та охорони природних ресурсів. Для таких цілей самого спостереження недостатньо, оскільки повинен проводитися глибинний аналіз форм правозастосування та правореалізації. Ми наголошуємо на тому, що у випадку прийняття органами державної влади нормативно-правових актів, які суперечать законодавству чи Основному закону держави, контрольні заходи реалізуються або адміністративними судами, або спеціальним органом конституційної юрисдикції – Конституційним Судом держави.

Тому в межах дисертаційної роботи процедура парламентського контролю передбачає головним чином корегування інституційної дисфункції та дисбалансу системи державного управління у сфері використання та охорони природних ресурсів, коли органи, відповідальні за реалізацію вказаної політики, суттєво відхиляються від виконання своїх функцій та реалізації державних гарантій, що призводить не лише до самого по собі перевищення повноважень та порушення правопорядку, але й до порушення прав людини і громадянина, які реалізуються у

вказаній сфері. Саме через це й розкривається спеціальний правовий режим парламентського контролю як елементу представницької функції цього органу, тобто функції, яку делегувало парламенту громадянське суспільство.

Тому О. О. Майданник вказує на те, що при реалізації парламентського контролю його процедура повинна включати в себе такий набір елементів, засобів і механізмів, який забезпечить «збір достовірної інформації; проведення її аналізу у співставленні із приписами законодавства; оцінку результатів та за необхідності вжиття заходів щодо усунення виявлених диспропорцій та порушень» [36, с. 12–15]. Отже, спостереження, аналіз, інтерпретація його результатів, винесення рішення на підставі такої інтерпретації і вжиття заходів за результатами здійснення контролю можна вважати основними елементами парламентського контролю. Їх реалізація залежить від форми, методів та умов здійснення контролю, а також від того, який саме орган державної влади чи сфера суспільних відносин контролюється. Але однозначно можна стверджувати, що встановлення невідповідності вимогам законодавства форм діяльності органів державної влади з реалізації політики у сфері використання та охорони природних ресурсів та виправлення відповідних «помилок» є елементом законотворчої діяльності парламенту, оскільки вдосконалення законодавства повинно відбуватися як реакція на суспільний запит, об’єктивні зміни правової дійсності або за результатами парламентського контролю. Останнє свідчить про постійне долучення парламенту до процесу моніторингу якості та зрозумілості законодавства з метою уникнення хибного праворозуміння, і головне – некоректного правозастосування. На нашу думку, процедурно зміст парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів розкривається через послідовне виконання таких дій, які можуть доповнюватися, а не виключатися чи змінюватися в силу реалізації такого контролю в різних формах (рис. 1.1).

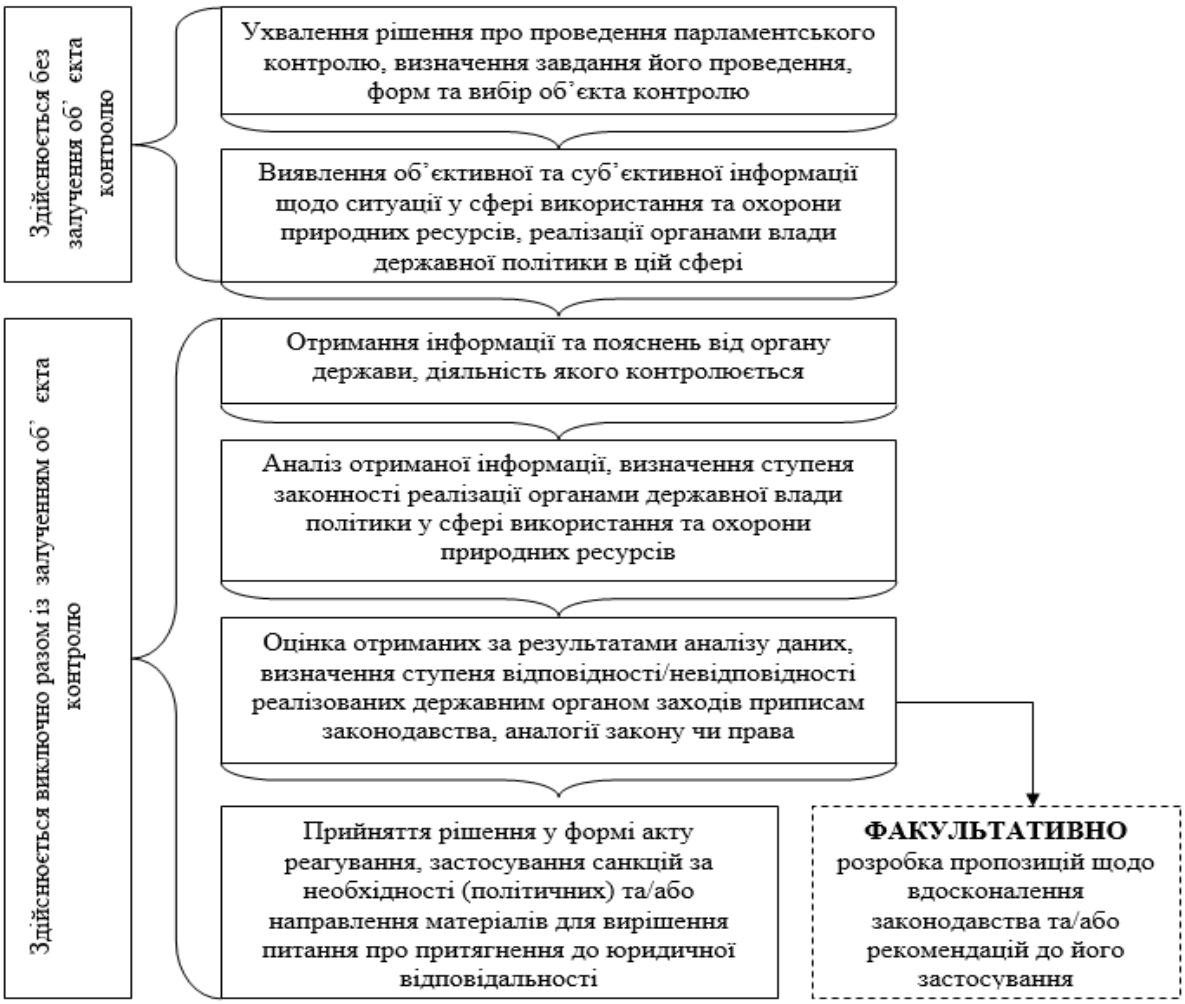


Рис. 1.1. Процедура реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів

Початковим етапом усіх контрольних заходів є ухвалення рішення про проведення парламентського контролю, визначення його завдання, форм та вибір об'єкта контролю. Здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів не є виключенням, а тому вказаний етап повинен проходити, оскільки саме на ньому формується конфігурація майбутніх відносин у сфері реалізації контрольних заходів, а також визначатиметься континуум відносин з приводу такого контролю. Вибір форми та методів парламентського контролю об'єктивує особливості реалізації і подальших дій парламенту, які за

своїм змістом і призначенням залишатимуться такими, як визначено на рис. 1.1, але алгоритм проведення яких може змінюватися.

Це, наприклад, зазначає М. В. Сіцінська, яка, аналізуючи парламентський контроль з погляду його впливу на державну політику, вказує, що визначення цілей та методів їх досягнення безпосередньо залежить від трьох чинників: сфери, у якій запроваджується контроль; органу, щодо якого він запроваджується; причини проведення такого контролю. Останнє безпосередньо впливає на заключні етапи всієї процедури парламентського контролю та на характер рішень, які ним приймаються [38, с. 125–126]. Варто звернути увагу: хоча контроль сам по собі є функцією управління, рішення, за результатами здійснення парламентського контролю, не можуть вважатися управлінськими повною мірою, оскільки, окрім чітко визначених у Конституції держави повноважень у сфері призначення/звільнення, створення/ліквідації, усі інші дії парламенту будуть спрямовуватися на нормо творчість. Вона може набувати різних форм та проявів: починаючи від розробки принципово нових нормативно-правових актів, удосконалення чинного законодавства й до прийняття підзаконних актів, якими уточнюється, деталізується, виправляється вже наявна система організаційно-правового забезпечення, зокрема й у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Так, зокрема, Г. С. Журавльова зазначає, що парламентський контроль у вказаній сфері має специфічний об’єкт свого впливу, оскільки парламент, використовуючи всі дозволені способи, контрольні процедури, приймає відповідне рішення, яким фактично визначається нова екологічна реальність, формуються нові підходи до природокористування, що так чи інакше є елементом суспільного буття цілої нації [31, с. 43–45]. Це пояснює ту важливість, яку детермінує вибір коректної форми парламентського контролю, яка максимально повноцінно, об’єктивно та, головне, оперативно визначить проблеми в галузі та

дасть змогу розробити дієві механізми їх усунення.

В. Волощук зазначає, що найбільш дієвою формою політичного контролю є юридичний контроль, що втілюється в депутатських запитах, зверненнях, парламентських розслідуваннях; проведенні спеціальних (надзвичайних) засідань та створенні спеціальних тимчасових слідчих комісій тощо [39, с. 120–121]. Дослідник вважає: у випадку якщо рішення, які приймаються парламентом у процесі здійснення контролю, мають юридичне значення (створюють передумови настання юридично значущих подій та прийняття актів, з найвищою цінністю, та які приймаються парламентом поза законодавчим процесом), то такий контроль реалізує мету корегування правової дійсності протягом усього процесу його здійснення.

У свою чергу К. А. Бабенко вказує на те, що «в сучасній конституційній практиці серед основних механізмів парламентського контролю є: запити, дебати, інтерпеляції, вотум недовіри, парламентські слухання, парламентські розслідування, доповіді уряду та міністрів, діяльність парламентських комісарів, імпічмент, контроль за делегованим законодавством та ратифікація» [40]. Ми погоджуємося з тим, що запити, парламентські слухання, розслідування та інтерпеляції є дієвими формами парламентського контролю, але чи доцільно називати імпічмент чи вотум недовіри окремою формою контролю? На наше стійке переконання, – ні, оскільки це є результуюча від будь-якої форми, заходів та методів здійснення парламентського контролю. Саме за результатами контролю відбувається його аналіз, і вже після цього парламент визначається із тим, який саме захід вжити. Крім того, слід розуміти, що депутатські запити як форма контролю не можуть поєднуватися як рівнозначні форми із вотумом недовіри чи імпічментом, оскільки запит – це переважно одноосібна процедура, а вираження вотуму недовіри – колективна. А тому ніколи не може бути застосований останній елемент у випадку, коли не збігається суб’єктний склад здійснення більш м’яких,

орієнтованих на збір інформації форм контролю.

На наш погляд, хоча реалізація парламентського контролю засобами створення спеціальних чи постійних комісій також і не охоплює цілий парламент, проте вони створюються виключно за рішенням парламенту, на відміну від адвокатських запитів, рішення щодо яких знову ж таки приймається одноосібно депутатами. Мова йде не про зіставлення ефективності тієї чи тієї форми парламентського контролю, швидше, про наслідки й сферу охоплення, що існують за умови застосування різних форм, а також про результати та рівень їхньої утилітарності для прийняття конкретних рішень парламентом як єдиним органом державної влади за результатами здійснення такого контролю. Чим більшим є ступінь залучення парламенту до проведення парламентського контролю, тим більш варіативною є модель його подальшої поведінки за його результатами (приймаючи рішення про створення спеціальних слідчих, тимчасових чи постійно діючих комісій, комітетів, парламент уже створює необхідну передумову для підвищення рівня актуальності результатів, які ці комісії отримуватимуть).

Тому, ми вважаємо, що прийняття політичних рішень, зокрема про звільнення з посад окремих посадових осіб за результатами проведення такого аналізу, вважається більш виваженим та обґрунтованим кроком, ніж за умови реалізації контрольних заходів із мінімальним рівнем інклюзивності політичної ролі парламенту. Реалізація його політичної правосуб’єктності завжди викликає підвищену увагу в суспільстві, а тому, враховуючи, що він сформований із політичних партій та політично не залежних осіб, окремих парламентарів, обраних за мажоритарною чи змішаною системою, які є само висуванцями, – будь-яке рішення, будь-який результат чи дія за наслідками проведення парламентського контролю завжди стають об’єктом уваги з погляду їхнього подальшого значення для політичного майбутнього.

Саме тому ми робимо акцент на зменшенні політичного складника у

проведенні парламентського контролю вже на рівні доктринального аналізу, визначення загальних теоретико-методологічних засад функціонування парламенту та механізмів реалізації парламентського контролю, намагаючись віднайти такі форми, механізми та способи його здійснення, які максимізують об'єктивність отримуваних результатів, повноту вжитих парламентом заходів у процесі та за результатами проведення контролю, а також доцільності й, головне, – обґрунтованості прийнятих ним рішень у подальшому. Законність не висувається як критерій, оскільки сам процес контролю спрямований на її встановлення, на визначення відповідності дій та процесу запровадження державної політики тими чи тими державними органами вимогам законодавства. Виходячи з цього, апріорі вважається, що парламент діє виключно на підставі та в інтересах дотримання або відновлення законності та правопорядку в конкретній сфері державного регулювання. Це дає нам певні можливості для маніпулювання тезою про те, що будь-які, навіть суто політичні, рішення, які прийматимуться парламентом за результатами або навіть у процесі здійснення контролю (наприклад, тимчасове відсторонення тієї чи тієї посадової особи від виконання посадових обов'язків), матимуть на меті передусім відновлення законності.

Зважаючи на вищезазначене, ми доходимо висновку про те, що реалізація парламентського контролю для вказаних цілей найбільш ефективна за умови створення постійних або тимчасових парламентських комісій.

Так, наприклад, В. В. Лазарєв зазначає, що «право створювати парламентські комітети і комісії для проведення контрольних заходів виникає з того, що парламент частіше за все складається з представників політичної еліти, які можуть і не мати спеціальних знань в тій чи іншій сфері, і зокрема у сфері використання та охорони природних ресурсів. Тому такі комісії чи комітети є органом, що проводить розслідування і встановлює факти, релевантність, достовірність та значення яких визначається залученими до роботи таких комісій

фахівцями в досліджуваній сфері» [41, с. 113–114]. Такі висновки парламент інтерпретує самостійно, розробляючи заходи впливу за результатами тих фактів, які були встановлені, та тих обставин, які були виявлені (раніше не відомі) під час здійснення парламентського контролю.

Як зазначає В. І. Мельченко, «діяльність тимчасових спеціальних комісій для підготовки та попереднього розгляду питань своєї компетенції та тимчасових слідчих комісій – для проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес, завжди супроводжується виробленням пропозицій, які й подаються на розгляд парламенту, частіше за все в якості проекту постанови чи іншого акту, який приймає парламент» [42, с. 92–93]. Саме його прийняття парламентом у подальшому й тягне за собою настання певних юридичних чи політичних наслідків, але оформлення у вигляді нормативного акту, який можливо підлягатиме оскарженню в судовому порядку, мінімізує політичний складник та політичний аспект впливу парламенту на орган державної влади, діяльність якого є об’єктом контролю. Отож, за результатами будь-якого заходу або результатом застосування будь-якої форми парламентського контролю повинно бути рішення парламенту, яке прийняте за встановленою законом процедурою, має юридичну силу та спричиняє настання юридичних наслідків для об’єкта контролю (позитивних чи негативних) для того, щоб забезпечити реалізацію парламентського контролю виключно в правовому полі як елемента державного контролю та засобу підвищення транспарентності державної політики.

На нашу думку, такий акт завжди є результатом правотворчої діяльності парламенту, оскільки потенційно несе в собі зміни до законодавства з метою підвищення його ефективності, виправлення недоліків правового регулювання та усунення прогалин права.

Зауважимо також, що сутність та цінність діяльності тимчасових чи постійних комісій і комітетів полягає в їхній мобільності: вони можуть виїжджати

за місцем безпосереднього функціонування органу, що перевіряється, або за місцем, де таким органом було вжито заходи, що стали об’єктом парламентського контролю. Це підвищує релевантність отриманої інформації, робить більш утилітарними результати проведення контрольних заходів та призводить до формування необхідного рівня об’єктивності діяльності парламенту, доцільності прийнятих ним у подальшому рішень, навіть якщо вони мають політичний підтекст.

Як зауважує С. В. Болдирєв, це зумовлюється певною гнучкістю системи парламентських комісій, яка «забезпечується шляхом можливості створення тимчасових комісій, відмінність яких від постійних випливає уже із самої назви: постійні утворюються на весь строк повноважень парламенту, а тимчасові –з метою проведення конкретного заходу парламентського контролю» [43, с. 145–147]. Звертаючи увагу на такий власне об’єктивний факт, дослідник відкриває нам можливість зробити висновок, що постійні комісії чи комітети парламенту можуть утворюватися із фахівців, для яких це основне місце роботи протягом декількох каденцій парламенту, що об’єктивує високий рівень їхньої політичної незалежності та незаангажованості. Водночас створення тимчасових або спеціальних комісій чи комітетів, особливо слідчих, само по собі підвищує політичний складник та політичний контекст парламентського контролю, який забезпечується за їхній рахунок.

Разом з тим і В. І. Мельченко, і В. В. Лазарєв звертають увагу на те, що не слід недооцінювати і значущість депутатських запитів як форми контролю. Так, зокрема, В. І. Мельченко констатує, що вони є значно оперативнішою формою контролю [42, с. 92–93]. У свою чергу В. В. Лазарєв [41, с. 113–114] зазначає, що самі по собі запити, а точніше результати, отримані як відповіді на них, можуть стати підставою запровадження більш системних форм парламентського контролю. Такими, наприклад, В. Е. Теліпко вважає: парламентський контроль за

діяльністю уряду; за обігом бюджетних коштів; залучення до перевірки окремих сфер державного регулювання відповідальних омбудсменів та парламентські слухання [44, с. 229–245]. Ми вже зазначали, що системність таких форм контролю об'єктивується залученням широкого кола структурних одиниць парламенту та незалежних фахівців, які здійснюють об'єктивний аналіз об'єкта контролю.

Важливим кроком у процедурі здійснення парламентського контролю в будь-якій сфері є виявлення об'єктивної та суб'єктивної інформації щодо ситуації. Інформаційне забезпечення посідає провідне місце, оскільки саме висвітлення обставин прийняття управлінських рішень органами, що контролюються, або дослідження змісту та характеру їхньої діяльності може відбуватися лише на засадах повноти отримання інформації парламентом. Ю. Г. Барабаш зазначає, що процес збору інформації сам по собі виступає формою парламентського контролю. Дослідник звертає увагу на те, що «заслуховування доповідей і звітів посадових осіб, проведення годин запитань до уряду виявляє обставини правової дійсності, які усвідомлювалися та розумілися особами, що приймали відповідні рішення» [6, с. 63]. Але ми наголошуємо, що збір інформації відбувається й до залучення самого органу, що перевіряється, і шляхом отримання відповідної інформації від самого об'єкта контролю. Виявлення різниці та зіставлення двох різних масивів інформації дає змогу вирішити одразу декілька питань реалізації парламентського контролю:

виявлення відхилень у праворозумінні суб'єктами владних повноважень, чия діяльність є об'єктом парламентського контролю із подальшим аналізом наслідків, до яких вона призвела;

встановлення рівня обізнаності, професійності та компетентності відповідних осіб, зокрема щодо володіння ними необхідними знаннями, а також фактичним матеріалом щодо законності тих чи тих дій;

отримання максимально достовірної та об’єктивної інформації стосовно умов, у яких відбувалася діяльність органу державної влади чи посадових осіб із виявленням чинників зовнішнього чи внутрішнього середовища, які спричинили потенційно негативний вплив на прийняття тих чи тих рішень та вибір способів реалізації державної політики в аналізованій нами сфері.

Саме тому, на наше переконання, збір інформації самим парламентом або уповноваженим на проведення парламентського контролю його структурного підрозділу є засобом убезпечення суб’єкта контролю від хибних висновків та недопущення викривлення інформації підконтрольною особою.

К. А. Бабенко вказує, що, «висвітлюючи загальну мету парламентського контролю, яка втілюється в досягненні конкретних цілей, покликаних сприяти підвищенню ефективності функціонування державної влади, то саме інформаційний його компонент дає змогу встановити фактичне виконання органами виконавчої влади своїх обов’язків, шляхом співставлення суспільно-політичної і спеціально-юридичної оцінки їх дій реальному стану суспільних відносин у сфері, на яку такі дії впливають» [40]. Виходячи з цих позицій, зазначимо, що отримання об’єктивної інформації не про діяльність, а про її результати є засобом забезпечення оперативного, найбільш повного та якісного виконання прийнятих парламентом у рамках проведення контрольних заходів рішень у подальшому.

Отже, за результатами отримання інформації і до реалізації контрольних заходів із залученням об’єкта контролю, і в процесі контрольних заходів, отримуючи її від самих органів державної влади чи посадових осіб, наступає момент необхідності проведення її аналізу. Аналіз отриманої інформації, визначення ступеня законності реалізації органами державної влади політики у сфері використання та охорони природних ресурсів здійснюються різними засобами та інструментами, які аналізуватимуться в наступних розділах, але слід

наголосити на тому, що такий аналіз повинен відповідати таким критеріям:

повнота зібраної інформації та досліджених фактів і обставин прийняття конкретних рішень органами державної влади;

наявність причинно-наслідкових, об'єктивно встановлених та обґрунтованих зв'язків між обставинами, прийнятими рішеннями та соціально-економічними й суспільними наслідками, які часто виступають каталізатором проведення парламентського контролю;

неупередженість результатів аналізу, дослідження фактів та висновків за результатами такого аналізу, які не впливають та не виходять із персоналій тих посадовців, діяльність яких може бути об'єктом контролю. Іншими словами, парламентський контроль на етапі аналізу інформаційного масиву здійснюється методом виключення суб'єкта, але залишення комплексу повноважень та його правового становища як окремої детермінанти проваджуваного аналізу;

фактологічне доведення ступеня негативності чи позитивності наслідків діяльності органів, що контролюються, або висновки стосовно законності/незаконності прийнятих рішень. Якщо реалізація політики чи діяльність вказаних органів не охоплюються правовим регулюванням, важливим елементом аналізу є застосування аналогії закону та права з урахуванням вимог принципу дискреційності повноважень.

Власне, за результатами такого аналізу й відбувається оцінка отриманих даних, на основі якої буде прийняте рішення у формі акту реагування, застосування санкцій за необхідності (політичних) та/або направлення матеріалів для вирішення питання про притягнення до юридичної відповідальності. Вище зазначалося на необхідності оформлення результатів парламентського контролю відповідним актом, який має юридичну силу та спричиняє настання юридичних наслідків. Але ми не наголошували на тому, що факультативною вимогою завершальної стадії парламентського контролю в розумінні не необов'язковості, а

додаткового заходу має стати розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавства та/або рекомендацій до його застосування. Останнє приймається вже у формі нормативно-правового акту, який є результатом нормотворчості. Законодавча ініціатива (у випадку якщо за результатами парламентського контролю виникає потреба прийняти закон) реалізується депутатами, а ініціатива з затвердження порядків чи інших програмних документів – парламентськими комітетами спільно із профільними міністерствами та відомствами, які перевіряються. Останнє демонструє залучення об'єкта контролю до процесу виправлення помилок, корегування правової дійсності чи відновлення інституційного балансу, що стає елементом відповідальності останнього та засобом зворотного зв'язку одночасно.

На наш погляд, на теоретико-методологічному рівні пізнання сутності та природи парламентського контролю процедура його здійснення у сфері використання та охорони природних ресурсів є структурованою сукупністю послідовних дій, кожна з яких повинна бути законодавчо визначена, суб'єктно орієнтована та забезпечена інструментарієм державно-управлінського реагування. Така процедура в загальному вигляді є уніфікованою незалежно від сфери застосування, форм парламентського контролю, періодичності його застосування тощо, з особливостями, які обумовлюються специфікою правового статусу органу державної влади, діяльність якого контролюється правовим режимом відносин чи характеру реалізації державної політики, що виступає об'єктом парламентського контролю.

Особливу увагу приділяємо також тому, що процедура парламентського контролю, має забезпечувати уникнення політичного підтексту, а її орієнтація має зводитися до професійної оцінки реального стану реалізації державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів. Незважаючи на політичну суб'єктність парламенту, сам контроль повинен бути максимально об'єктивним, а

тому до його проведення на різних етапах процедури долучаються фахові спеціалісти, не залежні від парламенту, які повинні забезпечити повноту інформації щодо об’єкта контролю та доведення причинно-наслідкових зв’язків між результатами діяльності органів, що контролюються, зокрема прийнятих ними рішень та наслідків, до яких вони призвели. Важливим аспектом практичного впровадження процедури парламентського контролю є визначення законності діяльності таких органів, що завжди повинно зумовлювати юридично значущі наслідки.

Тому нами обстоюється необхідність оформлення результатів парламентського контролю у відповідний спосіб, шляхом прийняття парламентом відповідного акту, який би мав юридичну силу та спричиняв настання юридично значущих наслідків.

Окрім цього, парламент повинен реагувати на інституційні деформації системи державного регулювання у сфері використання та охорони природних ресурсів шляхом видання відповідних нормотворчих актів, зокрема законів, що потребує очевидного спрощення процедури законотворчої ініціативи, а також трансформації сучасної парадигми парламентаризму в контексті розширення значення контрольної функції в його законотворчій діяльності, надання їй більшої ваги за рахунок легітимізації результатів парламентського контролю, уникаючи політичного підтексту та виключаючи політичну кон’юнктурність таких результатів.

1.3. Міжнародний досвід здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів

Реалізація парламентського контролю в зарубіжних країнах пройшла тривалий період еволюції в процесі трансформації різних концептів суспільного ладу. Сучасна демократія, яку намагається впроваджувати Україна (є нормою для більшості цивілізованих країн), потребує функціонування потужного, самостійного та ефективного парламенту. Функція парламентського контролю розглядається як одна із ключових, а тому традиції його розвитку, форми та методи реалізації, а також особливості, пов’язані із різними підходами до реалізації парламентаризму в різних країнах, потребують вивчення та аналізу на предмет пошуку найбільш прийнятних елементів, які можуть бути імплементовані у вітчизняну практику.

«Ця мета досягається з урахуванням розвитку науки державного управління, права, політичної науки, що, як наслідок, оформлює оновлення демократичної концепції менеджменту, адаптації так реалізації в умовах перехідного суспільства, щоб вона могла використовуватись як теоретична основа при підготовці нового та роз'яснення положень чинного законодавства» [45].

Головний акцент при дослідженні зарубіжного досвіду здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів необхідно сфокусувати на механізмах реалізації такого контролю в практиці однопалатного парламенту, а також у сфері мінімізації політичних ризиків та зловживання парламентським контролем як інструментом політичної боротьби. Основними критеріями при цьому повинні бути критерій допустимості, доцільності та раціональності витрат на запровадження тих чи тих форм і методів здійснення парламентського контролю. Нами досліджуватимуться переважно

країни ЄС та західних демократій, демократичні режими, які максимально оптимізували витрати на реалізацію парламентського контролю та мають значно більші фінансові можливості для його здійснення, ніж Україна. Це необхідно брати до уваги, але при цьому якість запроваджуваних змін не повинна залежати від обмеження ресурсів. Пошук внутрішніх резервів для підвищення якості парламентського контролю також є одним із завдань цієї дисертаційної роботи, а тому логічно уявити, що зарубіжний досвід буде імплементовано в українську практику парламентаризму з урахуванням національних та історичних традицій його розвитку, а також соціально-економічних, публічно-політичних та законодавчих реалій існування сучасної Української держави.

Деякі науковці зазначають, що, хоча й існує велика кількість національних практик здійснення парламентського контролю, їх можна розділити на дві великі моделі: парламентська та конгресна. Парламентська модель, у цьому контексті, характерна для країн, у яких уряд має повноваження у сфері обмеження впливу парламенту на процеси зміни кабінету та притягнення урядовців до політичної відповідальності. Натомість, конгресна модель полягає в тому, що хоча виконавча гілка влади отримує доволі широкі повноваження і є надзвичайно незалежною у своїй діяльності, однак парламент наділяється контрольними функціями в частині накладення певного «вето» на урядові рішення, а також має можливість корегувати політику уряду шляхом вчинення заходів, спрямованих на проведення розслідувань та слухань, результати яких мають обов’язкове значення для уряду [46, с. 114–115]. Таким чином, ці моделі відрізняються тим, що за умови розширених повноважень, які отримують органи виконавчої влади, парламент наділяється повноваженнями у сфері контролю та блокування певних дій, які він вважає або такими, що порушують законодавство, або не відповідають цілям державної політики (конгресна модель: США, Німеччина, Франція). Натомість парламентська модель передбачає широкі повноваження самого парламенту, але

зменшення можливостей для політичного тиску ним на уряд, який власне реалізовує ту політику, яку приймає парламент (парламентська модель: Великобританія, Швеція). Іншими словами, парламент відповідальний за розробку державної політики й не може перекладати власну відповідальність за її низьку якість на уряд.

Цікаво також, що в межах конгресної моделі відносини у сфері парламентського контролю є значно різноманітнішими, ніж в умовах парламентської моделі. Мова йде про виділення таких суб'єктів та об'єктів парламентського контролю: парламент і уряд (Німеччина); урядова більшість у парламенті й опозиція (Німеччина); парламент, уряд і Президент – у разі притягнення його до кримінальної відповідальності або імпічменту (Франція і США); опозиція Президенту, або пропрезидентська, парламентська більшість і опозиційні їй парламентарії (причому переважно протистояння відбувається між двома палатами) (США); опозиційна Президенту або Президенту і уряду парламентська більшість і опозиція цієї більшості в парламенті (Франція) [47, с. 94–95]. Така полісуб'єктність та варіативність об'єктів контролю демонструють потенційну можливість застосування таких форм парламентського контролю, які прямо й не зазначаються в законодавстві, але походитимуть із функцій парламенту та відповідатимуть потребам політичного протистояння.

Тому ми вже можемо зауважувати на тому, що для зарубіжних країн парламентський контроль багато в чому визначається як спосіб ведення політичної боротьби.

Традиційно вважається, що найбільш потужно парламентський контроль як інструмент державотворчих, а не політичних процесів використовується в США. Але, зважаючи на предмет цієї дисертаційної роботи, який стосується парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, то слід зауважити, що американський парламент має обмежені повноваження в цій

сфері. Усі ці повноваження віддані штатам, а тому лише Конгрес має реальні важелі впливу на процеси реалізації державної політики в цій сфері. Хоча якщо мова йде про імпічмент або висловлення недовіри будь-якому урядовцю чи розслідування масштабних справ про зловживання в цьому сегменті державного управління, то тоді механізм парламентського контролю реалізується досить швидко й потужно, головним чином через парламентські біпалатні комісії та слідчі групи.

В. Вагнер, Д. Петерс та С. Глан зазначають, що при вирішенні питань парламентського контролю Конгрес та Президент доволі часто конфліктують у сфері повноважень, які дають обом політичним інституціям певні важелі впливу на загальноамериканську політику природокористування. Цей конфлікт тісно пов'язаний з архітектурою загальної політичної системи, яка розроблена як система «стримувань і противаг», у якій безпосередньо обраний Президент та двопалатний парламент зазвичай конкурують за вплив на політику, оскільки Президент традиційно підтримує одну з палат парламенту, яка має більшість представництва тієї самої політичної сили, до якої належить і сам. Хоча виконавча влада покладається на Президента (який також має вплив на законодавство через вето, яке врешті-решт може бути скасовано парламентом), саме Конгрес відіграє провідну роль у контролі за виконавчою владою [48, с. 102–103]. При цьому слід зауважити, що комісії, які створюються Конгресом, мають більше повноважень, ніж комісії та комітети, які створюються сенатом. Але, як зазначає Дж. Сенфорд, Президент США може скасувати рішення комісій та комітетів, створених Конгресом, якщо вони не підтримуються Сенатом, або якщо Сенат проводить голосування проти результатів такого розслідування. Дослідник зображає таке протистояння на прикладі вирішення питання про допомогу США парламенту Польщі в процесі здобуття нею незалежності після падіння комуністичного режиму [49, с. 117–118]. Тобто дослідник розкриває проблему протистояння

Сенату, Конгресу та Президента в процесі здійснення парламентського контролю з погляду зовнішньої політики, коли ці політичні інституції передусім виконують власні політичні завдання.

Натомість якщо звернути увагу на точку зору Е. Блека щодо діяльності всього американського парламенту, то можна зробити висновок, що провідна роль у внутрішньодержавних питаннях, які має контролювати парламент, дійсно відводиться лише Конгресу. Причому найбільш ефективним заходом такого контролю є контроль за формуванням уряду та контроль, який здійснюється окремо конгресменами в межах свого штату завдяки інструментам інтерпеляції та запитам [50]. Ми підтримуємо наступну точку зору: діяльність у сфері парламентського контролю повинна зосереджуватися на проблемі забезпечення максимальної якості державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів, а не лише на законності запроваджуваних механізмів реалізації державної політики чи законності прийнятих рішень, адже саме це є принципом стримування та противаг, коли дві по суті провідні у своїх гілках влади політичні інституції вступають у відносини з приводу якості реалізації державної політики.

З іншого боку, постає питання теоретико-методологічного визначення сутності категорії «якість державного регулювання» як критерію оцінки, що здійснюється парламентом під час контрольних заходів. Вирішення цього питання ми намагатимемося отримати в ході аналізу сучасного стану реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів на прикладі України, оскільки таким чином забезпечуватиметься й необхідний рівень утилітарності отриманих результатів і перевірка їхньої достовірності.

Що ж стосується такого інструменту парламентського контролю, як контроль за процесом формування уряду, то з погляду регулювання у сфері використання та охорони природних ресурсів він має визначальне значення,

оскільки в його ході відбувається формування персонального складу найвищої ланки посадовців органів держави, які відповідальні за реалізацію політики в такій сфері.

З цього приводу деякі вітчизняні вчені зазначають, що у країнах, де існують так звані парламентська та змішана республіка, призначення уряду завжди супроводжується висловленням довіри до нього з боку парламенту. Така «довіра» виявляється в затвердженні або схваленні парламентом програми дії уряду, власне, того самого програмного документа, виконання якого й має контролювати парламент. У деяких країнах главу уряду формально призначає глава держави, але при цьому він залежить від волі парламенту, тому що інакше уряд не користуватиметься довірою. Так, в Італії уряд повинен отримати довіру обох палат парламенту; у Франції – тільки нижньої палати парламенту – Національних зборів. Інколи глава держави взагалі не бере участі у призначенні прем'єр-міністра: голова парламенту оголошує про призначення глави уряду за підсумками голосування в парламенті (Швеція). Ми наголошуємо на тому, що говорити однозначно про якість чи допустимість тієї чи тієї моделі некоректно, оскільки кожна з них довела свою ефективність у цілком конкретних соціально-економічних, історичних, публічно-політичних умовах конкретної держави, а тому в рамках цієї дисертаційної роботи нам уявляється передусім важливим визначити комплексно такі моделі парламентського контролю, ефективність яких об'єктивується тими чи тими особливостями побудови парламентаризму. Саме ці особливості й слід розглядати як напрям доцільного та допустимого підвищення ефективності парламентського контролю в Україні.

Суттєві особливості має парламентський контроль у Великобританії, причому не лише у сфері використання та охорони природних ресурсів. Адже, у Великобританії контрольні функції належать не парламенту в цілому, а спеціалізованим комітетам, які ним утворюються у відповідності до сфер

державного управління, а традиційно – у відповідності до складу кабінету міністрів. Головним завданням цих комітетів є контроль за діяльністю міністерств, саме тому система таких комітетів прив'язана до структури уряду. При цьому членам уряду заборонено входити до складу таких комітетів, а випадки політичного тиску на них тягнуть за собою автоматичну відставку міністрів із відповідним порушенням кримінальної справи.

Ретельно перевіряючи політичні дії уряду, комітети опитують міністрів, вищих державних службовців, керівників зацікавлених організацій і окремих осіб. Шляхом слухань і публікації звітів вони надають парламенту факти й компетентні міркування з багатьох важливих проблем. Вони також можуть проводити розслідування і в цих цілях витребувати документи й матеріали, викликати свідків, призначати експертів тощо. У цьому контексті вітчизняні науковці зауважують, що під час проведення таких розслідувань та під час запитань до міністрів повинні бути присутні усі представники уряду. Така ж практика існує в Австралії, Канаді та Новій Зеландії. Причому запитання ставляться міністрам без попереднього їх повідомлення. У результаті міністри повинні відповідати на запитання прямо на місці, і, таким чином, у них залишається менше часу, щоб дати вигідну для уряду відповідь. У свою чергу досліджуючи роботи Р. Екінса, доходимо висновку, що така практика діяльності британського парламенту є елементом історизму розвитку парламенту, але вона усталена та є ефективною, оскільки некомпетентність міністра, його неспроможність надати відповідь на запитання має під собою одразу два негативні наслідки: відставка та зменшення політичного впливу тієї партії, представником якої є такий міністр [47, с. 12–17]. Ми погоджуємося із тим, що діяльність спеціальних комісій та слідчих комітетів у тій формі, у якій вона запроваджена у Великобританії, є, безумовно, ефективною, оскільки ці комітети є постійно діючими, а тому вони володіють максимально повною інформацією з предмета контролю та здатні оперативно провадити будь-

які контрольні заходи. Крім того, звертає на себе увагу і практика формування таких комітетів: до них не входять жодні представники урядових структур, представництво депутатів є мінімальним, натомість у ці комітети запрошуються, зокрема на тимчасових чи постійних засадах, провідні експерти з різних питань, які надають всебічний виклад проблеми з погляду наукового підходу до організації процесів державного управління та реалізації політики в тій чи тій сфері.

У цьому контексті вважаємо за необхідне навести й точку зору М. Ерскін щодо необхідності розширення кількості таких комітетів не лише за напрямами реалізації державної політики урядом, а фактично за кількістю міністерств – а і за предметними сферами, які не охоплюються окремим міністерством або мають міжміністерський характер. Наприклад, до такої сфери належить державна політика природокористування та охорони національних ресурсів, що реалізується одразу декількома міністерствами та відомствами [46, с. 120–122]. Натомість Р. Келлі та Л. Майєр наголошують на необхідності, навпаки, об’єднати комітети та комісії, забезпечуючи в такий спосіб більш продуктивний контроль за декількома міністерствами, що мають схожі або дотичні сфери регулювання. На думку дослідників, це суттєво підвищить рівень раціональності державних витрат на діяльність парламенту [51, с. 112–124].

На окремі випадки парламентського контролю у Великобританії звертає увагу О. Савчук, яка говорить про існування практики створення об’єднаних комітетів, які формуються з однакової кількості членів Палати громад і членів Палати лордів та створюються для розгляду питань, що стосуються обох палат парламенту. Відмінною рисою об’єднаних комітетів є те, що голова комітету обирається з його членів, а доповідь про свою роботу комітет надає обом палатам [52]. З цього приводу цікаву точку зору мають С. Веїр, Е. Блік та ін., які зазначають, що необхідність формування саме таких комітетів набуває

актуальності, оскільки самостійно «Палата громад не здатна утримувати у спектрі своєї уваги широке коло питань і зовнішньої, і внутрішньої політики. Власне, будь-яка комісія або члени комітету окремо або колективно обмежені в можливості ефективного контролю за міністрами самостійно й не здатні притягнути до відповідальності уряд за неконструктивну політику та порушення законодавства чи урядової програми. Натомість такі комісії та комітети покликані чинити певний тиск на міністрів, постійно коригуючи їхню політику та прийняті рішення або повідомляти про це Палату лордів, оскільки саме вона має визначальні важелі впливу на кабінет міністрів. Але найбільш ефективним важелем парламентського контролю залишається робота комітетів та комісій з дорученням до них неурядових громадських організацій, що є елементами громадянського суспільства та суспільного контролю» [53, с. 45–47].

Тобто фактично мова йде про залучення до процесу парламентського контролю неурядових організацій. Справа в тому, що такі організації дійсно є більш гнучкими у своїй організаційній діяльності, зокрема в питаннях розподілу коштів на здійснення відповідних функцій. Завданням таких організацій є інформування суспільства та бізнес-еліти про реальний стан реалізації державної політики, що дає змогу бізнесу оперативно реагувати на потенційні зміни внутрішньої політики. Зокрема, це може стосуватися питань природокористування, коли ведення бізнесу пов’язано із тривалими процесами отримання дозволів та сертифікатів. Якщо ж громадські організації, контролюючи уряд разом із парламентськими комітетами, стануть драйверами змін державної політики, то це означатиме реалізацію зворотного зв’язку між суспільством, бізнесом та владою.

Зв’язок між парламентом та неурядовими організаціями є цінним і має бути вдосконалений, але з урахуванням того, що такі організації повинні мати власний довгостроковий дослідницький потенціал, щоб вони могли розвивати стійкий

контроль урядової політики та уникати тенденцій передчасного повідомлення ЗМІ про ті чи ті урядові рішення. При цьому слід звернути увагу на те, що діяльність неурядових організацій у сфері контролю за діями уряду разом із парламентськими комітетами принесла найбільшого ефекту саме у сфері охорони природних ресурсів, коли була накладена заборона на видобуток нафти з деяких регіонів шельфу поблизу Шотландії [54]. Тоді вважалося, що уряд порушуватиме право Шотландії на самостійне розпорядження природними ресурсами, які є в межах її території.

Загалом завдяки комітетам парламент почав сприйматися по-іншому: не лише як представницький орган для висловлення думок, але й для розробки конкретних законів, а останнім часом – ще й для інституційного нагляду за урядом. Ця «подвійна природа» парламенту призводить до формалізації існування комітетів не лише в регламенті та законодавстві, а й у конституції. Так, нові конституції, наприклад, країн Центральної та Східної Європи, щонайменше містять покликання на їхнє існування, зокрема Конституція Словаччини, Конституція Литви. Кілька конституцій присвячують спеціальні статті організації роботи та повноваженням комітетів: Болгарія, Естонія, Угорщина, Чехія. Деякі конституції визначають один або два правила процедури, зокрема в Польщі та Румунії [55].

Що стосується досвіду Німеччини, то найбільш дієвим методом контролю з боку парламенту є право Бундестагу обирати Федерального канцлера, а також бути ініціатором відсторонення його від посади. Крім того, Бундестаг і його комітети можуть вимагати присутності на їхніх засіданнях будь-якого члена Федерального уряду. Також Бундестаг має право, а за пропозицією четвертої частини його членів зобов’язаний створити слідчий комітет, який збирає необхідні докази у відкритих засіданнях та за результатами діяльності якого застосовуються приписи кримінально-процесуального закону без залучення додаткових органів

державної влади. Рішення слідчих комітетів не підлягають судовому тлумаченню [55]. Таке широке коло повноважень та, головне, їхня імперативність і безапеляційність деяких із них є прямим доказом існування реального впливу парламенту на федеральний уряд.

Але, на думку А. Долан, І. Хальчін та інших, ключовим інструментом парламентського контролю в Німеччині у сфері реалізації державної політики в частині використання та збереження природних ресурсів є право Бундестагу перевіряти фінансову діяльність виконавчої влади. Федеральний міністр фінансів зобов'язаний надати в Бундестаг звіт про всі доходи та витрати, а також про стан державного майна, включаючи стан використання природних ресурсів та заходи, пов'язані із їхньою охороною та відновленням. При цьому до контрольних заходів долучається не лише спеціальний фінансовий орган парламенту – Аудиторська палата, але й спеціальний Бюджетний комітет, що дає змогу зіставляти реальний стан витрат із запланованим, а також зіставляти механізми, які закладалися в бюджет із метою його наповнення та управління державними фінансами, з тими механізмами, які реально були використані урядом [56]. На нашу думку, таке поєднання бюджетного комітету (елемент системи планування витрат) та аудиторської палати (елемент системи моніторингу та контролю за фінансовими витратами) суттєво підвищує об'єктивність контрольних заходів, розкриваючи не лише реальний стан речей, але й дозволяючи зробити висновки стосовно тих причин та чинників, які не були враховані при плануванні бюджету або, навпаки, були недооцінені/переоцінені в процесі такого планування.

У цьому контексті досить широкими повноваженнями наділено парламент Іспанії. Верхня і нижня палати Конгресу і Сенату іспанського парламенту – Генеральних кортесів – можуть створювати спеціальні бюджетні комісії, окрім наявної рахункової палати, служби королівського аудиту тощо, метою діяльності яких є вивчення конкретної проблеми перевитрат державного бюджету на

відповідний сектор державної політики. У сфері природокористування, особливо охорони природної спадщини, парламент може також проводити, окрім фінансового, і так званий аудит природних ресурсів, коли спеціально створені комітети на місцевості перевіряють стан природокористування. Особливої актуальності це набуває під час аудиту земельних та лісових ресурсів. При цьому діяльність таких комітетів та комісій часто є секретною відносно діяльності уряду, оскільки вважається, що їхні члени виконують волю монарха, перевіряючи діяльність урядовців [57, с. 145–152]. Незважаючи на те, що це є певною рудиментарною формою реалізації державної влади, ми все ж таки погоджуємося із тим, що надання секретності або обмеженості в розголошенні деталей діяльності членами комітетів значно підвищує ефективність парламентського контролю, особливо у сфері користування земельними ресурсами.

Також слід зазначити, що парламентський фінансовий контроль досить часто використовується й у Франції, незважаючи на те, що загалом парламент цієї країни має мало повноважень у сфері контролю за діяльністю органів виконавчої влади, оскільки ця прерогатива належить Президенту та спеціальним судам – Конституційному та адміністративним. Але разом з тим контроль за фінансовою діяльністю уряду в будь-якій сфері державного управління, і зокрема у сфері використання та охорони природних ресурсів, здійснюється парламентом завдяки зусиллям рахункової палати із обов'язковим залученням незалежних аудиторів. Така обов'язковість пояснюється можливістю уряду впливати на діяльність державних службовців незалежно від того, у якій структурі вони працюють, і абсолютною неможливістю впливати на діяльність незалежних спеціалістів-аудиторів, оскільки такий тиск розцінюватиметься як кримінальний злочин [58, с. 98–101]. Ми вважаємо, що особливе місце в системі парламентського контролю займає бюджетний і фінансовий контроль. У більшості зарубіжних європейських країн для підвищення ефективності парламентського контролю за виконанням

бюджету та витрачанням державних коштів створюється спеціалізований колегіальний орган типу рахункової палати. Його необхідність очевидна, тим більше зважаючи на активний процес євроінтеграції, оскільки депутати під час обговорення фінансових питань особливу увагу звертають на фінансування державних програм, надання субвенцій і субсидій, податкових пільг у розрізі або свого виборчого округу, або за профілем діяльності комітету (комісії), членом якого вони є. Тим самим ні окремі депутати, ні комітети (комісії) часто не в змозі оцінити весь бюджет та ефективність його виконання [58, с. 294–300].

Повертаючись до досвіду Франції, слід зауважити, що найбільш потужним інструментом парламентського контролю в цій країні є депутатські запити та інтерпеляція. Інтерпеляції завжди передують звітам уряду перед парламентом. Сформульовані одним або групою депутатів і подані в письмовій формі вимоги до окремих міністрів дати пояснення щодо певних дій уряду створюють певний план майбутнього звіту уряду перед парламентом. Як правило, інтерпеляція вноситься тільки Національною асамблеєю (нижня палата парламенту) та передбачає за результатами обговорення питання, яке є предметом інтерпеляції, прийняття резолюції (зокрема про недовіру уряду) [59, с. 84–86]. Отож, науковці виділяють різні види запитів: інтерпеляція – запит від групи депутатів, який передбачає обов’язкову доповідь перед парламентом; депутатський запит – запит, який здійснюється одноосібно або групою депутатів та містить у собі вимогу надання доказів і пояснень щодо конкретного управлінського рішення чи дії з мотивацією урядовця щодо законності такої дії; петиція – запит у формі прохання відреагувати на конкретну подію урядовцем із подальшим звітом про вжиті ним заходи. При цьому існують вимоги щодо необхідності підтримки інтерпеляцій певною кількістю депутатів, а саме 1/10 складу Національної Асамблеї; петиції – Головою Національної Асамблеї, оскільки вона надсилається від його імені. Зауважимо також, що письмові запитання у всіх без винятку формах та відповіді на них

публікуються в «Journal Officiel» та є суспільним надбанням. На наш погляд, такий доволі диференційований підхід до простого інструменту контролю – депутатських запитів і перетворює його на найбільш дієвий з погляду парламентського контролю інструмент встановлення законності діяльності уряду та відповідності реалізованої державної політики тим очікуванням та планам, які приймалися урядом як програма власної діяльності. Парламент Франції не затверджує програму діяльності уряду, але схвалює її. Конституція Франції не дає можливість депутатам відхилити програму уряду цілком, а дозволяє лише висловити зауваження до певної частини, яка після доопрацювання повинна бути схвалена. Таким чином, парламент перекладає відповідальність і за розробку, і за реалізацію такої програми цілком на уряд, що й пояснює обмеженість способів парламентського контролю за його діяльністю.

Ще одним надзвичайно дієвим та потужним інструментом парламентського контролю є контроль засобами спеціального уповноваженого парламенту в певній сфері – омбудсмена. На жаль, сучасна практика парламентаризму знає лише декілька випадків створення посади омбудсмена з питань ефективного природокористування та охорони природного середовища (Швеція, Норвегія, Канада). При цьому в Канаді цей омбудсмен одночасно охоплює своїм контролюючим впливом питання розвитку північних територій та справи інуїтів.

Загалом поширення омбудсменів слід сприймати як доволі ефективний світовий феномен, який відзначається розширенням не стільки навіть функції парламентського контролю, скільки функції захисту прав людини і громадянина, оскільки логіка цієї посади незалежно від сфери застосування передбачає акцент на максимальне дотримання прав людини і громадянина. В аспекті нашого дослідження таке дотримання передбачається у сфері природокористування та екологічному секторі.

Так, зокрема, В. Паливода, досліджуючи парламентський контроль за

діяльністю спеціальних служб, зазначає, що омбудсмен може вважатися доволі потужною альтернативою контрольним заходам у вигляді створення спеціальних комісій, оскільки його діяльність поєднується із діяльністю інститутів громадянського суспільства, що значно звужує можливості влади до укриття або викривлення фактів [60]. Зважаючи на досвід здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, така альтернатива є цілком виправданою, ефективною й надзвичайно популярною саме в суспільстві.

На нашу думку, саме в інституті омбудсмену реалізується представницька функція парламентського контролю. Уповноважені з прав людини відіграють важливу роль у зміцненні парламентів, особливо для таких, що поступаються в законодавчих та бюджетних питаннях законодавчій гілці влади. Омбудсменів зазвичай призначають парламенти, і лише в окремих випадках – міністерства, а тому надзвичайно персоналізована природа цієї інституції визначає особливу важливість відбору людини на цю посаду. Вона повинна бути медійною, авторитетною та мати гарні адміністративні якості [61]. Солідаризуючись із цією позицією, В. В. Марченко зауважує, що найголовнішою вимогою омбудсмену є незалежність і від законодавчої, і від виконавчої гілок влади. Ця посада є квінтесенцією контрольної функції парламенту, оскільки вона «прив'язана» до каденції парламенту, але разом з тим перевіряє і його діяльність в тій чи тій сфері при реалізації відповідної державної політики [62, с. 12–14]. Ми наголошуємо на тому, що практика омбудсменів у сфері використання та охорони природних ресурсів в умовах України є актуальною, а сама діяльність такого уповноваженого – реальним дієвим інструментом контролю в означеній сфері. Це означає, що в рамках цієї дисертаційної роботи вирішуватиметься питання допустимості та доцільності створення відповідної посади.

До речі, досвід Франції також демонструє дієвість функціонування інституту омбудсмену, оскільки він наділений повноваженнями звертатися до

правоохоронних та судових органів з питань порушення кримінальної справи чи скасування в судовому порядку тієї чи тієї дії або рішення уряду чи окремого посадовця. Таке звернення розглядається в особливому порядку, як правило, скороченому та максимально публічному, що підвищує рівень контролю, залучаючи до нього ще й громадськість.

На відміну від Франції, омбудсмен у Польщі не має такого рівня ефективності у своїй діяльності. Натомість парламентський контроль у цій країні має у своєму арсеналі так званий «конструктивний вотум недовіри», що є найбільш дієвим засобом контролю саме за діяльністю уряду. Право Сейму на вияв вотуму недовіри окремому міністру може бути реалізоване при зверненні з відповідною пропозицією не менш як 69 депутатів. Не раніше ніж через сім днів після його внесення Сейм може прийняти постанову про відкликання міністра більшістю голосів від встановленого числа депутатів. Також у Польщі до найбільш широко використовуваних у парламентській практиці форм отримання інформації та здійснення контролю над виконавчою владою відносять депутатські інтерпеляції, запити й питання. Практика свідчить, що польські парламентарії активно використовують належні їм права й на кожному засіданні Сейму звертаються до виконавчої влади в той чи той спосіб [62, с. 24–26]. Конструктивний вотум недовіри є не досить поширеною практикою, хоча й досить ефективною, оскільки вважається, що позбавлення посади конкретного міністра призведе до призначення на його посаду міністра, який є представником тієї самої політичної сили. Зазвичай така ситуація характерна для більшості країн, оскільки місця в уряді розподіляються за політичною квотою, що знижує ефективність державно-управлінських функцій, і саме через це ми наголошуємо на необхідності відмежування та нівелювання політичної компоненти проведення парламентського контролю.

Підсумовуючи викладене вище, доцільно систематизувати практики

окремих країн у контексті запровадження парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, виділивши основні форми його застосування (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Окремі практики здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів у зарубіжних країнах

Країна	Форми контролю
Великобританія (парламентська монархія/двопалатний парламент)	– діяльність комітетів (постійних та тимчасових, зокрема спільних), а також слідчих комісій; – запити, пропозиції, поправки до тронної промови (внесення поправок до тронної промови передбачає обговорення урядової доповіді про програму діяльності уряду); – контроль за делегованим законодавством; – бюджетний контроль (фінансовий); – парламентські розслідування; – контроль, що здійснюється омбудсменом
Німеччина (парламентська республіка/двопалатний парламент)	– депутатські запити та інтерпеляції; – парламентські розслідування; – конституційна відповідальність; – контроль, що здійснюється омбудсменом
Польща (змішана республіка з відносно сильною владою Президента / двопалатний парламент з сильною нижньою палатою) усі контрольні заходи реалізує виключно Сейм	– інтерпеляції, запити, запитання з поточних справ; – бюджетний контроль; – заслуховування періодичних звітів уряду; – парламентські розслідування; – політична відповідальність уряду; – конституційна відповідальність – імпічмент; – притягнення до конституційної відповідальності

США (президентська республіка/двопалатний парламент)	– бюджетний контроль (фінансовий); – парламентські розслідування; – контроль, що здійснюється допоміжними органами Конгресу; – спеціальні комітети, що створюються обома палатами парламенту
Франція (змішана республіка/двопалатний парламент)	– депутатські запитання та петиції, інтерпеляція; – парламентські розслідування; – бюджетний контроль із залученням незалежних аудиторів (функціями бюджетного контролю наділено незалежний від законодавчої та виконавчої гілок влади орган – Суд бюджетної та фінансової дисципліни); – контроль, що здійснюється омбудсменом

Підсумовуючи наведене вище, на нашу думку, особливостями реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів у зарубіжних країнах можна вважати такі:

форми, методи та рівень ефективності реалізації парламентського контролю безпосередньо залежить від структури парламенту. У країнах з бікамералізмом, парламентський контроль - складний механізм, який охоплює серйозні за розміром сегменти державного регулювання, є ґрунтовним з погляду підходу до аналізу системності державної політики. Встановлено, що у таких парламентах контроль реалізується довше за часом, якщо мова йде про парламентські слухання із доволі низьким рівнем ефективності, оскільки залучення двох палат мінімізує якість контролю та зменшує відповідальність однієї палати за його результати. Натомість контроль засобами спеціальних парламентських комісій та комітетів у бікамеральних парламентах має вищу результативність;

якість та ефективність парламентського контролю в демократичних країнах демонструє об’єктивний стан державного управління у сфері використання та охорони природних ресурсів. Натомість в авторитарних та тоталітарних країнах подібний контроль являється елементом демонстрації політичної сили лідера або

політичної партії і не має необхідного ефекту на вирішення системних проблем у державному управлінні;

у традиційних біпартійних країнах (Великобританія, США) парламентський контроль часто перетворюється на інструмент політичного протистояння, відсуваючи на другий план реальні цілі та завдання його здійснення у сфері використання та охорони природних ресурсів;

парламентський контроль у більшості країн ЄС є надзвичайно дієвим інструментом внутрішнього аудиту механізмів держави та якості реалізації державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів. Під час його реалізації вирішуються проблеми правозастосування, створюються прецеденти виправлення деформацій державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів на національному рівні, дослідження якої на рівні ЄС, в умовах євроінтеграції, дає змогу випрацювати своєрідні рекомендації не лише для застосування загальноєвропейського законодавства, але і для побудови дієвих інструментів реалізації окремих елементів інституційного, організаційного та правового забезпечення аналізованого виду державної політики.

Таким чином, вважаємо за доцільне звернути увагу на декілька найбільш вдалих з погляду потенційної доцільності та можливості застосування в Україні окремих практик здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів у зарубіжних країнах. Передусім варто підкреслити наступне: різноманітність у формах здійснення парламентського контролю, кожна з яких відповідає поставленій цілі, є оптимальною за співвідношенням «результат – витрати» та охоплює окрему сферу державного регулювання у вказаній сфері. Зокрема, звертає на себе увагу той факт, що реалізація парламентського контролю у вигляді парламентських слухань вирішує глобальні, системні проблеми й не повинна звужуватися до інструменту політичного протистояння. Парламентські слухання, як, наприклад, у Франції чи Німеччині, дозволяють аналізувати

практичне здійснення державної політики і цілісно, й охоплюючи окремі сегменти природоохоронної політики. Парламент тут не лише ухвалює рішення про запровадження змін,- відповідні рішення на підставі аналізу матеріалів розробляються комітетами та виносяться на обговорення парламенту. Лише після цього відбувається корегування державної політики або схвалення наявної моделі її реалізації. Описаний розгляд дає змогу суттєво підвищити рівень утилітарності результатів парламентського контролю та раціоналізувати методи витрати на його проведення.

Другим важливим елементом є реалізація парламентського контролю за рахунок створення слідчих комісій або спеціальних комітетів. Кожен із них формується не лише із самих парламентарів, але до цього також долучаються фахові спеціалісти, і що важливо – спеціалісти та відповідальні особи органу державної влади, діяльність якого є об'єктом контролю. Таке поєднання фахівців суттєво підвищує якість аналізу, розкриваючи найбільш проблемні питання, та не дає приховувати певні факти від парламенту. Слід усвідомлювати, що навіть у демократичних країнах із високим рівнем політичної культури та соціальної відповідальності посадові особи намагаються утримати власні посади. Тому під час здійснення парламентського контролю важливо максимально об'єктивно та ґрунтовно дослідити діяльність органів державної влади у сфері використання та охорони природних ресурсів, що досягається з-поміж іншого за рахунок залучення сторонніх фахівців.

Окремою формою парламентського контролю слід вважати державний *аудит,* який проводиться за участі рахункової палати чи іншого органу фінансового контролю, створеного при парламенті. Вітчизняний аналог – Рахункова палата – здійснює контроль лише щодо виконання Державного бюджету та бюджетних програм, натомість зарубіжні аналоги мають значно ширші повноваження, що перетворює такий орган парламентського контролю у

сфері використання фінансових ресурсів держави на реалізацію державної політики, зокрема в аналізованій сфері, на більш потужний та професійний інструмент виправлення та викриття фінансових дисбалансів і головне – корупційних ризиків. В умовах пошуку шляхів і засобів для розвитку економіки України, інтеграції в європейський та світовий господарський простір, створення конкурентоспроможних підприємницьких структур у сфері природокористування, здатних залучати інвестиційні ресурси, все більшого значення набуває запозичення досвіду європейської системи правового регулювання фінансового сектору [64]. На нашу думку, важливим засобом здійснення парламентського контролю слід вважати запровадження інституту омбудсмена в різних сферах реалізації державної політики, зокрема і у сфері використання та охорони природних ресурсів. В Україні практика створення омбудсменів є недостатньо результативною та ефективною, оскільки, окрім Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, жоден інший омбудсмен, наприклад, інвестиційний бізнес-омбудсмен, не продемонстрував необхідного рівня якості здійснення контрольної функції. Натомість у зарубіжних країнах, зокрема у Швеції, Норвегії, США, цей інструмент парламентського контролю набув поширення та виконує важливу роль не лише в контрольній діяльності парламенту, але й у процесі формування, корегування та методичного забезпечення реалізації державної політики, зокрема у сфері використання та охорони природних ресурсів. Інститут омбудсмену пережив надзвичайно потужний розвиток із запровадженням нових парадигм державного управління – сталого розвитку та інклюзивного управління, що дало поштовх до реалізації нових форм публічного адміністрування суспільних процесів.

Найбільш дієвою формою парламентського контролю так чи інакше є *парламентські слухання*, що проводяться відносно конкретних посадовців, що обіймають найвищі посади в тій чи тій сфері державного управління, і, зокрема, у сфері використання та охорони природних ресурсів, або очільника уряду. Результатами таких слухань є різні інструменти реагування парламенту на

ситуацію в конкретному сегменті реалізації державної політики, але найбільш жорстким та дієвим є вияв недовіри (вотум недовіри) і всьому уряду, і окремим урядовцям, посадовцям та ін. Але зарубіжний досвід демонструє, окрім можливості виявлення недовіри голові того чи того органу державної влади, опцію з встановлення недоцільності подальшої діяльності органу загалом, що призводить або до його ліквідації, або до реорганізації шляхом злиття чи повної модернізації. Такий інструмент вирішує проблему значно глибше, ніж звільнення очільника державної інституції чи всього уряду, що, до речі (як свідчить досвід Італії), може призвести до перманентної урядової кризи та відсутності ефективної системи управління державою. Натомість реформування інституційного складника механізму держави, навіть якщо це прямо не належить до функцій парламенту, а реалізується ним у вигляді рекомендацій Президенту країни щодо змін у системі органів державного управління, є потужним інструментом та практичним втіленням контрольної функції не лише парламенту, а держави загалом.

Висновки до розділу 1

Підсумовуючи результати проведеного аналізу теоретико-методологічних засад здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, зазначимо наступне:

1. Визначено сутність *парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів*, під яким розуміється функція парламенту, яка на рівні із законодавчою забезпечує повноту реалізації конституційно-правової та державно-управлінської правосуб'єктності парламенту, його здатність реально впливати на регулювання суспільних процесів після прийняття нормативно-правових актів через інструмент коригування правозастосовної діяльності.

З’ясовано, що парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів - це елемент системи державного управління, який не спричиняє прямих юридичних санкцій, а лише політичні, зокрема щодо призначення та звільнення окремих осіб, які реалізують державну політику у сфері природокористування.

Встановлено, що парламентський контроль має декілька форм та виявляється по-різному залежно від завдань контролю, об’єкта, який підлягає контролю, а також вимог, що висуваються до результатів такого контролю.

Визначено, що парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів:

- у широкому розумінні являє собою *засіб реалізації* парламентом функції щодо практичного забезпечення виконання принципу стримування і противаги відносно органів виконавчої влади у сфері використання та охорони природних ресурсів;

- у вузькому розумінні - є *спеціальною, окремою функцією парламенту* щодо з’ясування реального стану виконання органами виконавчої влади завдань державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів та виявлення недоліків її реалізації; встановлення ступеня досягнення цілей державної політики та реалізації органами виконавчої влади державних гарантій в означеній сфері суспільних відносин, метою якої є вироблення напрямів удосконалення законодавства та корегування державної політики, зокрема шляхом застосування політичних санкцій парламентом та юридичних санкцій компетентними органами.

2. Встановлено зміст та наповнення процедури здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів та її наслідки. Доведене існування декількох послідовних етапів, що є уніфікованими для реалізації парламентського контролю в будь-якій сфері державного регулювання

суспільних відносин. Зазначено, що така процедура є *структурованою сукупністю послідовних дій, кожна з яких повинна бути законодавчо визначена, суб'єктно орієнтована та забезпечена необхідним набором інструментарію державно-управлінського реагування*. Її змістовне наповнення обумовлюється сферою застосування, формою парламентського контролю та специфікою правового статусу органу державної влади, діяльність якого контролюється, або правовим режимом відносин чи характером реалізації державної політики, що виступає об'єктом парламентського контролю.

Незважаючи на політичну суб'єктність парламенту, сам контроль повинен бути максимально об'єктивним, а тому до його проведення на різних етапах процедури долучаються фахові спеціалісти, не залежні від парламенту, які повинні забезпечити повноту інформації щодо об'єкта контролю та доведення причинно-наслідкових зв'язків між результатами діяльності органів, що контролюються, зокрема прийнятих ними рішень та наслідків, до яких вони призвели. Здійснюючи контроль парламент реагує на інституційні деформації системи державного регулювання у сфері використання та охорони природних ресурсів шляхом видання відповідних нормотворчих актів, зокрема законів, що потребує очевидного спрощення процедури законотворчої ініціативи, а також трансформації сучасної парадигми парламентаризму в контексті розширення значення контрольної функції в його законотворчій діяльності, надання їй більшої ваги за рахунок легітимізації результатів парламентського контролю, уникаючи політичного підтексту та виключаючи політичну кон'юнктурність таких результатів.

Проведення парламентського контролю здійснює не лише весь парламент, але і його структурні елементи: комісії, комітети тощо. Це підвищує його ефективність, оскільки реалізація такого контролю всім складом парламенту є процедурою доволі громіздкою.

Проведення парламентського контролю повинно відповідати інтересам підвищення ефективності корегування державної політики у сфері природоохоронної діяльності та у сфері використання природних ресурсів, а тому має здійснюватися спеціальним компетентним суб'єктом.

3. Аналіз світового досвіду здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів продемонстрував наявність таких загальних форм та інструментів: діяльність постійних та тимчасових парламентських, слідчих комісій; інститут депутатських запитів та інтерпеляції; бюджетний (фінансовий контроль) за допомогою спеціальних аудиторських, рахункових, фінансових служб; контроль, що здійснюється омбудсменом. Зокрема у Великобританії найбільш дієвими формами парламентського контролю є: діяльність постійних та тимчасових, зокрема спільних з Урядом комітетів, а також слідчих комісій; запити, пропозиції, поправки до тронної промови; контроль за делегованим законодавством; парламентські розслідування. У Німеччині звертають на себе увагу такі форми парламентського контролю як: депутатські запити та інтерпеляції; парламентські розслідування; конституційна відповідальність. Приклад Польщі демонструє найбільш розгалужені можливості парламенту в сфері реалізації контрольної функції, оскільки окрім наведених вище форм реалізуються додаткові: заслуховування періодичних звітів уряду; парламентські розслідування; конституційна відповідальність – імпічмент окремих посадових осіб.

Серед найбільш дієвих та актуальних форм парламентського контролю, які доцільно розглянути з подальшою імплементацією у вітчизняну українську практику контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, виділено: інститут парламентських запитів, інтерпеляцій та петицій, що застосовується у Франції із обов'язковим їх опублікуванням та публікація відповідей на них; діяльність постійних парламентських комітетів, що

супроводжують та контролюють діяльність міністерств на прикладі Великобританії; конструктивний вотум недовіри на прикладі Польщі; створення інституту омбудсмену у сфері природокористування та охорони природного середовища на прикладі Швеції.

Основні результати першого розділу висвітлено у публікаціях автора: [66]; [67]; [67].

РОЗДІЛ 2
ОБГРУНТУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ В УКРАЇНІ

2.1. Організаційно-правовий механізм забезпечення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів як форма реалізації контрольної функції Верховної Ради України

Практичне втілення функцій законодавчої гілки влади в Україні реалізується в діяльності Верховної Ради України – єдиного законодавчого органу держави. Законотворчість та прийняття законів – це форма діяльності Верховної Ради України як органу публічного управління. Процес управління є цілісним і складним та втілюється в постійній послідовній реалізації окремих елементів управлінської функції, які, крім іншого, включають і контроль. Контроль, який здійснює парламент у будь-якій державі, – це своєрідний засіб уособлення механізму стримування та противаги, яким забезпечується ефективне функціонування всієї системи державного управління та баланс між усіма гілками державної влади. Доцільно погодитись із думкою З. М. Бурик, щодо надзвичайної актуальності питань, пов’язаних із проблемою у забезпеченні сталого розвитку та відповідним державним регулюванням, адже саме це стане запорукою сталому економічному розвитку, покращенням конкурентоспроможності країни у відносності до екологічної стабільності [68].

Зміст парламентського контролю розкривається через функції Верховної Ради України (далі – ВРУ), проте виникає потреба у відповідному організаційно-правовому забезпеченні, метою якого є максимізація управлінського потенціалу

та повноти досягнення цілей, які ставляться державою перед будь-яким органом державної влади в межах реалізації державної політики в конкретному напрямі. Саме тому парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні, який здійснюється ВРУ, повинен мати чітку регламентацію форм та засобів здійснення, механізмів проведення окремих процедур, а також способів впливу на об'єкт контролю за результатами проведеного контролю. Отож, контрольна функція ВРУ розглядається не як спосіб штучного розширення, а лише як форма забезпечення практичного контролю з боку ВРУ за правильністю, повнотою та строками реалізації органами державної влади тих чи тих законодавчих актів чи Постанов Верховної Ради України, на обов'язкове виконання яких вони спрямовані. А також, парламентський контроль в аналізованій сфері виконує суспільно-політичну роль, а саме відповідає за забезпечення реалізації зобов'язань держави відносно населення в екологічній сфері та сфері природокористування з метою надання майбутнім поколінням гідних умов для проживання, зокрема екологічних.

Ст. 75 Конституції України закріплює, що ВРУ є єдиним законодавчим органом державної влади в Україні, що фактично наділяє цей орган статусом установчого органу держави, оскільки саме через законодавство реалізується вся державна політика та регулюються всі суспільні відносини. Але, як слушно зазначає В. С. Журавський, це не означає, що ВРУ як Парламент позбавляється можливості виконання інших функцій, зокрема контрольної функції, у спосіб, який не заважає її законотворчій діяльності та тими інструментами, які наявні в структурі ВРУ [14, с. 172–175]. На думку ж О. О. Майданника, виконання законотворчої функції парламентом та спосіб його формування – шляхом представницької демократії через вибори депутатів, зокрема від різних політичних партій – створюють механізми блокування політичних мотивів та амбіцій парламентарів під час реалізації контрольних функцій. Особливо якщо мова йде

про контроль діяльності уряду, що в умовах парламентсько-президентської республіки створює велику кількість преференцій для тих політичних груп, які контролюють і парламент, і уряд [5, с. 15–17]. Така ситуація пояснює постійне політичне протистояння всередині ВРУ за контроль над різними структурними елементами, наприклад, над комітетами ВРУ, через які, зокрема, і здійснюється парламентський контроль за діяльністю уряду.

У цьому контексті з урахуванням практики діяльності парламентських комітетів слід погодитися з думкою С. А. Косінова, який наголошує на необхідності розробки й застосування науково обґрунтованих критеріїв розмежування компетенції комітетів та методологічного забезпечення процедур визначення їхньої оптимальної кількості. Усе це потребує закріплення на законодавчому рівні, чого вочевидь немає в системі нормативно-правових актів, якими забезпечується реалізація контрольної функції ВРУ у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні [69, с. 10–11]. З огляду на це, на нашу думку, аналіз організаційно-правового забезпечення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні слід проводити таким чином, який би дав змогу одночасно розкривати не лише проблемні аспекти здійснення парламентського контролю, але й вирішувати проблеми його практичного втілення в сучасних умовах. При цьому слід виходити з таких тез про контрольну функцію ВРУ, які були нами доведені в попередньому підрозділі:

контрольна функція ВРУ - допоміжна відповідно вона не може існувати у самостійності відносно сфери державно-владних відносин, ще не є охопленими право регулювальним впливом законів, нормативних актів, виданих ВРУ;

парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні здійснюється не лише за урядом, а за всіма суб’єктами, які реалізують відповідний напрям державної політики, контроль яких входить до компетенції ВРУ або повинен бути включений до компетенції ВРУ у випадку

доведення такої необхідності в силу поширення дії актів, що видаються парламентом на відповідні суб'єкти державного управління;

парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні не може здійснюватися відносно суб'єктів місцевого самоврядування та осіб приватного права, а лише в межах системи державно-владних відносин, коли парламентський контроль спрямовується виключно на орган державної влади або суб'єкт публічного права державної власності.

Для ефективного забезпечення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні сформовано відповідну систему нормативно-правових актів, покладений нами в організаційно-правовий механізм державного управління у зазначеній сфері.

В цілому, під поняттям механізм державного управління ми розуміємо сукупність правових норм й організаційних структур системи органів державної влади та процеси їх функціонування і розвитку.

Розглядаючи організаційно-правовий механізм державного управління у досліджуваній сфері ми акцентуємо увагу на положеннях Конституції України, яка має найвищу юридичну силу та виступає нормативно-правовим актом, яким формуються основні контури реалізації державної політики у вказаній сфері.

Системний аналіз положень Конституції України демонструє, що на ВРУ покладаються контрольні функції, але деталізація порядку їх здійснення відсутня. Так, відповідно до п. 33 ч. 1 ст. 85 Конституції України «здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом» [71]. За своєю правовою природою ця норма є бланкетною, що означає існування відповідних спеціальних законів України, якими регулюється порядок, форми та спосіб здійснення парламентського контролю.

Натомість ст. 85 Конституції України містить й інші норми, якими регулюється реалізація окремих елементів парламентського контролю (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Закріплення функції парламентського контролю за Конституцією України

Зміст норми	Норма Конституції України	Практичне значення для реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні
Затвердження Державного бюджету України, контроль за його виконанням, прийняття рішення щодо звіту про його виконання	п. 4 ч. 1 ст. 85	У Державному бюджеті України визначаються обсяги та напрями фінансування реалізації державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів
Розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України	п. 11 ч. 1 ст. 85	Програма уряду містить напрями реалізації державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів. Через схвалення або несхвалення програми дії уряду ВРУ має можливість корегувати реалізацію державної політики в аналізованій сфері
Здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України	п. 13 ч. 1 ст. 85	Виконання контрольних функцій у частині виконання урядом державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів
Призначення на посади та звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати	п. 16 ч. 1 ст. 85	Рахункова палата є спеціальним органом, який має контрольні повноваження у сфері перевірки напрямів витрачання державних коштів, зокрема на реалізацію політики в аналізованій сфері органами державної влади
Прийняття рішення про	п. 34 ч. 1 ст.	Шляхом запиту ВРУ отримує

направлення запиту до Президента України	85	необхідну інформацію про стан реалізації всієї державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів і окремих її напрямів або окремих програм у цій сфері
Призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату Верховної Ради України; затвердження кошторису ВРУ та структури її апарату	п. 35 ч. 1 ст. 85	ВРУ здійснює контрольні функції через свої структурні підрозділи, зокрема комітети Верховної Ради України, організацію роботи яких здійснює Апарат ВРУ. Ця норма уособлює організаційне забезпечення контрольної діяльності парламенту

Таким чином, контрольні функції парламенту закріплюються в ст. 85 Конституції України і включаються до переліку повноважень ВРУ. Це дає змогу говорити про установчий характер цієї норми, якою фактично визначаються контури організаційного забезпечення парламентського контролю, хоча й не закріплюються функційне, змістовне наповнення такого контролю.

Що ж стосується процедури здійснення парламентського контролю, тобто як на конституційному рівні відображено механізм парламентського контролю, то слід звернути увагу на ст. 89 Конституції України. У ній, зокрема, зазначено:

– ВРУ для виконання контрольних функцій у відповідності до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети та обирає голів, перших заступників, заступників голів та секретарів цих комітетів (ч. 1 ст. 89 Конституції України);

– ВРУ може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань (ч. 2 ст. 89 Конституції України);

– ВРУ у встановлений Конституцією України спосіб може утворювати тимчасові слідчі комісії для проведення розслідування з питань, що становлять

суспільний інтерес (ч. 3 ст. 89 Конституції України).

Таким чином, реалізація контрольної функції ВРУ лежить фактично на її структурних елементах – комітетах, засіданнях постійних парламентських комітетів, тимчасових слідчих комісіях, але при цьому на рівні Конституції України не визначено спосіб участі в таких контрольних заходах усього складу Верховної Ради. Вочевидь законодавець, запроваджуючи в ст. 85 Конституції України різні форми реалізації парламентського контролю, передбачав у подальшому створення відповідного нормативно-правового забезпечення їх шляхом прийняття окремих законів, як це відображено в ч. 4 ст. 89 Конституції України, відповідно до якої «організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України, її тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюються законом» [73]. Доцільно було б супроводити відповідною бланкетною нормою й кожне положення Конституції України, що стосується форм здійснення парламентського контролю. Мова йде про необхідність розроблення окремого закону на кожен вид парламентського контролю, закріплений у ст. 85 Конституції України. На сьогодні спеціальне законодавство у сфері парламентського контролю формується лише із законів України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про комітети Верховної Ради України», системний аналіз положень яких буде здійснено нижче.

На наш погляд, наведені вище положення Конституції України демонструють відсутність системності та деталізації закріплення контрольних функцій ВРУ загалом та у сфері природокористування зокрема. Однак слід зазначити, що на рівні Конституції закріплюються основні межі законодавчого врегулювання форм, способів та механізмів парламентського контролю. Конституційно-правовий режим парламентського контролю хоча й не достатньо конкретний та однозначний, але характер такого регулювання за своєю правовою та державно--управлінською роллю уявляється максимально допустимим та

можливим у сучасних умовах. Він є установчим, а враховуючи парламентсько-президентську форму правління в Україні, такий спосіб закріплення контрольних функцій ВРУ не повною мірою відображає принципи розподілу державної влади, залишаючи можливість для ВРУ чинити політичний тиск, зокрема на уряд, через інструменти та механізми контролю.

Ми не можемо робити сміливі висновки стосовно того, що законодавець хибно розуміє контрольну функцію та призначення парламентського контролю в межах законодавчої гілки влади, тобто не як самостійного виду державно-управлінської діяльності, а лише як елементу забезпечення повноти виконання законів органами державної влади. Але, аналізуючи положення ст. 85, 89 Конституції України, доходимо висновку, щодо конституційно-правового статусу парламентського контролю штучно розширений за межі законодавчої функції, оскільки передбачає можливість контролю за діяльністю КМУ поза виконання ним законів України, проте у відповідності до забезпечення виконання ним певних поставлених програм, затверджених урядом, у яких механізм контролю передбачається суто в межах вертикалі виконавчої гілки державної влади. Подібна ситуація означає не лише необхідність систематизації законодавчих положень у сфері парламентського контролю, але і створення галузевого законодавства для реалізації такого контролю за всіма сферами суспільних відносин, зокрема і у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні.

Наступним елементом організаційно-правового механізму парламентського контролю в аналізованій сфері виступають закони України. Передусім нами проведено системний аналіз положень Закону України «Про Регламент Верховної Ради України».

Так, відповідно до ч. 2 ст. 1 цього Закону «регламент з-поміж іншого встановлює порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради. Особливості здійснення контрольних функцій Верховної Ради у сферах

національної безпеки і оборони визначаються Законом України „Про національну безпеку України”» [72]. Таким чином, цей закон є основним установчим нормативно-правовим актом, яким визначаються засади здійснення парламентського контролю та його реалізація в конкретних сферах. Разом з тим звертає на себе увагу наявність спеціального Закону України «Про національну безпеку України», яким деталізується порядок реалізації парламентського контролю у сфері національної оборони. Така підвищена увага до детальної регламентації парламентського контролю в окремій сфері є цілком зрозумілою, однак це дає підстави говорити про доцільність створення спеціального законодавства щодо регламентації парламентського контролю в кожній окремій сфері, у якій він проваджується. Ця теза потребує уточнення, оскільки на сьогодні сфери парламентського контролю самі по собі чітко не визначені, контури здійснення ВРУ контрольної функції надзвичайно розмиті, що ускладнює не лише його законодавче регулювання, але й саму процедуру проведення.

Відповідно до п. 4 ч. 4 ст. 20 цього Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» «питання щодо здійснення парламентського контролю, розгляд яких є виключним правом Верховної Ради у випадках, передбачених Конституцією України та законами України, включаються до порядку денного сесії Верховної Ради позачергово без голосування» [73]. Ця норма свідчить про те, що ВРУ всім складом все ж таки бере активну та пряму участь у здійсненні парламентського контролю, хоча в Конституції України зазначено, що ця функція покладається на комітети ВРУ.

Аналіз положень Розділу VI Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» «Розгляд питань, пов’язаних із здійсненням контрольних функцій Верховною Радою України» дає змогу зробити висновок, що законом визначено такі можливі форми здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні:

депутатські запити;

парламентський контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України;

парламентські слухання.

Натомість попередній аналіз положень Конституції України демонструє наявність у ВРУ функції запитів до Президента України. Вочевидь така функція має на меті отримання не лише інформації в тій чи тій сфері, яка має інтерес для ВРУ, але і здійснення парламентом її аналізу та висновків із подальшими наслідками. Тому доцільно говорити про необхідність розширення форм контрольних функцій парламентом. Більше того, саме формулювання назви Розділу VI аналізованого Закону демонструє, що законодавець не обмежується контрольною функцією, а покладає на себе одразу декілька контрольних функцій, що, на наш погляд, є некоректним закріпленням сутності парламентського контролю, оскільки в такому викладі норми уявляється, що депутатські запити та парламентські слухання виступають не формами парламентського контролю, а окремими та самостійними контрольними функціями ВРУ.

Аналіз кожної форми парламентського контролю, про які йдеться у Розділі VI Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», доцільно розпочати із депутатського запиту. Так, відповідно до ст. 224 цього Закону депутатські запити можуть готувати та вносити на розгляд ВРУ окремий депутат, група депутатів, комітет ВРУ.

Відповідно до ч. 2 ст. 15 Закону України «Про статус народного депутата України», де вказано, що «депутатський запит – вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка заявляється на сесії Верховної Ради України до Президента України, до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх

підпорядкування і форм власності, дати офіційну відповідь з питань, віднесених до їх компетенції» [74]. Положення ст. 224, 225 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» свідчать про те, що будь-який депутатський запит підлягає першочерговому розгляду на пленарному засіданні ВРУ. Причому існують обмеження стосовно кількості депутатських запитів протягом одного пленарного тижня – не більше десяти. Але жоден із вищеназваних законів не дає однозначності в розумінні того, чи потребують схвалення депутатські запити, які направляються не Президенту України.

Так, ст. 225 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», фактично дублюючи положення ст. 15, 16 Закону України «Про статус народного депутата України», визначає, що «після оголошення короткого змісту депутатського запиту головуючий на пленарному засіданні Верховної Ради оголошує голосування щодо попередньої підтримки запиту до Президента України» [73]. Із цієї норми незрозумілою залишається доля інших депутатських запитів, чи потребують вони схвалення ВРУ, чи відбувається щодо них голосування й чому виділено в окрему процедуру лише депутатський запит до Президента України.

У цьому контексті видається слушним уніфікувати підходи до направлення депутатських запитів до всіх об’єктів таких запитів, зокрема у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні.

Водночас розгляд відповідей на депутатські запити незалежно від того, кому такі запити направляються, можуть проводитися ВРУ в повному складі за заявою суб’єкта депутата, який був ініціатором такого запиту. Знову ж таки в нормі ч. 1 ст. 226 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» вбачається вибірковий підхід законодавця до регламентації процедури реагування ВРУ на результати виконання депутатського запиту, оскільки незрозумілим залишається питання розгляду ВРУ в повному складі відповідей на запити, які направлялися не

депутатом, а комітетом ВРУ чи групою депутатів. Тому доцільно внести такі зміни у вказаний закон:

– формулювання частини першої статті 226 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» подати в такій редакції:

«1. Відповіді на депутатський запит оголошуються головуючим на пленарному засіданні Верховної Ради в тому разі, якщо на цьому наполягає народний депутат, група депутатів або комітет Верховної Ради України, які виступали ініціаторами депутатського запиту»;

– формулювання пункту першого частини шостої статті 226 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» подати в такій редакції:

«1) виступ народного депутата, представника від групи народних депутатів або члена комітету Верховної Ради України, від якого внесено депутатський запит з обґрунтуванням своєї пропозиції, – до трьох хвилин».

Наступною складовою організаційно-правового механізму парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні є розгляд питань, пов’язаних із діяльністю уряду, зокрема:

– схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України, зокрема в частині природокористування;

– розгляд Верховною Радою звітів і доповідей Кабінету Міністрів України у сфері використання та охорони природних ресурсів;

– проведення «години запитань до Уряду».

Аналізуючи основні положення Глави 38 «Розгляд питань, пов’язаних з парламентським контролем за діяльністю Кабінету Міністрів України» Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», доходимо висновку, що заслуховування звітів є найбільш дієвим інструментом парламентського контролю за діяльністю уряду у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Так, відповідно до ч. 6, 7 ст. 228 вказаного Закону «після заслуховування

звіту Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та співдоповідей комітетів проводиться обговорення звіту. За підсумками обговорення звіту Кабінету Міністрів України Верховна Рада приймає відповідну постанову. У разі якщо діяльність Кабінету Міністрів України визнана незадовільною, Верховна Рада може прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України» [73]. Таким чином, за результатами проведення парламентського контролю приймається відповідне управлінське рішення у формі Постанови ВРУ, його можна трактувати як елемент притягнення до політичної відповідальності Кабінет Міністрів України за неякісну або таку, що не в повному обсязі була реалізована державна політика у сфері охорони та використання природних ресурсів. Суть даної норми полягає в наступному: Постанова Верховної Ради України за своєю правовою природою є самостійним нормативно-правовим актом, у якому можуть бути відображені обставини та встановлені факти невиконання тих чи тих функцій урядом у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Схвалення програми діяльності КМУ виступає певним установчим етапом, на якому затверджується програмний документ, перевірка діяльності за яким відбувається вже під час розгляду звітів і доповідей КМУ. Тобто як елемент контрольної функції парламенту цей інструмент виступає точкою відліку початку періоду, протягом якого діяльність уряду може бути піддана критиці за умови невиконання програми, але якщо сама по собі програма виявляється неефективною чи з’являються ризики для її виконання, які можна було передбачити на етапі ухвалення, то відповідальність уряду екстраполюється і на ВРУ.

Парламентаризм у публічному управлінні має дуалістичну природу – це одночасно і особлива система організації державної влади і специфічний політичний інститут. При цьому, зазначимо, що парламент фактично обирає уряд,

визначає основні напрямки соціально-економічного розвитку держави. Такий зміст парламентаризму надає представницька ідея парламенту як відображення інтересів народу України через обраних представників, форма представницької демократії [74].

На наш погляд, з точки зору предметності та об'єктної скерованості парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів найбільш вдалою та системною формою є проведення «години запитань до Уряду». Така форма контролю, незважаючи на свою нетривалість (одна година протягом одного пленарного тижня), усе ж таки вбачається ефективною, оскільки законодавство передбачає можливість підготовки запитань до конкретного члена Кабінету Міністрів України. У межах «години запитань до Уряду» депутати, зокрема комітети ВРУ, отримують можливість ставити прямі питання безпосередньо Міністру захисту довкілля та природних ресурсів України або декільком міністрам одночасно з питань використання та охорони природних ресурсів, якщо такі питання входять до відання декількох і більше міністерств та відомств. За таких обставин ВРУ отримує не лише інформацію щодо стану діяльності відповідного міністерства та реалізації державної політики в аналізованій сфері, але й точку зору відповідального міністра на проблеми та ризики, пов'язані із реалізацією державної політики в цьому напрямі.

На наш погляд, суттєвим недоліком законодавчого забезпечення «години запитань до Уряду» слід вважати те, що ст. 230 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» не передбачає жодних наслідків та логічного завершення такого контрольного заходу. Логічним вважається передбачити прийняття ВРУ Постанови або ініціювання розробки відповідним комітетом ВРУ змін до законодавства у сфері природокористування чи пропозицій щодо корегування державної політики у відповідному напрямі. Якщо проводити аналогію «години запитань до Уряду» із розглядом ВРУ звітів і доповідей КМУ у

сфері використання та охорони природних ресурсів, то слід звернути увагу, що відповіді міністрів можуть вважатися стислою формою доповіді або звіту про діяльність відповідного міністерства, якщо запитання передбачає необхідність підготовки додаткових документів для демонстрації позиції міністра в конкретному питанні. Враховуючи це, доцільно запропонувати доповнити ст. 230 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» частиною восьмою такого змісту:

«8. За результатами проведення «години запитань до Уряду» Верховна Рада України постановляє Ухвалу, та/або відповідальні комітети Верховної Ради України на своєму наступному засіданні готують відповідні пропозиції щодо зміни, уточнення, удосконалення законів у відповідній сфері».

Слід наголосити, що за наслідками проведення «години запитань до Уряду» ВРУ не може прийняти рішення щодо висловлення недовіри всьому складу уряду чи окремому міністру, оскільки для цього є спеціальна процедура. Але висновки, які зроблені під час такої «години», а також письмові та усні відповіді членів уряду можуть слугувати підставою для проведення наступних контрольних заходів ВРУ чи комітетами ВРУ для забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері природокористування.

Останньою формою парламентського контролю виступають парламентські слухання, порядок організації та проведення яких регламентується нормами Глави 39 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України».

Відповідно до ст. 233 вказаного Закону «парламентські слухання у Верховній Раді проводяться з метою вивчення питань, що становлять суспільний інтерес та потребують законодавчого врегулювання. Парламентські слухання проводяться в сесійний період, як правило, не більше одного разу на місяць у дні тижня, що відводиться для роботи в комітетах, депутатських фракціях (депутатських групах)» [73]. Звертає на себе увагу той факт, що на законодавчому

рівні не визначено, що саме є суспільним інтересом або які критерії віднесення конкретної проблеми до суспільно значущих, тобто до таких, які повинні розглядатися ВРУ шляхом проведення парламентських слухань. Але якщо говорити про використання та охорону природних ресурсів, то ця сфера суспільних відносин цілком видається такою, яка може отримати найвищий рівень актуальності та суспільної значущості для того, щоб питання реалізації державної політики в ній отримали необхідну оцінку через парламентські слухання.

Відповідно до ч. 1 ст. 234 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» «пропозиція щодо проведення парламентських слухань може бути внесена на основі рішення, прийнятого комітетом з відповідного питання, у вигляді проекту постанови Верховної Ради, в якому має визначатися тема парламентських слухань та дата їх проведення» [73]. У ст. 235 та 236 цього закону визначається порядок підготовки до проведення парламентських слухань та сама процедура їх проведення. Системний аналіз вказаних положень демонструє наявність декількох суттєвих, на наш погляд, недоліків практичної реалізації контрольної функції парламенту у сфері використання та охорони природних ресурсів:

по-перше, організація проведення парламентських слухань, як і їх ініціювання, здійснюється відповідним комітетом ВРУ, але в який спосіб і що може слугувати підставою для проведення парламентських слухань, закон не визначає. Така ситуація створює передумови для політичних маніпуляцій інтересами різних груп впливу в парламенті та використовуватися як додатковий елемент політичного тиску на членів уряду з метою їх зміни;

по-друге, сам процес проведення парламентських слухань зводить функцію ВРУ до прийняття рішення на підставі розглянутого безпосередньо в пленарному засіданні питання. Однак визначення проблемності цього питання, суспільний інтерес та оцінка можливих наслідків провадиться в комітеті ВРУ. Натомість на

пленарному засіданні більшість часу виступає представник органу, який відповідальний за той напрям державної політики, який викликає суспільний інтерес.

Аналіз положень Закону України «Про комітети Верховної Ради України» показав, що відповідно до ст. 14 саме ВРУ дає доручення на підготовку проведення парламентських слухань, що явно суперечить ст. 234 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України». Крім того, ст. 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» чітко закріплює контрольну функцію комітетів ВРУ, яка полягає в такому:

аналізі практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів відання комітетів, відповідній підготовці та поданні відповідних висновків та рекомендацій на розгляд Верховної Ради України;

участі за дорученням Верховної Ради України у проведенні «Дня Уряду України»;

контролі за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предметів їх відання, для забезпечення доцільності, економності та ефективності використання державних коштів;

організації та підготовці за дорученням Верховної Ради України парламентських слухань;

організації та підготовці слухань у комітетах;

підготовці та поданні на розгляд Верховної Ради України запитів до Президента України від комітету відповідно до положень п. 34 ч. 1 ст. 85 Конституції України;

взаємодії з Рахунковою палатою;

взаємодії з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини;

направленні матеріалів для відповідного реагування в межах, установлених

законом, органам Верховної Ради України, державним органам, їх посадовим особам;

погодженні питань, проведенні консультацій щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних державних органів, створенні й ліквідації спеціальних державних органів, що віднесені до предметів відання комітетів, та здійсненні інших погоджень і консультацій у випадках, передбачених законом;

здійсненні комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого віднесено питання забезпечення контрольних функцій Верховної Ради України, контролю за діяльністю органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, правоохоронних органів спеціального призначення та розвідувальних органів [76].

На нашу думку, наведений вище перелік елементів контрольної функції комітетів ВРУ підтверджує проголошену нами раніше тезу про відсутність системності у сфері організаційно-правового забезпечення контрольної функції парламенту, що випливає не лише із загальності формулювань вищеназваних положень, але із формулювання самої назви статті 14 «Контрольна функція комітетів». Отже, на відміну від закону про регламент ВРУ, який визначав наявність контрольних функцій парламенту, аналізований вище закон дає розуміння того, що саме комітети ВРУ реалізують контрольну функцію, тобто єдиний системний напрям державно-управлінської діяльності ВРУ. Зміст ст. 14 цього закону засвідчує, що саме комітети ВРУ своїми завданнями та напрямами діяльності забезпечують практичну реалізацію всіх (окрім депутатського запиту від депутату чи групи депутатів) форми реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів. Вони виступають внутрішнім механізмом ВРУ, структурними елементами, які реалізують контрольну функцію шляхом спільної скоординованої діяльності: народних депутатів, які входять у ці

комітети; апарату ВРУ; апарату цих комітетів та інших допоміжних структурних елементів парламенту, які в сукупності розділяють між собою функційне навантаження та здійснюють практичну реалізацію окремих стадій процесу контролю залежно від тієї форми, яка застосовується.

Разом із тим аналіз положень Закону України «Про комітети Верховної Ради України», на наш погляд, демонструє наявність суттєвого системного недоліку. Таким недоліком нам видається відсутність регламентації процедур створення комітетів ВРУ, а точніше визначення їхньої кількості та напрямів. Так, у ст. 5 вказаного закону зазначено, що «Верховна Рада України затверджує кількість комітетів, їхні назви та предмети відання. Кількість комітетів, їхні назви та предмети відання можуть бути змінені за рішенням ВРУ нового скликання до вирішення питання про формування персонального складу комітетів» [76]. Відповідно до Постанови Верховної Ради України від 29.08.2019 № 19-IX «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» на сьогодні у ВРУ створено 23 комітети. Однак така кількість, на нашу думку, не є оптимальною. Якщо говорити з позиції того, що контрольна функція ВРУ стосується переважно діяльності органів державної влади та Кабінету Міністрів України, то доцільно говорити про контроль за діяльністю центральних органів виконавчої влади, яких на сьогодні в Україні налічується 77, зокрема 19 міністерств, 27 державних служб тощо. Якщо ж говорити про оптимізацію кількісного складу комітетів ВРУ як її структурних елементів і оптимізацію державних витрат на утримання ВРУ, то доцільно запропонувати обмеження в кількості створення комітетів числом міністерств, які входять до складу Кабінету Міністрів України. Для цього пропонуємо викласти статтю 5 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» в такій редакції:

«5. Верховна Рада України затверджує кількість комітетів, їхні назви та предмети відання. Кількість комітетів Верховної Ради України не може

перевищувати кількість діючих на момент затвердження кількості комітетів міністерств. Кількість комітетів, їхні назви та предмети відання можуть бути змінені за рішенням Верховної Ради України нового скликання до вирішення питання про формування персонального складу комітетів».

Ми вважаємо, що така жорстка прив'язка до кількості міністерств дасть змогу вирішити одночасно питання оптимізації витрат на утримання комітетів ВРУ та забезпечення їх функціонування, а також функційного розмежування зон відповідальності між усіма комітетами ВРУ. Наприклад, аналіз положень Постанови Верховної Ради України від 29.08.2019 № 19-IX «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» показав, що Додатком 1 до цієї постанови закріплюються предмети відання за кожним комітетом. Так, контрольну функцію у сфері використання та охорони природних ресурсів здійснює Комітет з питань екологічної політики та природокористування, до відання якого належать такі питання:

охорона, збереження, використання та відновлення (відтворення) природних ресурсів, у тому числі надр, лісів, водних ресурсів, атмосферного повітря, тваринного та рослинного світу, природних ландшафтів;

збереження та збалансоване використання природних ресурсів виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу та освоєння космічного простору;

екологічна безпека, попередження та ліквідація наслідків природного лиха, техногенних аварій і катастроф;

радіаційна та пожежна безпека;

цивільний захист населення;

правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації;

державна політика у сфері поводження з відходами (крім побутових);

державний моніторинг навколишнього природного середовища;

адміністративно-господарські санкції за забруднення навколишнього природного середовища;

створення, охорона та розвиток об’єктів природно-заповідного фонду України;

ліквідація наслідків Чорнобильської катастрофи, у тому числі надання згоди на обов’язковість міжнародних договорів України з цих питань;

правовий режим зон радіоактивного забруднення, у тому числі внаслідок Чорнобильської катастрофи;

запобігання негативним антропогенним змінам клімату;

екологічний аудит [77].

Однак, порівняльний аналіз напрямів діяльності Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, яке, власне, і відповідає за реалізацію державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів, показав, що цьому міністерству підпорядковано декілька державних служб та агентств, зокрема: Державне агентство лісових ресурсів України; Державне агентство рибного господарства України; Державна екологічна інспекція України; Державне агентство України з управління зоною відчуження; Державна служба геології та надр України; Державне агентство водних ресурсів України. Діяльність зазначених вище державних служб та агентств виходить за межі функціонального навантаження Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування та входить до зони функціонального навантаження Комітету з питань аграрної та земельної політики, до відання якого з-поміж іншого віднесене лісове, водне та рибне господарство.

Таким чином, на нашу думку, необхідно провести оптимізацію змісту контрольної функції вказаних комітетів шляхом виключення із предметів відання Комітету з питань аграрної та земельної політики питання контролю у сфері лісового, водного та рибного господарства та передачі цього питання під контроль

Комітету з питань екологічної політики та природокористування.

Що ж стосується відображення форм парламентського контролю та участі в ньому відповідного комітету, то нами запропонована відповідна схема (рис. 2.1).

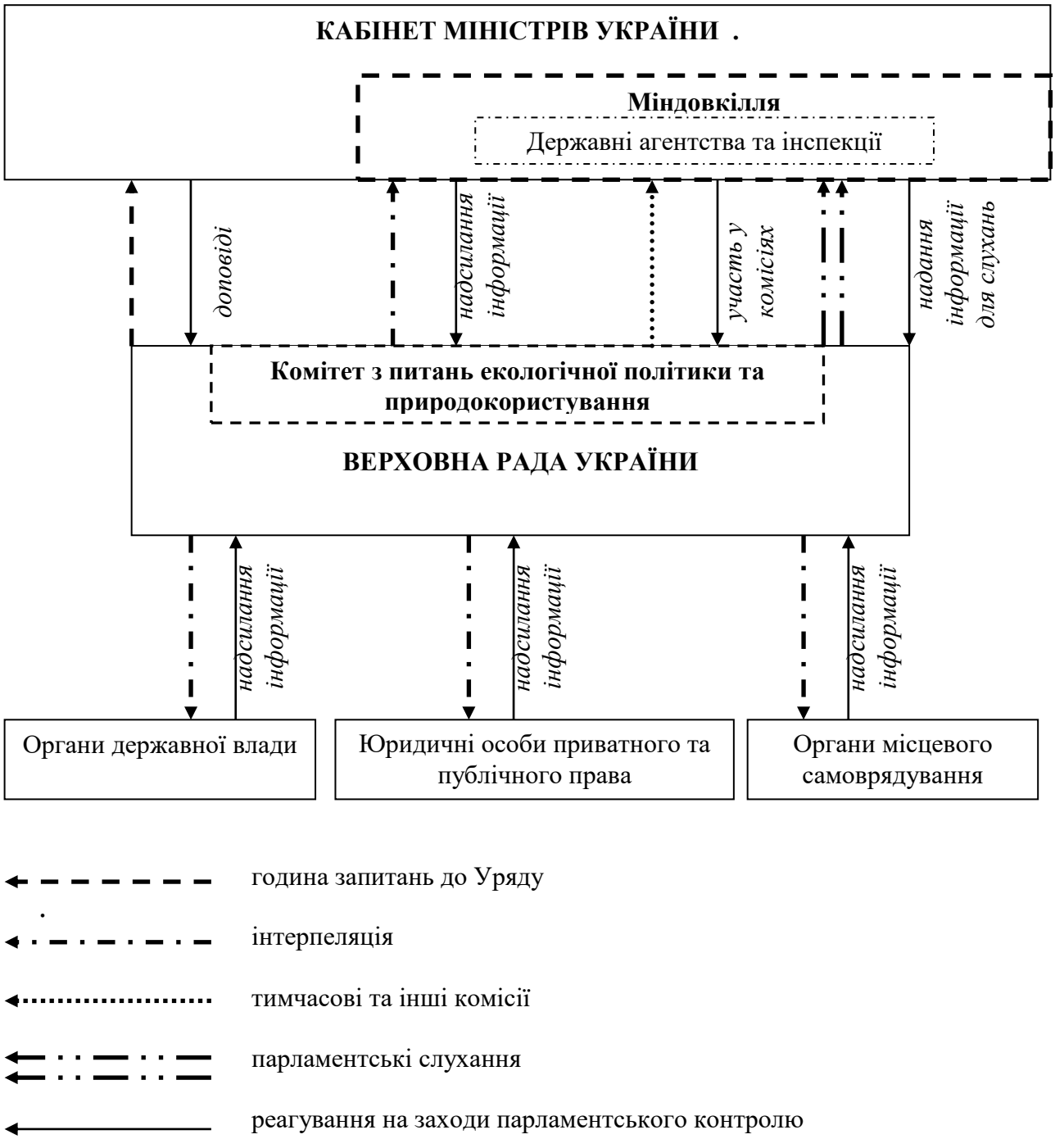


Рис. 2.1. Форми парламентського контролю в сфері використання та охорони природних ресурсів та місце в них Комітету з питань екологічної

політики та природокористування.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що на законодавчому рівні закріплюється контрольна функція парламенту як окремий напрям діяльності ВРУ у сфері регулювання суспільних відносин. Але, на відміну від функції законодавчої, у межах якої створюються норми права, контрольна функція передбачає оцінку повноти та всебічності реалізації органами державної влади повноважень у межах, визначених цими нормами права. Аналіз усіх перелічених вище законів дає змогу зробити декілька важливих висновків стосовно повноти законодавчого забезпечення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів.

По-перше, сучасне українське законодавство не має окремого закону, яким би визначились усі аспекти здійснення парламентського контролю саме в означеній сфері суспільних відносин. Законами регулюються загальні засади здійснення парламентського контролю, без деталізації окремих процедурних моментів та часто без механізму настання наслідків за результатами його проведення. Загальність окремих форм парламентського контролю, зокрема у формі запитів Президенту України або створення комісій, наприклад, для розгляду критичних, гострих, суспільно значущих питань у сфері природокористування без створення спеціальних слідчих комісій, взагалі уявляється лише номінальною функцією ВРУ. Це свідчить про те, що реальний потенціал парламентського контролю у сфері природокористування на сьогодні не розкрито.

По-друге, на рівні нормативно-правового забезпечення реалізації контрольної функції у сфері використання та охорони природних ресурсів необхідно провести оптимізацію напрямів реалізації контрольних функцій, а також окремо регламентувати форми та механізми реалізації контрольної функції, зокрема шляхом закріплення алгоритмів розподілу зон відповідальності між ВРУ та її структурними елементами.

2.2. Інституціоналізація парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні для реалізації публічного управління за даним напрямом державної політики

Парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів має важливе значення в системі контрольних повноважень ВРУ, оскільки стосується такої сфери суспільних відносин, яка безпосередньо впливає та від якої залежить здоров'я нації, потенціал розвитку держави та економічний потенціал, що забезпечується з-поміж іншого ефективним природокористуванням. В умовах запровадження концепції сталого розвитку як домінантний стратегічний тренд розвитку всієї системи державного управління питання ефективності природокористування та охорони навколишнього середовища набувають особливої актуальності, оскільки визначаються як основні орієнтири для формування та реалізації інших напрямів державної політики.

Суспільно-політичне значення аналізованого виду парламентського контролю розкривається через поєднання суспільних, загальнонаціональних та загальнодержавних інтересів у контексті збереження природних ресурсів та покращення екологічної ситуації в державі з огляду на глобальний тренд ефективного природокористування. Мова йде про декарбонізацію економік світу і, зокрема, України, що забезпечить збереження надр та ефективне користування землями України, але разом з тим створюватиме величезне соціальне напруження через відмову від цілих галузей промисловості: вугільнодобувної; нафтопереробної тощо. На наше переконання, на сьогодні процес використання природних ресурсів в Україні залишається одним із найбільш проблемних з погляду забезпечення ефективного контролю за дотриманням норм видобутку природних копалин, способів рекультивації земель, обсягу витрат, які потребують

відшкодування з державного бюджету, запровадження екологічних стандартів тощо. Важливо підкреслити думки науковців Мороза В.В. та Матвєєва М.В. щодо впливу економічного розвитку та потенціалу, що залежать від вже сформованих інституціональних умов господарювання [78].

Усі ці контрольні заходи повинна забезпечувати держава, але традиційно модель державного управління в Україні передбачає виконання відповідних повноважень у сфері управління раціональним природокористуванням та контрольної діяльності за використанням природних ресурсів органами державної виконавчої влади. Традиційно це є Кабінет Міністрів України, галузеве міністерство (на сьогодні – Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України), державні агентства та служби, що входять до складу чи підпорядковуються цьому міністерству.

Натомість ми наголошували на тому, що реалізація політики ефективного природокористування через реалізацію парламентського контролю в означеній сфері здатна суттєво підвищити управлінський потенціал органів державної влади та максимізувати досягнення цілей зі збереження природних ресурсів для майбутніх поколінь. У цьому визначається суспільний інтерес та обумовленість парламентського контролю, але політичний аспект є домінантним та розкривається через існування великої кількості проблемних моментів у системі стримувань і противаг співіснування законодавчої та виконавчої гілок влади. Кожна з цих гілок має відповідне уособлення у ВРУ та центральних органах виконавчої влади відповідно, а тому реалізація парламентського контролю має відбуватися таким чином, який би не виходив за межі законодавчої гілки влади та унеможливлював політичні маніпуляції парламенту відносно уряду.

З таких позицій суспільно-політичне значення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів досліджується нами крізь призму ефективності виконання контрольної функції саме парламентом в тих

окремих сегментах аналізованої сфери суспільних відносин, у яких реалізація таких повноважень органами державної влади не матиме відповідного ефекту, оскільки останні контролюють фактично самі себе. Саме за допомогою збалансованого співвідношення контрольної функції парламенту із діяльністю Кабінету Міністрів України та відповідного галузевого міністерства й досягатиметься той суспільно-політичний ефект, який відповідає основним цінностям держави у сфері раціонального природокористування.

В. В. Марченко стверджує, що парламентський контроль є функцією парламенту незалежно від того, який обсяг повноважень такий парламент має та незалежно від форми правління, хоча б через те, що парламент бере участь у призначенні посадовців, а тому за логікою парадигми державного управління отримує можливість контролювати проходження ними служби та виконання функцій держави [62, с. 14]. Разом з тим залежно від форми державного правління – парламентської, президентської чи змішаної – змінюються пріоритети в тих чи тих формах парламентського контролю. Так, у парламентських державах політична відповідальність уряду означає, як правило, його колективну відставку за умови висловлення вотуму недовіри. Натомість в умовах президентської форми правління передбачається підвищення ролі такої форми парламентського контролю, як слідча діяльність органів парламенту (комітетів, комісій тощо); контрольна діяльність парламенту посилена у зв’язку з тим, що виконавча влада позбавлена права розпускати парламент. В умовах змішаної форми державного правління парламентський контроль втрачає визначеність його форм, спостерігається використання парламентського контролю у формах, притаманних і президентським, і парламентським державам [79, с. 22–24]. На наш погляд, сучасні українські реалії демонструють наявність та примат форм парламентського контролю, притаманних парламентській республіці: парламентські слухання, заслуховування звіту уряду тощо. Разом з тим не

позбавлена сучасна вітчизняна політико-правова дійсність і таких явищ, як парламентські розслідування відносно Президента України, окремих високопосадовців. Але при цьому слід чітко усвідомлювати, що такі заходи вживаються переважно як інструмент політичного тиску й не мають реального виконання шляхом логічного завершення розслідувань діяльності високопосадовців.

Так само звертає на себе увагу й така особливість парламентського контролю в Україні, зокрема у сфері використання та охорони природних ресурсів, як внутрішній парламентський контроль. Прийняття законів в означеній сфері часто створює певний дисбаланс у системі природокористування, а парламентські групи лобіюють інтереси конкретних бізнес-еліт. Таке явище є неприйнятним, але воно реально існує в сучасних умовах. Саме тому відповідно до вітчизняного законодавства, зокрема Закону України «про Регламент Верховної Ради України», комітети ВРУ можуть здійснювати внутрішній парламентський контроль. Так, Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України здійснює спеціалізований контроль щодо діяльності народних депутатів України з формування та використання Кошторису витрат на здійснення повноважень Верховної Ради України, а також за виконанням її Апаратом функцій щодо забезпечення діяльності парламенту та його органів [73]. З погляду державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів внутрішньо парламентський контроль також є формою контрольної функції, але має суспільне значення в аспекті перевірки мотивів законодавчої ініціативи або ініціативи депутатських запитів.

Мова йде про унеможливлення використання депутатами власних повноважень та контрольних функцій парламенту в корупційних цілях, виконуючи політичні замовлення шляхом лобіювання прийняття законодавчих актів, як, скажімо, це мало місце у питанні бурштинової галузі, або шляхом

використання депутатського запиту чи ініціювання парламентських слухань з метою перешкоджання діяльності конкретного органу державної влади.

Ще одне питання, яке викликає суспільний резонанс та має важливе значення з погляду повноти та всебічності реалізації парламентського контролю, полягає у тому, яким чином здійснюються парламентські розслідування. Так, Конституцією України передбачено, що організація і порядок діяльності комітетів Верховної Ради України, її тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій встановлюються законом. Проте Закон України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» від 15 січня 2009 р. № 890-VI було визнано за суто процедурними підставами неконституційним Рішенням Конституційного Суду України від 10 вересня 2009 р. № 20-рп/2009 [80]. Тому сьогодні основою законодавчого регулювання утворення й діяльності тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій парламенту залишається Закон України «Про Регламент Верховної Ради України».

Власне, і процес прийняття самого Регламенту Верховної Ради України не обійшовся без втручання Конституційного Суду України. Так, зокрема, Конституційний Суд України 3 грудня 1998 р. прийняв рішення, яким визнав Регламент Верховної Ради України нормативно-правовим актом, який має силу закону, проте за своєю формою не є законом. Це дозволяло виправдати відхилення Верховної Ради України від передбаченого Конституцією порядку внесення змін до законів у разі виникнення необхідності змінити регламент. Проте згодом у справі про Регламент Верховної Ради України орган конституційної юрисдикції своїм рішенням від 1 квітня 2008 р. у справі № 4-рп/2008 [81] визнав регламент Верховної Ради України таким, що не відповідає Конституції України, саме у зв’язку з недотриманням конституційної вимоги щодо встановлення порядку здійснення парламентом своїх повноважень на рівні закону, а не постанови

Верховної Ради України. Затвердження Регламенту законом України вирішило цю суперечність. Отже, така активна участь інстанції конституційної юрисдикції в процесах формування організаційно-правового забезпечення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів демонструє реальний рівень суспільно-політичної значущості, який на момент прийняття такого рішення обумовлювався потребою сформувати такий механізм контролю, який би був максимально позбавлений політичного змісту.

На наше переконання, правові позиції Конституційного Суду України, які стосуються парламентського контролю та були ним висловлені у період дії відповідних положень Конституції України зразка 1996 і 2004 років (у редакції Закону від 21.02.2014 р. № 742-VII), сформували конституційну доктрину такого контролю. Отож, детально їх розглянувши, можна зробити наступні висновки:

комітети Верховної Ради України є її допоміжними органами й водночас однією з організаційних форм парламентської діяльності, яка здійснюється на основі визначеної статусним законом універсальної компетенції, що органічно пов’язана з конституційними повноваженнями Верховної Ради України;

робота комітетів в аспекті контрольної функції Верховної Ради України не має самостійного характеру і здійснюється в межах предметів їхнього відання;

чинний конституційний статус комітетів Верховної Ради України (яким окреслюється цільове призначення їх діяльності), робить практично неможливим існування спеціального контрольного комітету. Натомість поточне законодавче регулювання організації і порядку діяльності парламентських комітетів виходить із концепції існування відносно самостійної контрольної функції комітетів Верховної Ради України, що зазвичай помилково ототожнюється з їхніми контрольними повноваженнями [78].

Тут слід звернути увагу на те, що Рішення Конституційного Суду України виконують функцію корегування та приведення у відповідність до Конституції

України законодавства держави, а також приведення до єдиного розуміння положень законодавства в тих чи тих сферах суспільних відносин. Це не означає відсутність політичних спекуляцій на предмет практичної реалізації контрольною функції, але робить політичний аспект парламентського контролю менш відчутним, ускладнюючи процедури організації та забезпечення проведення відповідних контрольних заходів, розкриваючи все більше інформаційний простір, що сприяє транспарентному розумінню державної політики в означеній сфері.

На нашу думку, формулювання згаданих позицій єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні не лише засвідчило неоднозначність у розумінні законодавцем та суб'єктами правозастосовної діяльності особливостей контрольної функції комітетів ВРУ, а й дало змогу суттєво уточнити зміст відповідних конституційних положень.

Без елементу політичних спекуляцій чи протистояння між ОДВ різних гілок влади, нажаль, неможливо побудувати жодної системи практичного забезпечення парламентського контролю. Парламент затверджує уряд і фактично бере участь у його формуванні разом із Президентом України, а тому саме перед парламентом за логікою державно-управлінських процесів посадовці повинні нести політичну відповідальність. Хоча, на нашу думку, такої відповідальності замало, оскільки у випадку якщо тимчасові чи постійні слідчі комісії або комітети ВРУ виявляють порушення, зловживання чи інші ризики для повноти забезпечення державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів з боку очільників міністерств, державних служб и агентств, то така відповідальність повинна отримувати кваліфікацію як кримінальна.

Однак, звертає на себе увагу негативна тенденція до зменшення обсягів та способів контрольованого впливу з боку ВРУ на КМУ. Відомо, що однією з форм здійснення парламентського контролю за діяльністю виконавчої гілки влади є проведення в парламенті слухань уряду, які на сьогодні відповідно до Закону

України «Про Регламент Верховної Ради України» набули форми «години запитань до Уряду». Натомість раніше, у 1990-х роках, існували цілі так звані «Дні Уряду», коли не одну годину пленарного часу, а весь пленарний день уряд мав звітувати та відповідати на питання народних депутатів. Нормативною базою для цього заходу виступала постанова Верховної Ради України від 01.02.96 р. № 23/96-ВР «Про затвердження Положення про «День Уряду України» у Верховній Раді України», яку, однак, було скасовано Законом України «Про Регламент Верховної Ради України». Цим законом вже запроваджувалася лише одна година запитань до уряду замість цілого дня, а якщо проаналізувати часові межі та обмеження для її проведення, можна констатувати, що протягом цієї години можна поставити лише два запитання, оскільки регламент на відповідь – до 30 хвилин.

Така ситуація не є ефективною хоча б через те, що під час проведення «години запитань» необхідною є присутність усього КМУ, однак це виглядає лише певною формальністю, адже всі міністри виступити не зможуть, а питання, які будуть ставитися уряду, заздалегідь узгоджуються або узгоджуються напрями таких питань, а тому присутність усіх міністрів є абсолютно непотрібною. З іншого боку, саме «година запитань до Уряду», так само як і парламентські слухання, є формою безпосередньої участі всього складу ВРУ в процесах парламентського контролю, а тому подібний захід також вимагає прийняття відповідної Постанови ВРУ, у якій підсумовуватимуться висновки, отримані протягом «години запитань», та встановлюватимуться заходи, пов’язані із виправленням ситуації, що склалася у сфері використання та охорони природних ресурсів, якщо за результатами відповідей міністрів можна буде зробити подібний висновок.

У цьому аспекті суспільно-політична значущість парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів полягає в тому, що

парламент здатен через невиконання урядом окремих напрямів державної політики висловити останньому вотум недовіри та відправити у відставку. Подібні повноваження, закріплені в Конституції України, є цілком прийнятними для демократичних країн і в деяких випадках виступають інструментом політичних спекуляцій, наприклад в Італії, Ізраїлі, де протягом одного року можуть створюватися декілька кабінетів міністрів через вираження недовіри одному або декільком міністерствам. Якщо ж брати досвід України, то під час заслуховувань звітів про діяльність уряду, «години запитань до Уряду», то в основному акцент робиться на діяльності безпосередньо міністерств та конкретних міністрів. Натомість у підпорядкуванні Міндовкілля перебуває шість самостійних суб'єктів реалізації державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів у формі державних агентств, служб, які також мають розгалужені функції у сфері використання та розпорядження природними ресурсами України, а тому їхні доповіді також доцільно заслуховувати та надавати їм публічну політичну оцінку.

Ми зводимо до політичної оцінки через те, що законодавство України не визначає критерії висловлення недовіри, не закріплює вичерпний перелік тих індикаторів, які дають змогу робити висновки про неефективність провадження державної політики конкретним суб'єктом державно-владних відносин. Без чітких меж, алгоритму та навіть простої методики оцінки діяльності міністерств та відомств у сфері використання та охорони природних ресурсів неможливо без політичних мотивів обґрунтувати те чи те рішення і як кадрове стосовно одного чи декількох членів уряду, і рішення щодо вираження недовіри всьому складу уряду.

На наш погляд, це найбільш репрезентативно розкривається в процедурах підготовки урядових слухань та підготовки висновків ВРУ щодо виразу недовіри, які готуються комітетами ВРУ. З цього приводу слід навести дві протилежні точки

зору вітчизняних науковців. Так, Л. І. Полякова стверджує, що «комітети ВРУ мають досить розгалужену правову базу для виконання ними контрольної функції у своїй діяльності. Водночас, концептуально така база була сформульована на суперечливих правових засадах. Зокрема, конституційне регулювання контрольних повноважень комітетів ВРУ (з урахуванням правових позицій Конституційного Суду України) ґрунтується на такому: контрольні повноваження комітетів ВРУ не мають самостійного характеру, вони є похідними від контрольних повноважень ВРУ в цілому та покликані сприяти парламентові України у реалізації таких повноважень; повноваження щодо контролю, які здійснюються комітети ВРУ не можуть бути ширшими за контрольні повноваження самої ВРУ, а так само не повинні виходити за їх межі; комітети ВРУ не є самостійними суб'єктами здійснення парламентського контролю» [82]. Вчена не заперечує на тому, що повноваження комітетів ВРУ є хоча й похідними але за обсягом можуть ототожнюватися із повноваженнями ВРУ, але не перевищувати їх. Тобто під час розгляду питань недовіри уряду при реалізації останнім державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів комітет ВРУ, до відання якого віднесено відповідні питання, повинен обґрунтувати, чому має бути винесена недовіра уряду.

Справа в тому, що алгоритм голосування за недовіру уряду передбачає заслуховування доповідей та звітів, питання, з'ясування обставин, і все це відбувається на пленарному засіданні. Але після такого засідання існує потреба розробити проєкт рішення ВРУ про висловлення недовіри уряду або, навпаки, про висловлення довіри з урахуванням необхідності усунення певних недоліків. Такий проєкт із відповідним обґрунтуванням готує комітет ВРУ. Тобто висновок про відповідність чи невідповідність показників діяльності уряду прогнозним показникам розвитку в певній сфері суспільних відносин робить комітет ВРУ. Сама ж ВРУ лише голосує за відповідну Постанову та може брати участь у її

обговоренні, однак обґрунтування чи висновки вона вже не робить, а керується тим, що вироблено на відповідному комітеті.

Безумовно, можуть бути внесені доповнення чи зміни до відповідного проєкту постанови, але рішення готується не ВРУ а її структурним підрозділом, який складається з представників конкретних політичних партій із, як правило, домінуванням однієї політичної сили. У такому випадку діяльність комітету має всі ознаки політичної заангажованості, оскільки система доводів, які викладатимуться в тексті відповідної постанови, не матиме законодавчого закріплення з погляду визначення контурів, індикаторів та показників допустимості/недопустимості продовження діяльності уряду за результатами проведення відповідного заслуховування звіту про діяльність. Навіть якщо в діяльності уряду чітко будуть простежуватися суспільні, економічні, соціальні та інші ризики чи відверті кризові явища, той факт, що проєкт постанови готується окремим комітетом, можна розцінювати як елемент політичного тиску.

Натомість А. І. Нижник по-іншому підходить до вирішення цієї проблеми. Він звертає увагу на те, що Конституційний Суд України, детально дослідивши теоретичні обґрунтування природи парламентського контролю, висловився щодо змісту та обсягу контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України у своєму Рішенні від 10 червня 2010 р. № 16-рп/2010: основний Закон України не наділяє комітети самостійними контрольними повноваженнями, вони можуть лише сприяти Верховній Раді України у здійсненні повноважень щодо парламентського контролю, виконуючи певні дії допоміжного (інформаційного, експертного, аналітичного тощо) характеру. Так як повноваження Верховної Ради України визначаються виключно Основним Законом України, - наявність конституційних приписів дає підстави для висновку про неможливість наділення парламенту та його органів повноваженнями надавати згоду іншим органам державної влади на кадрові рішення, не передбачені в Конституції України [83,

с. 132–136]. Такий висновок означає необхідність перегляду самої парадигми реалізації контрольної функції парламенту в Україні у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Це ж стосується і окремих міністрів, і посадових осіб у сфері реалізації державної політики природокористування. Наголошуємо, що комітети ВРУ повинні бути на законодавчому рівні максимально віддаленими від кадрових рішень навіть з урахуванням того, що вони готують проєкти постанов ВРУ та забезпечують підготовку пленарних засідань.

Однак, як уже зазначено в Конституції України (статті 19 і 85), реалізацію контрольної функції покладено на інституційні елементи ВРУ, а її комітети в межах предметів їхнього відання лише здійснюють законопроєктну роботу, підготовку й попередній розгляд питань, віднесених до повноважень парламенту (стаття 89). Способи ж реалізації комітетами контрольної функції, котрі не можна ототожнювати з повноваженнями, що притаманні органам державної влади, визначено статтею 14 зазначеного Закону, а відповідний набір прав і обов'язків комітетів Верховної Ради України при здійсненні контрольної функції міститься у главі 3 розділу ІІІ цього Закону.

Проведений нами вище системний аналіз указаних норм демонструє, що комітети ВРУ є учасниками суспільно-політичних процесів, але їхня участь не повинна бути визначальною, а роль – установчою. Функційне навантаження на комітети ВРУ обмежується забезпеченням діяльності парламенту, а не формуванням політичних трендів роботи Верховної Ради України.

Ми вважаємо, що, зокрема, у сфері використання та охорони природних ресурсів Комітет ВРУ з питань екологічної політики та природокористування є активним суб'єктом політичного життя, але це залежить, швидше, від його складу, ніж від його функційних повноважень та питань, віднесених до відання комітету. Говорячи ж про суспільне значення цього комітету, необхідно звернутися до

питання представництва інтересів носія влади в парламенті депутатами, оскільки ВРУ є представницьким органом. Таким чином, суспільна значущість функціонування цього комітету обґрунтовується тим, що саме народ України і лише він є власником природних ресурсів, а тому контроль за їх використанням з боку цього комітету означає фактичне виконання державою зобов'язання та конституційних гарантій на раціональне природокористування, сприятливу екологічну ситуацію тощо. Це не може виправдовувати надмірну політичну активність комітету та підміну понять «контрольні повноваження» на «контрольні функції», але великий суспільний інтерес до проблем, які перебувають у віданні такого комітету, об'єктивує можливість появи політичного змісту його діяльності, що необхідно розуміти та бути готовим вчасно викоренити подібні явища. Тут мова йде про те, що, розробляючи законодавство у сфері природокористування, у випадку політичної зацікавленості цього комітету в Україні можуть бути створені неконкурентні умови ринкової економіки, що концентруватиме природні ресурси лише в одних руках.

Через недопущення монополізації ринку природних ресурсів розкривається іще один найважливіший аспект суспільно-політичної значущості функціонування парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів. Формування монополій на видобуток корисних копалень, здійснення геологічних розвідок та користування надрами має негативні економічні наслідки, оскільки здатне привести до формування штучного дефіциту на всі без виключення мінерали. Така ситуація є вже загрозою національній безпеці загалом, оскільки, наприклад, підвищення ціни на вугілля в певний сезон суттєво знизить енергетичну незалежність держави, що негативно впливатиме й на соціальну стабільність, і на економіку країни. Така ситуація склалася із викидами шкідливих речовин: у випадку лобі бізнес-інтересів окремих еліт членами Комітету ВРУ з питань екологічної політики та природокористування відбуватиметься

перенасичення атмосферного повітря, ґрунтових вод та самих ґрунтів речовинами та елементами, які підвищують рівень втрати плодючості ґрунтів, знижують якість питної води, призводять до збільшення обсягів забруднень річкових басейнів тощо. Усе це є передумовою для виникнення гуманітарних та екологічних катастроф. Але комітет повинен реагувати на подібні прояви, так само як і відповідні органи державної виконавчої влади. У випадку ж лобіювання бізнес-інтересів належної реакції від комітету може й не бути, а номінальні контрольні заходи в результаті будуть проводитися упереджено.

Усе це доводить необхідність розробки та закріплення на законодавчому рівні, навіть не на рівні Постанови ВРУ, а саме Закону, системи показників, індикаторів, критеріїв допустимості та недопустимості роботи уряду та органів державної влади. Знаходження показників у відповідних зонах стане достатнім аргументом для прийняття відповідного рішення про недовіру чи довіру до уряду, навіть за умови що проєкт постанови ВРУ з цього питання буде готувати конкретний комітет ВРУ. Але він уже не буде виписувати власну позицію, а керуватиметься законодавчо визначеними критеріями, зіставляючи граничні показники із тими, які були озвучені урядом або окремим міністерством під час відповідних звітів та доповідей у парламенті.

Причому така система показників, індикаторів тощо має бути науково обґрунтована та виписана для кожного напряму реалізації парламентського контролю. Важливим є не просто наукове обґрунтування кількісних показників, але й експертний аналіз сучасними інструментами тих сфер реалізації державної політики, які позбавлені можливості оцінки в кількісних виразах. Наприклад, реалізація державних програм зі зменшення екологічного забруднення не обов’язково буде максимально ефективною у випадку кількісного зменшення тих чи тих показників забруднювальних речовин в окремий часовий відрізок. Важливою буде також оцінка змісту заходів превентивного характеру, які

приймаються відповідним міністерством чи державною службою, а також своєчасність і оперативність реагування, чіткість прогнозування потенційних ризиків та загроз тощо, тобто всі управлінські рішення, які не мають кількісного виразу або не підлягають кількісній оцінці.

Тоді питання про квазі-суб'єктність парламентських комітетів не виникатиме, оскільки комітет є не суб'єктом вироблення рішення, а лише суб'єктом його підготовки, тобто виконує не контрольну, а організаційну функцію. Суб'єктність передбачає наявність певного правового статусу, що у свою чергу перетворює комітет на учасника процесу державного управління, причому управління у сфері виконавчої влади, оскільки комітет позбавлений можливості правотворчості [84]. Подібне заміщення та хибне сприйняття функційного навантаження й повноважень комітетів ВРУ, яке відбувається на рівні голів та членів самих комітетів, часто призводить до політичних конфліктів не лише всередині самої ВРУ, а й конфліктах між комітетами та окремими міністерствами.

Ми наголошуємо, що парламентський контроль – це елемент системи державного управління, який має не постійний, а конкретний часовий характер, тобто відбувається в межах певного періоду, а не у формі моніторингу за діяльністю КМУ, як, скажімо, це можуть робити органи прокуратури або громадські організації. Парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів здійснюється заплановано, за наявності відповідної потреби чи суспільного запиту, а тому суб'єкт державного управління, діяльність якого будуть перевіряти, заздалегідь обізнаний про час проведення контрольних заходів і може оперативно відреагувати, корегуючи чи змінюючи власну діяльність. За результатами контролю такий орган державної влади також наділений повноваженнями щодо захисту результатів власної діяльності в процесі реалізації державної політики у сфері використання та охорони природних

ресурсів, зокрема шляхом подання до адміністративного суду відповідних позовів.

При цьому відповідачем ніколи не буде виступати комітет ВРУ, а лише сама ВРУ, оскільки оскаржуватиметься розпорядчий акт Верховної Ради у формі постанови як органу державної влади. За таких обставин і враховуючи, що в попередньому розділі нами доведено на теоретичному рівні й методологічно обґрунтовано концепцію відносин у сфері парламентського контролю, ми наголошуємо, що стороною таких відносин завжди виступатиме ВРУ загалом або окремий депутат чи депутатська група у випадку направлення депутатського запиту чи депутатського звернення. Це виключає комітет ВРУ із будь-яких прямих відносин із суб'єктами державної влади виконавчої гілки, що є цілком логічним, і саме в такий спосіб ми доводимо недоцільність розглядати комітети ВРУ як самостійний суб'єкт парламентського контролю. Додатковим аргументом у цьому контексті буде той факт, що за результатом будь-яких контрольних заходів суб'єкт, який їх проводить, повинен бути наділений правосуб'єктністю для прийняття відповідного управлінського рішення. Комітети ВРУ лише готують проекти постанов, але суб'єктом прийняття таких постанов залишатиметься ВРУ.

Проте, на думку Л. І. Полякової, в основу правового регулювання контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України має бути покладено концептуально інший підхід, зокрема підхід, який би на законодавчому рівні давав змогу фіксувати норми передусім зобов'язального та уповноважувального характеру за невеликої питомої ваги норм диспозитивного характеру. Це цілком відповідало б публічно-правовому характерові діяльності комітетів Верховної Ради України як складників парламентської системи в державі, слугувало б зміцненню внутрішньопарламентської дисципліни та відповідало б цілям покращення організації діяльності цих комітетів загалом. Водночас істотного перегляду та зміцнення потребує також система гарантій реалізації контрольних повноважень комітетів Верховної Ради України, яка на сьогодні є взагалі не

відпрацьованою і в теорії парламентського права, і у практиці функціонування парламентських комітетів в Україні [82]. Ми не поділяємо цю точку зору хоча б через те, що в такому випадку повноваження комітетів ВРУ будуть тотожними до повноважень Уповноваженого Верховної Ради. Так, інститут Уповноваженого Верховної Ради України на сьогодні представлений лише Бізнес-омбудсменом, Уповноваженим з прав людини та Уповноваженим з прав дитини.

На наш погляд, такий інститут є доволі складним з погляду реалізації ним контрольних повноважень, оскільки розглядається максимально відокремлено від самого парламентського контролю, не дублюючи при цьому контрольні функції, але розширюючи можливості для реалізації такого контролю. Тому на сьогодні передчасно говорити про збільшення контрольних функцій у сфері використання та охорони природних ресурсів шляхом наділення відповідним комплексом повноважень комітетів ВРУ. Разом з тим більш доцільною вважаємо ініціативу зі створення Уповноваженого Верховної Ради України з екологічних питань. В умовах проголошеного Президентом України курсу на декарбонізацію вітчизняної економіки та приєднання до Токійського протоколу та Паризької кліматичної угоди поява такого Уповноваженого була б щонайменше логічним кроком на шляху підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Видається слушним також висновок про те, що згадані форми контрольної діяльності комітетів ВРУ мають застосовуватися ними у своїй діяльності за потреби, тоді як деякі – мають постійний характер, мають постійно бути присутніми в діяльності відповідних комітетів ВРУ. Ефективність реалізації форм контролю комітетів ВРУ залежить від загальних умов його проведення, цілісності та комплексності конкретної форми контролю, забезпеченості її правовими засобами тощо. Наявні форми такого контролю з боку комітетів ВРУ тісно пов’язані один з одним і зі здійсненням парламентського контролю іншими його

суб’єктами – самою Верховною Радою України, Рахунковою палатою, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Відтак, відповідні форми тісно пов’язані між собою, вони навзаєм доповнюють одна одну, а їхнє виокремлення та розмежування має значною мірою умовний характер і слугує цілям законодавчої визначеності відповідних форм контролю комітетів Верховної Ради України [85].

Так, наприклад протягом останніх п’яти років Рахункова палата здійснювала низку заходів з аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на реалізацію різних завдань Міндовкілля, але при цьому жодного разу не провадила повний аудит діяльності міністерства в контексті ефективності використання державних коштів на реалізацію державної політики в сфері природокористування та охорони навколишнього середовища.

Так, зокрема в Звіті про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на підтримку у безпечному стані енергоблоків та об'єкта "Укриття" та заходи щодо підготовки до зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС Рахункова палата доходить висновку про те, що нормативно-правові акти з питань підтримки у безпечному стані енергоблоків та об'єкта "Укриття" та виконання заходів щодо підготовки до зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС потребують удосконалення. Нагальним є подальше удосконалення механізмів фінансового та організаційного забезпечення питань безпечного стану енергоблоків та об'єкта "Укриття" та виконання заходів з підготовки до зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС, що фактично здійснюється ДСП "ЧАЕС", яке є одержувачем бюджетних коштів. При цьому статус ДСП "ЧАЕС" не дає можливості ефективно та вчасно реагувати на ризики, пов’язані із забезпеченням сталого фінансування таких робіт, що зумовлено неефективною системою державного управління та внутрішнього контролю органів державної влади [86]. Але при цьому в рекомендаціях прийнятих за

результатом проведеного аудиту не має жодної пропозиції чи вимоги адресованої безпосередньо до Міндовкілля.

У Звіті про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих Міндовкіллям на охорону і раціональне використання водних ресурсів навпаки, Рахункова палата доходить висновку, що неефективність реалізації державної політики в сфері природокористування, пов'язана зокрема з діяльністю безпосередньо Міндовкілля. Але головний недолік вбачається в неефективності механізмів цільового фінансування природоохоронних заходів, що пов'язано не стільки з якістю публічного управління в означеній сфері, скільки з недоліками бюджетно системи в цілому [86; 87]. На нашу ж думку, Рахункова палата не реалізує один із основних потенціалів контрольних заходів – направлення звітів для ініціювання відповідних змін в законодавстві. Натомість, Верховна Рада України розглядаючи звіти приймає рішення щодо ефективності чи неефективності державного управління в природоохоронній сфері, а не розглядає проблему для прийняття окремих удосконалень його адміністративно-правового забезпечення.

Створюється враження, що діяльність Міндовкілля під час реалізації державної політики в сфері природокористування та охорони навколишнього середовища є не тільки задовільною, але й ефективною. Організаційно-правове забезпечення має низьку ефективність не з вини Міндовкілля, а через об'єктивні причини правотворчої діяльності ВРУ та КМУ. Так, у Звіті про результати аудиту ефективності використання у 2015-2016 роках коштів державного бюджету, використаних Міндовкіллям на державну підтримку заходів, спрямованих на зменшення обсягів викидів (збільшення абсорбції) парникових газів встановлено, що внаслідок невчасних і неузгоджених управлінських рішень Міндовкілля та Мінфіну протягом 2015–2016 років не були виконані затверджені плани заходів для реалізації проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій у період дії

зобов'язань сторін Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, а наявні кошти не використані [89]. Це повертає нас до необхідності перегляду політики фінансування державних програм в цілому, а не окремо взятої програми, яка реалізується в рамках державного управління природоохоронною галуззю Міндовкілля.

Варто підкреслити й актуальні проблеми, пов'язані з негативним впливом на довкілля, що можуть бути спричиненими аварією на Запорізькій атомній електростанції в умовах повномасштабної воєнної агресії, розпочатої РФ проти України 24 лютого 2022 року. Адже, воєнні дії у безпосередній територіальній близькості до ЗАЕС можуть нести загрозу для довкілля не лише Запорізькій області, а й усьому світу. У даному випадку необхідно не тільки передбачити усі ймовірні негативні сценарії розвитку подій, пов'язані із захопленням російськими воєнними об'єкту, а й коректного реагування державних органів (у тому числі органів місцевого самоврядування) на дану ситуацію: здійснити відповідну оцінку викидів, передбачити усі сценарії метрологічних умов, евакуювати населення, оперативно реагувати на ті чи інші чинники, з метою запобігання завдання негативних наслідків як для населення відповідних територій, так і для довкілля [90].

Варто звернути увагу на нормативно-правове забезпечення механізму використання коштів на державну підтримку заходів (у період довоєнного часу), спрямованих на зменшення обсягів викидів (збільшення абсорбції) парникових газів, визначене постановами Кабінету Міністрів України від 23.03.2011 № 348 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів, спрямованих на зменшення обсягів викидів (збільшення абсорбції) парникових газів» і від 22.02.2008 № 221 «Про затвердження Порядку розгляду, схвалення і реалізації проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій та пропозицій щодо здійснення заходів,

пов'язаних з реалізацією таких проектів і виконанням зобов'язань сторін Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату», є неповним, містить дублювання функцій задіяних органів і передбачає занадто складний процес відбору проектів та заходів для їх подальшої реалізації. Зокрема, Порядок № 221 не визначає органу, який здійснює оцінку проектів на відповідність додатковим критеріям, передбаченим цим Порядком [91]. Але Рахункова палата зробивши даний висновок не наголошує на таких висновках під час звіту перед Верховною Радою України та відповідним Комітетом, а отже проблема неефективного правового регулювання зберігається. Це дає змогу зробити висновок про відсутність системності в процесі реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Що ж стосується контрольних заходів з боку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері використання та охорони природних ресурсів, то слід зробити висновок про те, що єдиним заходом контролю є оцінка стану соціального захисту інвалідів та осіб, що постраждали внаслідок Чорнобильської аварії. За результатами такої оцінки певний час до 2017 року провадився моніторинг стану соціальних виплат зазначеним верствам населення, але пропозиції, які були спрямовані в Міністерство соціальної політики України не стосувались безпосередньо сфери природокористування, а лише відносин похідних від використання природних ресурсів та їх захисту.

Що правда в 2015-2016 рр. під час проведення заходів присвячених 30-річчю вказаних подій Верховна Рада України спрямовувала низку рекомендацій для спільної розробки законів та нормативно-правових актів в сфері подолання наслідків Чорнобильської аварії та вжиття заходів соціального й рекреаційного характеру.

На нашу думку, головна проблема неефективності контрольних заходів що здійснюються Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини у сфері

використання та охорони природних ресурсів є відмінність векторів та акцентів під час здійснення контрольних заходів. Виправити ситуацію можливо за рахунок впровадження посади Омбудсмена з питань використання та охорони природних ресурсів, який акцентуватиме контроль не на правах людини, а на стані дотримання природоохоронного законодавства.

Узагальнюючи викладене вище, доходимо висновків, що суспільно-політичне призначення парламентського контролю у сфері використання та збереження природних ресурсів полягає в такому:

по-перше, парламентський контроль здійснюється органом публічної влади, який формується представницьким шляхом, а тому є найбільш наближеним до реалізації народом України свого суверенного права на розпорядження природними ресурсами та контролю за їх використанням. Здійснюючи парламентський контроль, ВРУ реалізує суспільно значущу місію, яка виявляється безпосередньо в контролі органів державної влади. Тобто реалізуються делеговані від народу України повноваження, наслідком чого повинні бути відповідні владно-державні рішення або політична відповідальність уряду чи інших органів державної влади;

по-друге, сфера використання та збереження природних ресурсів сама по собі має підвищену суспільну значущість, оскільки виступає фундаментом розвитку нації, держави та запорукою благополуччя майбутніх поколінь, тому що природні ресурси є національним багатством України, а їх використання повинно відбуватися в умовах виключно конкретного ринку, для уникнення потенційних ризиків монополізації процесу видобутку корисних копалень або концентрації шкідливих речовин в атмосфері;

по-третє, аналізована сфера суспільних відносин є одним із базових елементів системи національної безпеки держави, оскільки природні ресурси та економічна ситуація – це той внутрішній ресурсний потенціал, акумуляція якого є

запорукою розвитку економіки країни в межах концепції сталого розвитку;

по-четверте, реалізація парламентського контролю комітетами ВРУ є елементом політичних відносин, стороною яких виступають органи державної влади виконавчої гілки. Комітети ВРУ під час здійснення окремих форм парламентського контролю наділені повноваженнями прямої взаємодії шляхом направлення запитів на отримання інформації, надсилання певних документів з ВРУ до таких органів, зокрема в числі депутатських запитів та звернень. Але такі дії не слід розглядати виключно як безпосередній контроль, але і як елемент організаційного забезпечення парламентського контролю, який здійснюватиметься самою ВРУ. За таких умов комітети не приймають остаточного рішення, не виносять актів реагування, а лише акумулюють інформацію та передають її до ВРУ, яка й приймає постанови за результатами проведення контрольних дій. На нашу думку, основною проблемою практичної реалізації парламентського контролю в природоохоронній сфері в Україні є низький рівень реальної зацікавленості в результатах діяльності Міндовкілля. Крім того, лише в 2021 році актуалізовано проведення аудиту використання надр України, без чого неможливо здійснювати ефективний контроль за дотриманням законодавства в процесі такого використання. Також потребують вдосконалення адміністративно-правові механізми реалізації парламентського контролю.

2.3. Технології реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів

У загальному вигляді механізм парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів становить класичну сукупність елементів державно-управлінської діяльності та управлінських рішень, які приймаються на етапі планування контрольних заходів та за результатами його проведення. Однак, враховуючи певну різноманітність форм парламентського контролю, можна констатувати наявність і різних механізмів контролю, які

використовують ВРУ та структурні елементи парламенту залежно від обраної форми та об’єкта контролю. Спільним є лише вимога щодо того, що за результатами контролю ВРУ приймає відповідне управлінське рішення, а сам контроль при цьому здійснюється, як правило, одними й тими самими структурними елементами Верховної Ради України. При цьому зміст самої контрольної функції не змінюється та перебуває в межах мети – корегування способу реалізації державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів або перевірки законності діяльності органів державної влади, відповідальних за реалізацію такого напряму державної політики. При цьому слід зазначити, що механізм парламентського контролю завжди будується на тотожних принципах незалежно від форми його проведення, серед яких основними є такі:

оперативності контрольної діяльності. Контроль здійснюється в найбільш скорочені строки з моменту виявлення потреби його проведення;

предметної детермінації об’єкта контролю, що передбачає концентрацію уваги під час проведення контрольних заходів лише на тому, що було заплановано та покладено в основу парламентського контролю;

предметної спеціалізації, що розкривається в особливостях вибору інструментів контролю залежно від предметної сфери його проведення;

мобільності органів контролю, що розкривається через оперативність контрольних заходів з урахуванням їхнього повного регламентування положеннями Закону України «Про Регламент Верховної Ради України».

Окрім цього, слід зазначити, що парламентський контроль в аналізованій сфері здійснюється з урахуванням специфіки діяльності Міндовкілля та відповідних державних служб та агентств, що часто вимагає залучення додаткових учасників – експертів у сфері забруднення навколишнього середовища та у сфері раціонального природокористування.

З’ясуванню специфіки та змісту механізмів реалізації форм парламентського

контролю допоможе класифікація видів відповідної контрольної діяльності, яка проваджується комітетами ВРУ. Так, залежно від предмета можна вирізняти комітетський контроль з аналізу практики застосування законодавчих актів у діяльності відповідних органів виконавчої влади, інших державних органів. Залежно від суб'єкта здійснення контролю можна виокремити парламентський контроль, що здійснюється комітетами ВРУ окремо; комітетами у взаємодії один з одним; комітетами у взаємодії з іншими органами ВРУ; контроль, що здійснюється комітетами без окремого доручення ВРУ, та контроль, що здійснюється комітетами за окремими дорученнями ВРУ. Залежно від способу здійснення виділяють прямий та побічний контроль з боку комітетів, залежно від часу здійснення – постійний та тимчасовий контроль. До постійного контролю комітетів ВРУ слід віднести аналіз практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їхніх посадових осіб із питань реалізації державної політики в сфері природокористування та охорони навколишнього середовища тощо. Тимчасовий контроль комітетів включає участь за дорученням ВРУ у проведенні «години запитань до Уряду», організації та підготовці парламентських слухань, організації та підготовці слухань у комітетах тощо.

Слід зауважити, що сфера парламентського контролю комітетів не може обмежуватися лише зовнішніми об'єктами такого контролю (зокрема сферою діяльності органів виконавчої влади щодо реалізації державної політики з використання та охорони природних ресурсів), але повинна також обов'язково передбачати ефективні форми такого контролю всередині самого парламенту. Зокрема, законодавчої конкретизації також потребують форми взаємодії комітетів Верховної Ради України з Рахунковою палатою, однак у межах цієї дисертаційної роботи мова йтиме про механізми зовнішнього парламентського контролю.

На наш погляд, найбільш дієвим механізмом парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів є інтерпеляція, а тому

доцільно розпочати із механізму саме цієї процедури контролю. Інтерпеляція передбачає ініціативне проведення обов'язкових слухань у парламенті з питань діяльності Кабінету Міністрів України або його окремих членів у сфері використання та охорони природних ресурсів. Процедура інтерпеляції означає можливість одного або групи членів парламенту здійснити запит до уряду або окремого міністра щодо їхньої діяльності, після чого глава уряду або міністр має надати пояснення щодо порушеного питання на засіданні парламенту.

Після цього відбувається обговорення відповіді й приймається рішення шляхом голосування, що передбачає декілька варіантів: схвалення відповіді доповідача, несхвалення діяльності та висловлення недовіри, що має наслідком відставку всього уряду чи одного або декількох міністрів. Процедура інтерпеляції безпосередньо закріплена в ст. 86 Конституції України та передбачає право народного депутата України на сесії ВРУ звернутися із запитом до Кабінету Міністрів України, до керівників Міндовкілля або підпорядкованих йому державних агентств та служб [70]. Незважаючи, однак, на те, що інтерпеляція закріплена в Конституції України, механізм її практичної реалізації деталізований лише в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України». Значення процедури інтерпеляції підвищується в умовах політичної нестабільності, коли за результатами інтерпеляцій парламент може висловлювати вотум недовіри і всьому уряду, і окремому його члену. Хоча ефективність процедури інтерпеляції залежить від рівня підтримки уряду парламентом і, більше того, може використовуватися урядом для формального схвалення власного курсу [92, с. 42–45]. Системний аналіз положень ст. 228 вказаного закону дає змогу встановити, що процедура інтерпеляції визначена не чітко, відсутня детермінація ключових аспектів здійснення парламентського контролю, зокрема таких:

що може бути приводом для позапланового контролю за діяльністю уряду або Міндовкілля чи будь-якого іншого суб'єкта владних повноважень у сфері використання та охорони природних ресурсів;

у який спосіб відбувається підготовка звітів та доповідей органів державної влади чи уряду, яким чином Кабінет Міністрів України або окремі міністерства надсилають тексти звітів до профільних комітетів ВРУ для ознайомлення;

яким чином комітети ВРУ формують позицію стосовно висновків за результатами звіту, у який спосіб відбувається ухвалення рішень щодо формулювань співдоповідей;

яким чином готується проєкт постанови ВРУ за результатами розгляду відповідного звіту. Весь цей перелік питань є логічним та надзвичайно важливим, оскільки від нього залежить найголовніша мета інтерпеляції – прийняття рішення щодо відставки уряду чи висловлення йому довіри.

Натомість аналіз положень ст. 228 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» показав, що механізм реалізації закріпленої в ній форми парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів містить такі елементи:

обов'язковий (один раз на рік) та позачерговий звіт Кабінету Міністрів України;

позачерговий звіт може бути розглянутий ВРУ у випадку ухвалення відповідного рішення за пропозицією Голови ВРУ, або не менш як трьох комітетів, або не менш як однієї третини народних депутатів від конституційного складу ВРУ;

доповідь про хід виконання державних програм у сфері використання та охорони природних ресурсів;

щорічний звіт про діяльність Кабінету Міністрів України загалом, Міндовкілля зокрема та хід реалізації державних програм в аналізованій сфері надається за 15 днів до дати його розгляду в парламенті до Комітету ВРУ з питань екологічної політики та природокористування, а також депутатам. Позачерговий звіт – за три дні;

заслуховування звіту в парламенті під час пленарного засідання;

заслуховування співдоповіді Комітету з питань екологічної політики та природокористування;

обговорення звіту;

прийняття постанови за результатами розгляду (висловлення недовіри уряду або схвалення звіту).

Схематично технологію парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів у формі інтерпеляції показано на рис. 2.2.

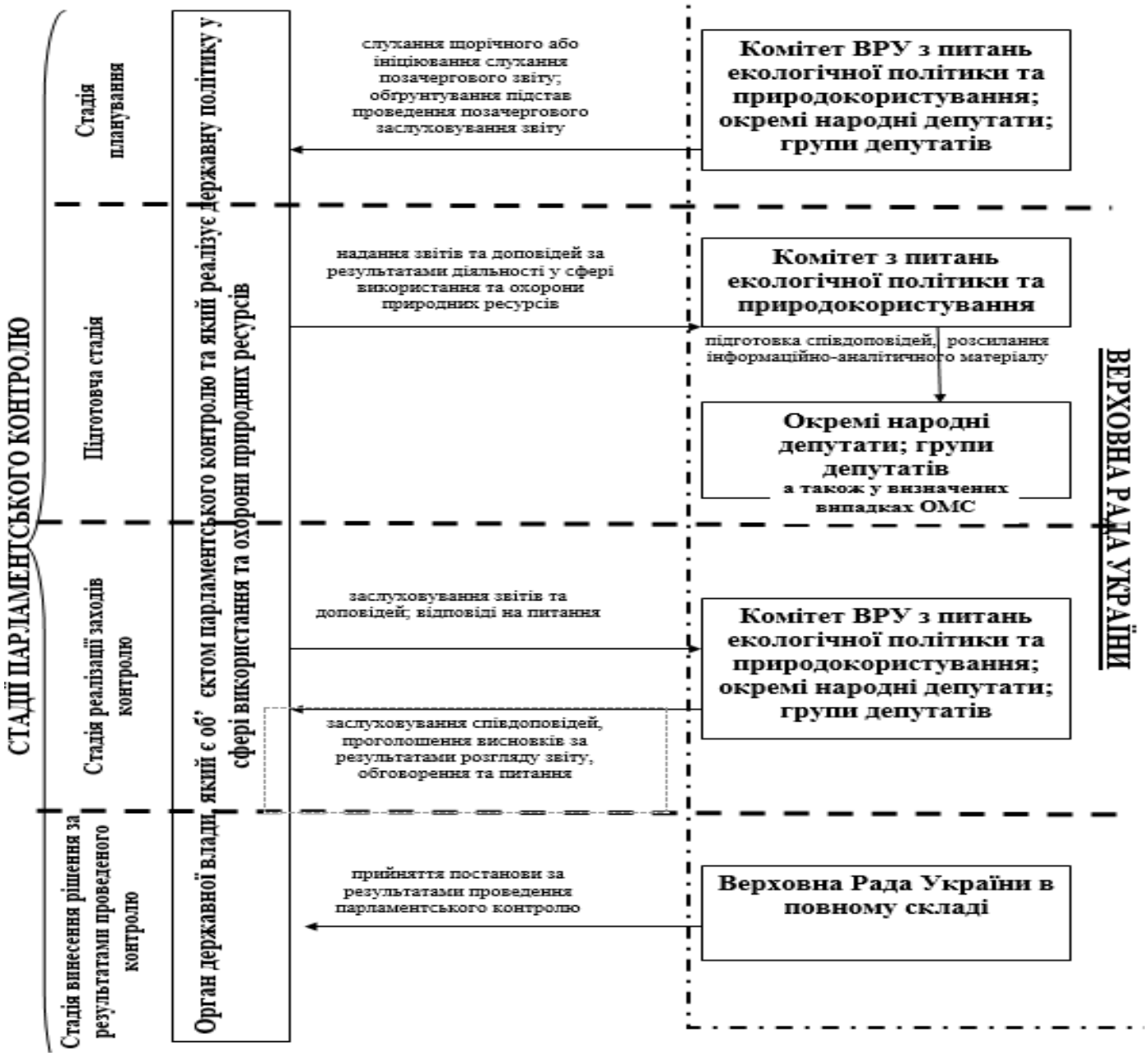


Рис. 2.2. Технологія парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів у формі інтерпеляції

На нашу думку, представлена технологія містить елементи, які не регламентуються в ст. 228 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України». Зокрема, мова йде про такі елементи:

прийняття рішення про заслуховування позачергового звіту Кабінету Міністрів України або Міндовкілля чи органу державної влади, який реалізує державну політику у сфері використання та охорони природних ресурсів на підставах, які дають уявлення про наявні проблеми в цій сфері або низький рівень ефективності державної політики (такі підстави повинні мати чіткий кількісний показник та демонструвати систему індикаторів граничних показників якості державної політики або наявність явних ризиків та загроз у цій сфері), або на підставі експертних оцінок та досліджень, які дають обґрунтоване розуміння низької якості реалізації державної політики в цій сфері;

розсилання співдоповіді Комітету ВРУ з питань екологічної політики та природокористування депутатам ВРУ з метою завчасного їх ознайомлення та підготовки власних питань чи пропозицій;

оцінки якості державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів, зокрема діяльності окремого органу державної влади, яким така державна політика реалізується на підставі законодавчо визначених або закріплених в інших нормативно-правових актах граничних показників та індикаторів, які демонструють ефективність/неефективність державної політики чи сигналізують про потенційне настання кризи в цій сфері;

підготовки рішення про схвалення звіту чи висловлення недовіри після голосування.

Таким чином, ми пропонуємо відійти від практики номіналізації слухань звіту уряду чи окремого міністерства, зокрема Міндовкілля, коли разом із співдоповіддю відповідний комітет подає одночасно й проєкт постанови ВРУ. Оскільки ми доходимо висновку про неможливість відокремлення діяльності

комітетів ВРУ від діяльності самого парламенту, то цілком логічним вбачається прийняття мотивованого для кожного з депутатів персонально рішення щодо висловлення недовіри чи схвалення звіту.

На наше переконання, значно простішим є технологія такої форми парламентського контролю, як *подання депутатського запиту*. Він включає в себе декілька послідовних елементів, а його реалізація чітко детермінується в ст. 226 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», системний аналіз якої, проведений нами вище, вже визначив основні недоліки наявного механізму. Тому з урахуванням цих недоліків доцільно запропонувати таку структурну будову механізму здійснення такої форми контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів:

визначення та обґрунтування необхідності спрямування депутатського запиту, запиту від групи депутатів або від Комітету з питань екологічної політики та природокористування (шляхом ухвалення рішення не менше ніж половиною від номінальної кількості членів – усього їх у комітеті 17);

підготовка запиту та направлення його для ухвалення Голові ВРУ;

схвалення направлення депутатського запиту;

направлення депутатського запиту до відповідного органу державної влади, що реалізує політику у сфері використання та охорони природних ресурсів;

отримання відповіді на депутатський запит;

підготовка власної оцінки відповіді суб’єктом підготовки запиту з обґрунтуванням тих чи тих позицій, спростування викладеної у відповіді інформації або її підтримання;

розгляд відповіді на депутатський запит на пленарному засіданні шляхом виступів та заслуховування відповідей та співдоповідей;

прийняття рішення за результатами розгляду депутатського запиту у формі відповідної постанови, у якій повинні відображатися не лише основні обставини,

викладені в запиті, відповіді та запереченнях чи доповідях, але й обґрунтування прийнятого рішення. Важливість цієї форми парламентського контролю як депутатський запит виходить із того, що це найбільш проста форма отримання оперативної інформації з приводу тих чи тих питань реалізації державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів, а крім того, депутатські запити найбільш чітко з усіх форм парламентського контролю реалізують представницьку демократію, оскільки після отримання такої інформації вона повинна бути оприлюднена, а сам запит може стати реакцією на звернення громадян до народних депутатів.

Ця теза підтверджується Висновком Конституційного Суду України № 1-в/2001 від 14 березня 2001 року, відповідно до якого Суд доходить висновку, що «парламентський контроль є формою реалізації громадянами опосередковано їх конституційних прав, зокрема, на здійснення влади через органи державної влади (стаття 5), на участь в управлінні державними справами (стаття 38), на здійснення свого волевиявлення через вибори» [93]. Таким чином, депутатський запит є не лише формою парламентського контролю, але й формою практичної реалізації представницької демократії. Рішенням від 10.05.2000 № 8-рп/2000 Конституційний Суд України визначив, що «здійснення Верховною Радою України парламентського контролю можливе лише за безпосередньої участі в ньому народних депутатів України. Тому некоректним є протиставлення парламентського контролю Верховної Ради України контролю, який відповідно до своїх повноважень мають здійснювати народні депутати України» [94]. З урахуванням цього висновку ми стверджуємо, що парламентський контроль, який здійснюється комітетами ВРУ, зокрема Комітетом з питань екологічної політики та природокористування, набуватиме рис контрольного заходу виключно за умови його здійснення від імені народних депутатів, членів парламентського комітету, а не від імені парламентського комітету як самостійного суб’єкта в системі

структурних елементів парламенту.

Ця ж теза підтверджується і у Висновку Конституційного Суду України від 14 березня 2001 року № 1-в/2001, у якому зазначається, що «здійснення парламентського контролю – це право Верховної Ради України, що реалізується нею безпосередньо чи опосередковано – через визначені Конституцією України державні органи. А комітети Верховної Ради не є самостійними суб'єктами парламентського контролю. Вони беруть участь у його здійсненні лише на стадії підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до сфери парламентського контролю Верховної Ради України» [93].

При цьому нами також враховані правові позиції Конституційного Суду України щодо відсутності конституційних повноважень комітетів ВРУ давати прямі доручення відповідним державним органам щодо проведення перевірок та інших заходів контролю, оскільки надання права давати такі доручення суперечило б конституційним засадам поділу державної влади на законодавчу, виконавчу й судову і, таким чином, не відповідало б Конституції України. Разом з тим, як показує практика, реалізація відповідних контрольних повноважень комітетів ВРУ часто наражається на суб'єктивне небажання певних органів та посадових осіб належним чином взаємодіяти з комітетами ВРУ [69].

У свою чергу І. Є. Словська звертає увагу на те, що «неприпустимим є ігнорування відповідними державними органами звернень комітетів ВРУ з відповідними матеріалами для реагування на порушення законності, а також порушення строків надання комітетам відповідей на відповідні звернення. Очевидно, у подібних випадках слід подумати над запровадженням додаткових санкцій у вигляді встановлення юридичної відповідальності за ненадання таких відповідей або за несвоєчасні чи неналежним чином підготовлені відповіді. За наслідками спільного аналізу практики реагування комітетів ВРУ та правоохоронних органів на порушення законності можливим є створення спільних

робочих груп із підготовки відповідних законопроектів, розробки погоджених заходів щодо посилення правоохоронної діяльності на окремих напрямках тощо» [95, с. 54]. Перед законодавчим органом та його комітетами постає складне завдання – збалансувати співвідношення діяльності з вироблення державної політики та роботи з належного спостереження за її реалізацією відповідно до початкового задуму. Правовою основою для вдосконалення цього процесу може слугувати «розширене» тлумачення п. 7 ч. 1 ст. 16 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», відповідно до якого «комітети при здійсненні законопроєктної функції зобов'язані здійснювати аналіз практики застосування законодавчих актів, віднесених до предмета відання комітету, готувати пропозиції щодо їх систематизації, кодифікації» [76], та статті 24, положення якої вказують на здійснення аналізу комітетами щодо практик застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб з питань, віднесених до предметів їх відання, Розділу 3 цього закону.

Утім визначені згаданими положеннями повноваження реалізуються у формі перевірки дій органів державної влади, відповідальних за реалізацію ухваленого закону, зокрема в контексті розробки необхідних підзаконних актів.

Окремо слід зазначити, що результати розгляду депутатського запиту, як і особливості його отримання та проведення контролю в такий спосіб, можуть стати й часто стають підставою для проведення більш серйозних форм парламентського контролю, зокрема парламентських слухань. Механізм проведення такої форми парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, як парламентські слухання, є доволі складним, про що, зокрема, свідчить виділення його в окрему Главу 40 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України». Аналіз положень статей, що містяться в цій Главі, дає змогу схематично відобразити механізм проведення парламентського контролю в аналізованій сфері

з урахуванням тих доповнень, які зроблені на підставі критичного аналізу системних недоліків законодавчого регулювання, про що мова йшла раніше (рис. 2.3).

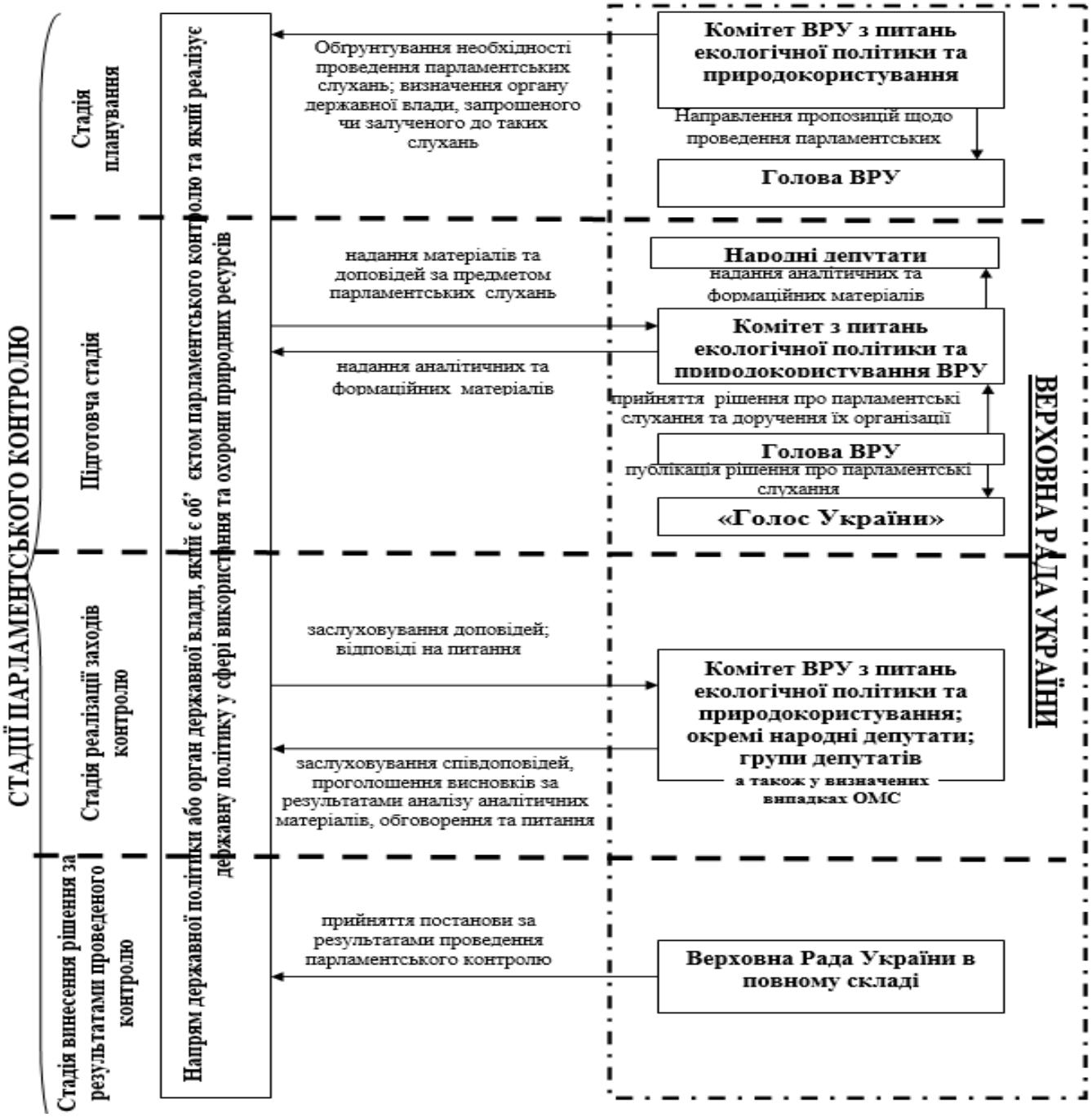


Рис. 2.3. Технологія реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів у формі парламентських слухань

Ми пропонуємо розбити контрольну функцію на традиційні стадії, кожна з яких відповідає певній процедурі за участі комітету ВРУ, народних депутатів та, власне, всього складу ВРУ. Натомість підстави для кожної дії чітко не відображені в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України», а деякі процедури, як, наприклад, підготовка аналізу, співдоповідей на результати наданих до парламенту доповідей об'єктів парламентського контролю, взагалі не згадуються в нормах ст. 233–235, хоча за логікою законодавчого регулювання вони повинні мати місце.

На наше переконання, технологічний механізм реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів у формі парламентських слухань являє собою алгоритм послідовних процедур, які здійснюють різні структурні елементи парламенту, а саме:

визначення на засіданні Комітету з питань екологічної політики та природокористування суспільного інтересу та обґрунтування необхідності проведення парламентських слухань із визначенням органу державної влади, запрошеного чи залученого до таких слухань;

направлення пропозиції про проведення парламентських слухань, ухвалених на відповідному комітеті, у вигляді проєкту постанови до Голови Верховної Ради;

прийняття рішення про тему, день та час проведення парламентських слухань, яке приймається Верховною Радою не пізніше ніж за 30 днів до їх проведення із визначенням відповідального за підготовку слухань комітету чи комітетів, а також органів державної влади, які повинні надати до Верховної Ради необхідні інформаційно-аналітичні матеріали та підготувати доповідь з питання, що розглядається на парламентських слуханнях;

публікація рішення Верховної Ради про проведення парламентських слухань у газеті «Голос України»;

формування відповідальним комітетом ВРУ та узгодження із Головою ВРУ

переліку запрошених на парламентські слухання осіб, зокрема посадових осіб центральних органів виконавчої влади, представників політичних партій, громадських організацій тощо;

не пізніше ніж за 5 днів до дати слухань надання аналітичних та інформаційних матеріалів народним депутатам всіма запрошеними органами державної влади та учасниками парламентських слухань, які планують виступ або доповідь за тематикою слухань;

проведення парламентських слухань, на яких відбувається виступ доповідачем, обговорення їхніх доповідей, відповіді на питання, виступ співвідповідачів та підбиття підсумків Головою ВРУ;

прийняття Постанови ВРУ за результатами проведених парламентських слухань, яка повинна містити рекомендації щодо покращення порядку реалізації державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів та зобов'язання відповідного Комітету ВРУ з питань екологічної політики та природокористування, проконтролювати доведення рекомендацій до всіх учасників парламентських слухань з подальшим їх виконанням органами державної влади, що реалізують державну політику в означеній сфері.

Що ж стосується практичної реалізації контрольних функцій парламент в сфері природокористування та охорони навколишнього середовища, то слід звернути увагу на те, що основний акцент робиться на парламентських слуханнях та слуханнях у Комітеті Верховної Ради України з екологічної політики та природокористування. Протягом останніх десяти років відбулося всього декілька парламентських слухань з наступних питань:

– Пріоритети екологічної політики Верховної Ради України на наступні п'ять років (2019 рік), за результатами яких розпочалася розробка Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року, застереженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 квітня

2021 р. № 443-р [96];

– Реалізація в Україні міжнародних документів щодо запобігання антропогенним змінам клімату (вересень 2018 року), за результатами яких було розроблено Проект Постанови про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Реалізація в Україні міжнародних документів щодо запобігання антропогенним змінам клімату», в якій визнається незадовільним стан реалізації ратифікованої в 2016 році Україною паризької кліматичної угоди. Але вказана Постанова так і не була прийнята [97];

– 30 років після Чорнобиля: уроки та перспективи (квітень 2016 року), за результатами якого Комітетом було ініційовано прийняття Закону України «Про внесення зміни до Закону України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи"», яким поновлюється право громадян, які працюють у зоні відчуження, на встановлення доплат у порядку та розмірах, визначених Кабінетом Міністрів України. Встановлено також, що досі є незадовільною ситуація, пов'язана із функціонуванням Державного фонду поводження з радіоактивними відходами (далі - Фонд РАВ), який формується за рахунок сплати екологічного податку виробниками радіоактивних відходів та призначений для фінансування Загальнодержавної цільової екологічної програми поводження з радіоактивними відходами. Відбувається системне недофінансування запланованих заходів з розвитку системи поводження з РАВ в Україні, пов’язаних із створенням і підвищенням безпеки об’єктів, призначених для поводження з РАВ у зоні відчуження. За результатами проведення слухань прийнято Постанову Верховної Ради України від 13.04.2016 № 1089-VIII, якою Кабінету Міністрів України рекомендовано розробити Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2016-2026 роки, вказавши на актуальні проблеми до вирішення щодо поліпшення медичного забезпечення та оздоровлення постраждалих, які зазнали ураження в результаті

Чорнобильської катастрофи, закупівля відповідних ліків; комплексного соціально-економічного розвитку територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, та місць компактного переселення громадян; забезпечення житлом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; моніторингу радіологічних наслідків Чорнобильської катастрофи, виробництва радіологічно-безпечної сільськогосподарської продукції; радіаційного захисту населення та екологічного оздоровлення забруднених територій; інформування громадян про радіаційний стан територій; наукового забезпечення робіт та інформаційних систем. Крім того рекомендовано поліпшення пенсійного забезпечення інвалідів, стосовно яких встановлено причинний зв’язок інвалідності з Чорнобильською катастрофою, та зняття будь-яких обмежень, тимчасового чи постійного призупинення виплати пенсій або щомісячного довічного грошового утримання особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; встановити статусу постраждалого внаслідок Чорнобильської катастрофи для дітей, які після досягнення повноліття втратили цей статус і захворіли на онкологічні або онкогематологічні захворювання [98;99];

– Про зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС, об'єкт "Укриття" та перспективи розвитку зони відчуження (квітень 2015 року), за результатами яких виявлені численні порушення в роботі об’єкту «Укриття» та рекомендовано Кабінету Міністрів України суттєво доопрацювати Закон України «Про Загальнодержавну програму зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об’єкта "Укриття" на екологічно безпечну систему», який було прийнято зі змінами лише в 2018 році [100];

– Про стан, заходи і перспективи подолання наслідків Чорнобильської катастрофи (травень 2013 року), за результатами яких були виявлені недоліки у роботі об’єкту «Укриття», а також позначені подальші напрями діяльності Міндовкілля. Однак відповідна Постанова Верховної Ради України за

результатами проведення парламентських слухань прийнята не була;

– Сучасний стан та актуальні завдання подолання наслідків Чорнобильської катастрофи (квітень 2011 року), за результатами яких встановлена необхідність вдосконалення законодавчої бази з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи зазначалося у щорічних постановах Верховної Ради України з нагоди роковин катастрофи. Проте жоден із суб'єктів права законодавчої ініціативи не запропонував змін, що підвищували б ефективність соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, забезпечили б його реформування. Подальший розвиток законодавства має базуватися на науково обґрунтованих сучасних уявленнях про дію іонізуючого випромінювання на організм людини, використанні дозових критеріїв, стану радіаційної ситуації, врахуванні реально отриманих населенням доз опромінення, динаміці стану здоров'я населення при визначенні заходів соціальної підтримки постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи [98].

Окрім парламентських слухань Верховна Рада України двічі протягом останніх п’яти років заслуховували звіт Міндовкілля щодо реалізації державної політики в сфері природокористування та охорони навколишнього середовища. Так, у 2016 році профільний комітет Верховної Ради України підтримав звіт Міндовкілля щодо виконання природоохоронних пріоритетів, зокрема, щодо гармонізації українського природоохоронного законодавства з нормами законодавства ЄС, боротьбу з корупцією в природоохоронній сфері, впровадження нової політики поводження з відходами та підвищення рівня екологічної безпеки в зоні відчуження.

В звіті за 2019 рік Міндовкілля робило акцент головним чином на інституціональних перетвореннях в природоохоронній сфері. Зокрема про створення єдиного інтегрованого органу природоохоронного нагляду та усунення дублювання функцій державного нагляду у зазначеній сфері. Розпорядженням

Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 616-р затверджено Концепцію реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні, а Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2018 № 353-р затверджено план заходів щодо реалізації Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні. Ліквідовано Державну екологічну інспекцію, її територіальні та міжрегіональні територіальні органи. Водночас утворено Державну природоохоронну службу як центральний орган виконавчої влади який реалізує державну політику із проведення державного моніторингу навколишнього природного середовища та державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, та її міжрегіональні територіальні органи [101]. У межах концепції реформування було розроблено законопроєкт №3091 «Про державний екологічний контроль», проте у зв'язку з суттєвими недоліками щодо реалізації процесів інспектування законопроєкт було направлено на доопрацювання.

Загалом, діяльність Міндовкілля визнавалася ВРУ задовільною, про що свідчить відсутність ініціативи з боку парламенту щодо звільнення профільного міністра. Натомість з точки зору дієвості заходів парламентського контролю в аналізованій сфері доцільно зробити низку важливих висновків.

По-перше, на нашу думку, ВРУ не реалізує в повній мірі той потенціал контрольно-моніторингових заходів, які передбачені в законодавстві. Так, парламентські слухання та звітування Міндовкілля стосуються здебільшого екологічної ситуації навколо об'єкту «Укриття», проблем пов'язаних із подоланням наслідків Чорнобильської аварії, а також щодо виконання Україною зобов'язань в частині розробки та прийняття нормативно-правових актів за результатами ратифікації Паризької угоди 2015 року.

По-друге, зміст та характер парламентських слухань стосується інституційного аспекту виконання державної політики в сфері природокористування, що знаходить своє відображення в контролі за діяльністю Державної природоохоронної служби, але сам акцент контрольної діяльності профільного Комітету спрямований на створення умов для функціонування служби замість того, щоб вивчати результати її діяльності.

Значно простішою за процедуру парламентських слухань, але тотожною до них є «година запитань до Уряду». Механізм проведення такого контрольного заходу максимально простий через те, що сама процедура триває лише одну годину та являє собою опитування членів уряду з найбільш актуальних на дату проведення такого контролю питань. Алгоритмізація цієї процедури полягає у послідовній реалізації таких дій:

запрошення членів уряду або всього складу Кабінету Міністрів України на пленарне засідання ВРУ щоп'ятниці з 10 до 11 години. В аспекті предмета нашої дисертаційної роботи найбільший інтерес становлять посадові особи Міндовкілля а також державних агентств та служб, що підпорядковані Міндовкілля;

підготовка питань до посадових осіб;

отримання відповідей та обговорення їх;

прийняття рішення за результатами «години запитань до Уряду» шляхом прийняття відповідної постанови.

Але слід наголосити на тому, що як форма парламентського контролю «година запитань до Уряду» – надзвичайно короткий та малоефективний спосіб реалізації контрольної функції. Доцільно відновити процедуру, яка була передбачена попередньо, – проведення «Днів Уряду в парламенті». Протягом цілого дня пленарного засідання народні депутати отримують значно ширші можливості для реалізації контрольних повноважень. У такому вигляді парламентський контроль є значно ефективнішим, оскільки, на відміну від

парламентських слухань та заслуховування звітів уряду, коли матеріали готуються заздалегідь, під час проведення контрольного заходу у формі інтерактивних запитань, часто непідготовлених або таких, які є реакцією на попередні відповіді, парламент отримує набагато актуальнішу та оперативну інформацію.

Після проведення «Дня Уряду в парламенті» більш логічним видається і прийняття відповідної постанови за результатами такого контрольного заходу, оскільки в ній охоплюватиметься ширший перелік проблемних питань. Таким чином, пропонується в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» замінити ст. 230 «Проведення „години запитань до Уряду”» на «Проведення Дня Уряду в парламенті», залишивши при цьому часовий регламент запитань та відповідей на них, розширивши лише часовий проміжок такого контрольного заходу на весь пленарний день ВРУ та зменшивши частоту його проведення з щотижневого на раз у два тижні.

Так само простою виглядає й форма парламентського контролю, яка реалізується у затвердженні ВРУ програми діяльності Кабінету Міністрів України. Ця форма має установчий характер, про що вже зазначалося вище, оскільки за результатами її проведення встановлюються основні цілі та засади реалізації державної політики, зокрема у сфері використання та охорони природних ресурсів. Механізм такої контрольної процедури передбачає аналіз відповідним комітетом ВРУ запропонованої урядом програми реалізації державної політики, за результатами чого можуть бути запропоновані потенційні зміни та доповнення до неї. Але після того як програма уряду буде заслухана та схвалена ВРУ, це означатиме, що сама Верховна Рада окреслила ті межі та контури державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів, які стануть основою для реалізації всіх інших форм парламентського контролю за урядом в аналізованій сфері.

Підсумовуючи викладене, слід звернути головну увагу на те, що різні форми

парламентського контролю передбачають існування різних за складністю механізмів їх реалізації. Найбільш слушними є парламентські слухання та заслуховування звітів уряду й окремих органів державної влади, зокрема тих, які реалізують державну політику у сфері використання та охорони природних ресурсів. Натомість значно простішими виступають усі інші механізми реалізації контрольної функції. Більше того, деякі з аналізованих нами механізмів не є закінченими, а можуть бути лише попереднім етапом у реалізації парламентського контролю у більш складних формах. Але що є типовим та характерним для вітчизняного нормативно-правового забезпечення вказаних механізмів, так це недостатня регламентація їх на законодавчому рівні, що на сьогодні актуалізує питання прийняття окремого закону України «Про парламентський контроль». На сьогодні на розгляді Верховної Ради залишається одразу декілька законопроєктів, але, на наше переконання, вони вимагають суттєвого доопрацювання або навіть переформатування, оскільки необхідно врахувати сучасну практику Конституційного Суду України, яким врегульовані найбільш ключові системні проблеми реалізації окремих форм та здійснення окремих процедур парламентського контролю, зокрема у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Розглянемо докладніше комплекс механізмів державного управління у сфері парламентського контролю щодо використання та охорони природних ресурсів взаємодії, а саме їх зміст та інструменти реалізації, як це зображено на рис. 2.4.

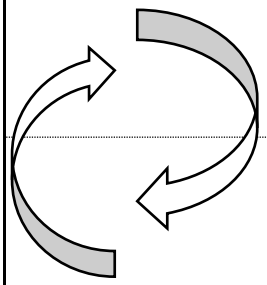
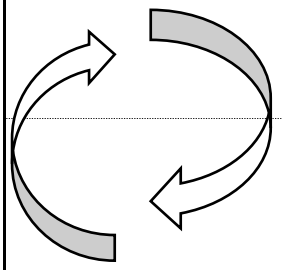
Механізми	Зміст та інструменти реалізації механізмів
Організаційно-правовий	комплекс організаційних структур парламенту та нормативно-правових актів, здійснюваних ним на різних рівнях (конституційно-правовому, законодавчому, підзаконному) ❑ Конституція України ❑ Закони України у зазначеній сфері ❑ ВРУ (законодавчо визначений контролюючий орган) ❑ комітети ВРУ (обґрунтовані критерії розмежування компетенцій) ❑ тимчасові спеціальні комісії (підготовка до попереднього розгляду питань) ❑ тимчасові слідчі комісії (проведення дослідження питань суспільного інтересу)
 Інституційний	здатність парламенту приймати самостійні політико-управлінські рішення щодо забезпечення стабільного розвитку майбутніх поколінь, не допущення монополізації видобутку та використання природних ресурсів, забезпечення прозорого конкурентного розвитку у цьому секторі, мінімізації ризиків появи екологічних криз, недопущення політичного маніпулювання та лобіювання інтересів окремих груп впливу ❑ Комітет з питань екологічної політики та природокористування ВРУ ❑ КМУ ❑ Міністерство захисту довкілля і природних ресурсів ❑ державне агентство ❑ державні служби, що входять до підпорядкування галузевого міністерства
 Технологічний	аналіз традиційних (парламентські слухання, інтерпеляція, звіти уряду й інших ОДВ) і запровадження сучасних (аудиторські перевірки коштів державного бюджету, проведення тимчасових слідчих комітетів, здійснення моніторингу додержання прав і свобод людини і громадянина омбудсменом у сфері природокористування, депутатська вимога, візити на місця) форм контролю ❑ парламентські слухання ❑ подання депутатського запиту ❑ заслуховування звіту Міндовкілля ❑ «година запитань до уряду» ❑ програма діяльності КМУ ❑ залучення додаткових учасників (експертів забруднення навколишнього середовища тощо) ❑ інтерпеляція ❑ депутатська вимога парламентаріїв ❑ депутатські візити на місця

Рис. 2.4. Комплекс механізмів державного управління у сфері парламентського контролю щодо використання та охорони природних ресурсів.

Узагальнюючи, визначені й обґрунтовані нами механізми (організаційно-правовий, інституційний, технологічний) державного управління у зазначеній сфері варто підкреслити їх наявну взаємодію і взаємозалежність у межах суб'єкт-суб'єктних та суб'єкт-об'єктних зв'язків (рис. 2.4).

Висновки до розділу 2

За результатами проведеного дослідження механізмів державного управління щодо здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні зроблено такі висновки:

1. Доведено, що вітчизняне законодавство не має окремого закону, яким би визначились усі аспекти здійснення парламентського контролю саме в означеній сфері суспільних відносин. Натомість регулюються загальні засади здійснення парламентського контролю шляхом застосування організаційно-правового механізму державного управління, який розглядається нами як комплекс організаційних структур парламенту та нормативно-правових актів, здійснюваних ним у сфері контролю за використанням й охороною природних ресурсів в Україні на різних рівнях:

- конституційно-правовому, яким визначаються загальні засади та встановлюються контури здійснення парламентського контролю;

- законодавчому, на якому визначаються загальні засади функціонування Верховної Ради України та її структурних підрозділів під час здійснення контрольної функції в різних її формах;

- підзаконному, на якому визначається кількість комітетів Верховної Ради та розподіляються між ними зони відповідальності під час проведення парламентського контролю.

Визначено, що на рівні організаційно-правового забезпечення реалізації

контрольної функції у сфері використання та охорони природних ресурсів необхідно провести оптимізацію напрямів реалізації контрольних функцій та розробити алгоритми розподілу зон відповідальності між ВР України та її структурними елементами – комітетами, фракціями (групами).

2. Встановлено, що парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів здійснюється ВР України, яка формується представницьким шляхом, а тому є найбільш наближеною до реалізації народом України свого суверенного права на розпорядження природними ресурсами та контролю за їх використанням, здійснюючи який, застосовує інституційний механізм державного управління, який характеризується здатністю парламенту приймати самостійні політико-управлінські рішення щодо забезпечення стабільного розвитку майбутніх поколінь, не допущення монополізації видобутку та використання природних ресурсів, забезпечення прозорого конкурентного розвитку у цьому секторі, мінімізації ризиків появи екологічних криз, недопущення політичного маніпулювання та лобіювання інтересів окремих груп впливу, зокрема в умовах повномасштабної воєнної агресії, розпочатої РФ проти України 24 лютого 2022 року.

3. Запропоновано технологічний механізм державного управління з реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів розглядати як аналіз традиційних (парламентські слухання, інтерпеляція, звіти уряду й інших ОДВ) і запровадження сучасних (аудиторські перевірки коштів державного бюджету, проведення тимчасових слідчих комітетів, здійснення моніторингу додержання прав і свобод людини і громадянина омбудсменом у сфері природокористування, депутатська вимога, візити на місця) форм контролю.

Основні результати другого розділу висвітлено у таких публікаціях автора: [102]; [103]; [104].

РОЗДІЛ 3
ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ В УКРАЇНІ

3.1. Вдосконалення організаційного забезпечення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів

Організаційне забезпечення парламентського контролю уявляється нам найбільш ефективним тоді, коли всі суб'єкти, задіяні в його проведенні, набувають найоптимальнішого рівня взаємодії, комунікації, координації, а сам процес видається максимально алгоритмізованим та транспарентним з погляду законодавчого забезпечення. Окремі депутати, депутатські фракції, парламентські комітети, а також Верховна Рада України загалом на своїх пленарних засіданнях – це сукупність суб'єктів, які в той чи той спосіб реалізують парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів і від синхронності взаємодії яких створюється необхідний синергетичний ефект. Досягнення такого ефекту, на наш погляд, є запорукою ефективності контрольних функцій та досягнення їхньої мети в діяльності вітчизняного парламенту.

Враховуючи наявність різних форм здійснення парламентського контролю, а також різних завдань, які досягаються за рахунок них, необхідно розуміти, що й заходи з удосконалення організаційного забезпечення його реалізації повинні мати відповідну специфіку, але задовольняти головну потребу – забезпечення комплексного підходу в діяльності всіх структурних елементів парламенту під час реалізації контрольної функції.

З погляду доктрини науки державного управління організаційне

забезпечення розкривається на такому рівні діяльності суб'єктів управління, який створює передумови для повноцінного виконання покладених на такі суб'єкти цілі. У такому контексті, розробляючи заходи з удосконалення організаційного забезпечення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, ми робимо акцент на такі умови, виконання яких, на наш погляд, покликано створити якісно нову форму реалізації контрольної функції парламентом:

по-перше, потребує підвищення якість взаємодії різних структурних елементів ВРУ під час реалізації парламентського контролю, а також координації в реалізації окремих заходів. На сьогодні, на нашу думку, відсутня цілісність контрольної функції, яка в процесі реалізації часто не досягає кінцевої мети в силу того, що між різними суб'єктами її здійснення відсутні механізми подальшого реагування чи взаємодії;

по-друге, сама по собі контрольна функція парламенту недостатньо охоплює собою всі контрольні повноваження, якими наділені, зокрема, комітети ВРУ, а також депутати під час здійснення таких форм контролю, як «година запитань» чи парламентські слухання. У таких формах ВРУ виступає єдиним цілісним суб'єктом здійснення контролю, але з погляду законодавчого забезпечення такий контроль повинен реалізовуватися не лише в актах реагування, але і в забезпеченні їх подальшого аналізу та отримання зворотного зв'язку з об'єктом контролю;

по-третє, контрольна функція парламенту повинна доповнюватися низкою моніторингово-наглядових заходів. Моніторинг повинен застосовуватися до суб'єктів приватного сектору (юридичних та фізичних осіб приватного права). У свою чергу нагляд повинен використовуватися ВРУ як додатковий контрольний захід стосовно органів державної влади та суб'єктів господарювання державної форми власності. При цьому, розробляючи цей напрям, необхідно враховувати

недопустимість поєднання ВРУ і законотворчих, і виконавчих функцій, а сам парламентський контроль не повинен перетворюватися на інструмент політичного тиску.

Таким чином, враховуючи наведені вище умови, звертаємо увагу на вдосконалення організаційно-правового механізму, зокрема щодо координації та кооперації структурних елементів ВРУ під час реалізації контрольних заходів у сфері використання та охорони природних ресурсів.

У цьому контексті слушною є позиція М. Хилька, який зазначає, щодо недосконалості українського законодавства саме у аспекті здійснення парламентського контролю. Він вказує, що це було спричинено відсутністю належного історичного досвіду (за радянських часів таких контроль був відсутній), та недостатньою збалансованістю розподілу повноважень між гілками влади й неналежною функціональністю системи стримувань і противаг уже за часів незалежності» [105, с. 17–18]. Саме тому основний акцент під час розробки заходів, спрямованих на підвищення рівня координації та кооперації суб'єктів парламентського контролю, ми спрямовуватимемо на подолання неефективності законодавчого закріплення розмежування законотворчих, контрольних та інших функцій у сфері державного регулювання природокористування та їх поділом між ВРУ, ОДВ та ОМС.

Говорячи про механізм стримувань і противаг, дослідник вочевидь мав на увазі те, що, приймаючи закони, ВРУ не здійснює реальну оцінку їхньої ефективності на етапі практичного виконання. Те, що на етапі прийняття законів відбувається їхня експертно-аналітична оцінка та аналіз на предмет потенційного досягнення цілей правового регулювання, не означає досягнення того рівня ефективності, який планує законотворець. Тому, розглядаючи парламентський контроль як напрям діяльності ВРУ, не слід зміщувати акценти в такій діяльності із законодавчих на виконання, скажімо, функцій виконавчих органів влади.

Контроль з боку парламенту повинен реалізовуватися передусім у контексті досягнення цілей законодавчого регулювання та ефективності механізмів, закладених у законодавчі акти. З таких позицій координація заходів із забезпечення контролю всіма структурними елементами ВРУ означає насамперед пошук балансу між діями органів державної влади, які перевіряються, а також практичними можливостями реалізовувати положення прийнятого законодавства в більш ефективний спосіб. Для цього діяльність самих комітетів, або направлення депутатських заходів, або проведення парламентських слухань не матимуть очікуваного, саме в аспекті якості контрольних функцій, результату без налагодження системного взаємозв'язку та комунікації між усіма суб'єктами парламентського контролю.

Тому слушною видається позиція Ю. С. Вичалківської, яка наголошує на тому, що «створена в Україні система демократичного парламентського контролю за своєю структурою в основному відповідає підходам, властивим для демократичних правових держав. Проте, у сфері використання та охорони природних ресурсів застосовуються лише форми адміністративного контролю. Незалежних наглядових і контролювальних органів в Україні не створено. З урахуванням вимог, притаманних цій сфері діяльності, а також нерозвиненості в Україні органів громадянського суспільства парламентський контроль виступає основним видом демократичного контролю, однак на сьогодні бракує правових механізмів, необхідних для забезпечення ефективності такого контролю» [106]. Розглядаючи напрями вдосконалення парламентського контролю в такому аспекті, слід наголосити на слушності позиції дослідниці, оскільки в нинішніх умовах парламентський контроль дійсно має певну формальність, адже самі по собі контрольні заходи не передбачають настання негативних наслідків ні для самого парламенту, ні для суб'єктів державного управління, які він перевіряє чи контролює.

Така точка зору спрямовує нас до висновку щодо необхідності запровадження концепції Good Governance, яка розкривається через формування якісно нової системи цінностей, політик та інституцій, завдяки яким ефективне управління у сфері природокористування здійснюється шляхом взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу. Основними характеристиками такого управління є: інклюзивність, транспарентність, відповідальність, орієнтованість на консенсус, результативність та ефективність, що в сукупності забезпечує врахування інтересів суспільства, бізнесу, акцент на найбільш актуальних суспільних запитах, що повинні враховуватися під час формування та реалізації державної політики у сфері природокористування [107, с. 191–193]. З погляду практичних заходів удосконалення парламентського контролю вище наведено висновок про інклюзивність, тобто розширення утилітарності контрольних заходів за рахунок створення системного консолідованого механізму здійснення парламентського контролю, який відрізнятиметься більшою збалансованістю та послідовністю.

Тому ми наполягаємо на посиленні взаємодії ВРУ з її інституціями, які забезпечують виконання функції парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, зокрема шляхом деталізації процесу розгляду їхніх звітів, а також надсилання парламентом звернень для вжиття необхідних заходів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою належного виконання рішень згаданих інституцій парламентського контролю, чим додатково гарантується ефективність контрольних заходів, а рішення набувають більшої вагомості та результативності.

Але, як стверджують С. Лінецький та В. Кушніренко, «у правовому регулюванні контрольних повноважень ВРУ домінують норми диспозитивного характеру, які дають широкий простір для суб’єктивного розсуду в реалізації чи нереалізації відповідних повноважень структурними елементами парламенту. Натомість питома вага повноважень-обов’язків є невисокою, що істотно знижує

ефективність парламентського контролю, здійснюваного, зокрема, комітетами. Тому в основу правового регулювання контрольних повноважень ВРУ має бути покладений підхід, який би на законодавчому рівні давав змогу фіксувати норми передусім зобов'язального та уповноважувального характеру при невеликій питомій вазі норм диспозитивного характеру. Це цілком відповідало б публічно-правовому характерові діяльності ВРУ, слугувало б зміцненню внутрішньо-парламентської дисципліни та відповідало б цілям підвищення утилітарності заходів парламентського контролю» [25, с. 42–44].

Таким чином, забезпечувався б перехід від аналізу практики застосування законодавства до повноцінного постзаконодавчого контролю. Тому зміст та правова природа контрольних повноважень ВРУ і повинна розумітися й розкриватися через зміну правового статусу парламенту під час виконання контрольних функцій: ВРУ як єдиний законодавчий орган держави має відігравати ключову роль у здійсненні постзаконодавчого контролю та формувати підсумкову й остаточну позицію щодо правового регулювання відносин у сфері використання та охорони природних ресурсів. При цьому інші органи державної влади виступають більшою мірою не як об'єкти контролю, а як елементи системи зворотного зв'язку після прийняття відповідних законів та спроможності їх практичної реалізації і виконання інших приписів ВРУ у формі постанов.

Усі форми парламентського контролю повинні відповідати єдиній меті, а не мати самостійні цілі та характеризувати якість діяльності окремих структурних підрозділів ВРУ. Відтак ми вважаємо, що передусім треба внести відповідні зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» стосовно забезпечення цілісності комплексного підходу до реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів шляхом включення в Розділ VI «Розгляд питань, пов'язаних із здійсненням контрольних функцій Верховною Радою України» окремої першої глави, у якій

визначатимуться загальні засади та цілі здійснення парламентського контролю, а вже після цього відбудеться регламентація окремих форм його здійснення.

Тому пропонуємо Главу 37 перенумерувати у Главу 37-1, при цьому нумерацію статей змінити, замінивши номер статті 224 на 225, а номер статті 225 – на 225-1 зі збереженням змісту та структури і Глави, і всіх норм, що входять до неї.

Нову Главу 37 Розділу VI доцільно викласти в такій редакції:

«Глава 37. Загальні засади здійснення контрольних функцій Верховною Радою України

Стаття 224. Послідовність здійснення контрольних функцій Верховною Радою України

1. Здійснення контрольних функцій Верховною Радою України повинно забезпечувати комплексний та всебічний підхід до нагляду за реалізацією законодавства, повнотою реалізації державної політики у відповідній сфері, для чого форми реалізації контрольних функцій Верховної Ради України повинні застосовуватися послідовно.

2. Основною формою контрольних функцій Верховної Ради України виступає розгляд звітів, доповідей та іншої інформації Кабінету Міністрів України та його посадових осіб, державних органів та посадових осіб інших центральних та територіальних органів державної влади.

3. Застосуванню форм парламентського контролю, викладених у частині другій цієї статті, повинні передувати депутатські запити та заходи із реагування комітетами Верховної Ради України на порушення законності в діяльності органів, зазначених у частині другій цієї статті.

4. Контроль за здійсненням заходів, передбачених у частинах другій та третій цієї статті, покладається на відповідні комітети Верховної Ради України, що здійснюють нагляд за реалізацією державної політики у відповідній сфері.

Стаття 224-1. Повнота здійснення контрольних функцій Верховною Радою України

1. Контрольні функції Верховної Ради України, зокрема, але не виключно у формі аналізу комітетами Верховної Ради України практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб з питань, віднесених до предметів їхнього відання, реалізуються у відповідній сфері суспільних відносин до того часу, доки не буде прийнято рішення щодо реагування на порушення законності або прийняте відповідне рішення Верховною Радою України щодо внесення змін та/або доповнень у чинне законодавство України.

2. У випадку якщо за результатами здійснення контрольних функцій Верховної Ради України в будь-якій формі виявляються порушення законності в діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб; системні недоліки законодавчого регулювання суспільних відносин; порушення визначеного законодавством порядку реалізації цілей державної політики, Верховна Рада України повинна вживати в подальшому нові заходи з реалізації контрольних функцій, але вже в інших формах з метою з’ясування стану виконання заходів, затверджених та/або прийнятих Верховною Радою України у встановлений законодавством спосіб як акт реагування за результатами проведення попередніх контрольних заходів.

Стаття 224-2. Координація у здійсненні контрольних функцій Верховної Ради України

1. З метою всебічної, ефективної, комплексної реалізації контрольних функцій Верховної Ради України координацію діяльності депутатів, депутатських фракцій, парламентських комітетів, а також організацію пленарних засідань Верховної Ради України забезпечує відповідний комітет, до відання якого віднесене коло питань, що підлягає контролю.

2. Комітет, до відання якого віднесене коло питань, що підлягає контролю, забезпечує координацію взаємодії між Верховною Радою України та відповідними органами державної влади та їхніми посадовими особами з питань, віднесених до предмета контрольних заходів.

3. Про визначення відповідального комітету виноситься Постанова Верховної Ради України, де зазначається перелік питань, що підлягають контролю, коло органів державної влади та їхніх посадових осіб, які залучаються до заходів, спрямованих на забезпечення повноти реалізації контрольних функцій Верховної Ради України».

Шляхом включення наведених норм до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» пропонується забезпечити не лише необхідну координацію в діяльності всіх структурних елементів ВРУ, але і створити передумови для запровадження комплексного підходу та безперервності в реалізації контрольних функцій ВРУ. Фактично ми пропонуємо закріпити певну послідовність, хоча й не імперативну, щодо реалізації різних форм парламентського контролю. Безперервність контрольних заходів є зрозумілою через те, що законодавство приймається та оновлюється постійно, а тому ВР через свої комітети повинна забезпечувати належний рівень аналізу практики його реалізації з метою пошуку напрямів удосконалення або усунення недоліків законодавчого регулювання.

Що ж до комплексного підходу до реалізації контрольних функцій ВРУ, то ми пропонуємо запровадити певну послідовність у здійсненні заходів парламентського контролю, а саме:

аналіз комітетами ВРУ практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб з питань, віднесених до предметів їхнього відання;

проведення слухань у комітетах з питань, віднесених до їхнього відання, а

також підготовка та виконання комітатами заходів реагування;

розгляд питань, пов’язаних із депутатськими запитами та запитами, здійсненими комітетами ВРУ;

здійснення контрольних заходів за діяльністю КМУ або інших органів державної влади, зокрема не лише центральних, але й регіональних та місцевих державних адміністрацій, а також їхніх посадових осіб з підстав порушення ними законодавства або реалізації державної політики в спосіб, який відрізняється від встановленого у відповідних законодавчих чи інших актах ВРУ;

проведення парламентських слухань, що є найбільш глобальним та системним заходом контролю з боку ВРУ, а також підготовка відповідних актів реагування ВРУ за результатами проведення таких слухань;

нагляд з боку парламентських комітетів за додержанням законодавства органами державної влади та приписів, прийнятих ВРУ за результатами здійснення контрольних заходів. Такий нагляд на сьогодні не передбачений законодавством, оскільки функція нагляду є певною формою втручання в діяльність інших органів виконавчої влади, що не допускається в межах дії принципу стримувань та противаг. Однак, на нашу думку, без забезпечення контролю за повнотою реалізації тих рекомендацій та форм реагування ВРУ за результатами здійснення парламентського контролю ефективність усієї контрольної діяльності ВРУ ставиться під сумнів;

моніторинг процесу реалізації державної політики в різних сферах суспільних відносин, що уявляється нами як певний зворотний зв’язок у системі парламентського контролю.

При цьому роль уряду та інших державних органів, організацій, підприємств усіх форм власності полягає в представленні ВРУ повної та достовірної інформації. Приховування, викривлення чи ухиляння в представленні необхідної інформації повинно мати серйозні політичні наслідки. У керівництва ВРУ є

політична воля щодо напрацювання відповідних законодавчих норм для закріплення оцінки ефективності застосування законодавства.

На думку О. Баранюка, на експертному та політичному рівнях парламенту вже було визначено оптимальну модель взаємодії парламентських та урядових органів для здійснення такого оцінювання. Разом з тим напрацьовані методичні рекомендації щодо організації та проведення оцінки ефективності застосування законодавства у сфері забезпечення парламентського контролю на сьогодні не набули статусу повноцінних змін до законодавства й подекуди залишаються в статусі навіть не законопроєктів, а аналітичних записок [108, с. 65–66]. Таким чином, запропонована нами фактична алгоритмізація процесу здійснення парламентського контролю передбачає послідовну реалізацію окремих його форм, зокрема у сфері використання та охорони природних ресурсів. Така послідовність не є обов'язковою чи імперативною, оскільки у випадку запровадження обов'язковості дотримання саме такої послідовності парламентом фактично була би порушена незалежність депутатів у реалізації ними представницьких функцій, оскільки депутатські запити та заходи реагування не повинні залежати від іншої діяльності ВРУ.

Натомість ми робимо акцент на дотриманні саме такої послідовності, оскільки вона максимально крок за кроком розкриває не лише недоліки законодавчого регулювання суспільних відносин у різних сферах, але й хибність підходів органів державної влади до вибору моделей реалізації державної політики й конкретних механізмів правозастосування. Така послідовність також дає змогу розробити комплексний підхід до усунення відповідних недоліків та більш чіткого розкриття механізмів практичного застосування тих чи тих положень законодавства.

Наступним кроком на шляху вдосконалення організаційно-правового механізму парламентського контролю у сфері використання та охорони

природних ресурсів є розробка та прийняття спеціального положення Про Комітет з питань екологічної політики та природокористування, яке повинно затверджуватися постановою ВРУ. Необхідність такого кроку обумовлюється такими чинниками:

по-перше, на сучасному етапі реалізації контрольних функцій парламент забезпечується цілою низкою законодавчих та інших нормативно-правових актів, а саме: Конституцією України; законами України «Про статус народного депутата України», «Про Регламент Верховної Ради України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про державну службу»; постановами Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання», «Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України»; розпорядженнями Голови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України», «Про затвердження Положення про секретаріат комітету Верховної Ради України», «Про деякі питання забезпечення документообігу у Верховній Раді України в електронній та паперовій формах». Така різноманітність нормативно-правових актів, незважаючи на їхню кількість, не забезпечує комплексного підходу до організації роботи самих комітетів. Враховуючи те, що до сфери відповідальності Комітету з питань екологічної політики та природокористування входять питання, пов'язані з діяльністю не лише Міндовкілля, але й інших державних агенцій, інспекцій та установ, вбачаємо за необхідне об'єднати всю сукупність норм, якими регулюється та регламентується діяльність такого комітету в єдиному нормативно-правовому акті, який ми пропонуємо прийняти у формі положення про комітет;

по-друге, розглядаючи положення як певну форму закріплення інституційного статусу Комітету з питань екологічної політики та

природокористування, зауважимо, що з його прийняттям діяльність Комітету набуде певних системних ознак, а також визначатиметься його місце в системі структурних елементів ВРУ, що значно підвищить ефективність їхньої взаємодії між собою, а також визначить механізми взаємодії та ступінь кооперації й координації діяльності між різними комітетами з питань, віднесених до їхнього відання, а також з питань, які перебувають на межі сфери відповідальності двох та більше комітетів. Контрольні функції ВРУ повинні реалізовуватися в максимально повному обсязі, але для цього існує необхідність чіткої регламентації того структурного елементу ВРУ, який розташований у середині процесу фактичної організації парламентського контролю. Для цього існує потреба в наданні правовому статусу такого структурного елементу певної унікальності та водночас формалізації задля усунення недоліків під час взаємодії з іншими комітетами або структурними елементами ВРУ, які вочевидь мають рівнозначний статус та положення в системі ієрархії ВРУ стосовно один одного. Саме положення про вказаний комітет повинно чітко встановити межі взаємодії, а також коло питань, у вирішенні яких така взаємодія можлива. Усе це переслідує мету мінімізації перекладення відповідальності з одного структурного елементу ВРУ на інший під час реалізації контрольних функцій парламенту;

по-третє, саме на рівні положення про Комітет можливо закріпити основні механізми реалізації ним контрольних повноважень ВРУ в обсязі, визначеному законодавством. Положення за своєю природою є установчим документом, який визначає не лише обсяг компетенцій та функційні напрями діяльності комітету, але й чітко формулює обов’язки його учасників – безпосередньо народних депутатів України та їхніх помічників, які утворюють собою робочі групи та секретаріат Комітету. Вочевидь форма діяльності ВРУ, яка розкривається через функціонування відповідних комітетів, нагадує організаційну структуру лінійно-функційного типу, коли кожен структурний елемент (комітет) відповідає за певне

коло спільних цілей та реалізацію завдань, віднесених до його відання, але відповідальність за діяльність таких структурних підрозділів загалом несе єдиний орган – ВРУ. Тому розробка та прийняття відповідного положення про Комітет з питань екологічної політики та природокористування дасть змогу коректно розподілити обов'язки між депутатами, що входять до його складу, їхніми помічниками, які забезпечують фактичну діяльність комітету, та секретаріатом комітету. Окрім оптимізації виконання Комітетом різних, зокрема й контрольних, функцій, прийняття такого Положення матиме на меті суттєву формалізацію та бюрократизацію процесу діяльності помічників депутатів із визначенням граничного обсягу навантаження на них та обсягу їхніх компетентностей. Це дасть змогу значно зменшити той обсяг навантаження, який реально мають помічники депутатів у сучасних умовах, а також значно алгоритмізує виконання ними функцій із реалізації контрольних заходів, оскільки на сьогодні лише на рівні Закону України «Про комітети Верховної Ради України» визначено зміст окремих контрольних заходів, але не встановлено розмежувань функційного навантаження з їх здійснення всередині комітетів. Законодавець уявляє комітет як певний цілісній структурний елемент ВРУ та самостійний суб'єкт виконання окремих функцій. У сучасних умовах така цілісність допустима, але з урахуванням запровадження комплексного підходу та системності в реалізацію ВРУ контрольних функцій постає необхідність більшої деталізації та детермінації різних організаційних аспектів діяльності комітетів ВРУ.

Враховуючи наведене, вважаємо за доцільне й можливе запропонувати зміст Положення про Комітет з питань екологічної політики та природокористування ***(додаток Б)***.

Таким чином, ми запроваджуємо комплексний підхід до організації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, який не можливий без прийняття відповідного установчого документа у форматі

положення, у якому відображаються практичні алгоритми реалізації контрольної функції. Але для підвищення ефективності її реалізації суто алгоритмізації та деталізації повноважень замало. Необхідним є кадрове забезпечення самого процесу контролю, оскільки ефективне застосування форм, механізмів та інструментів контролю можливе лише тоді, коли їх застосовують фахівці із високим рівнем обізнаності в проблематиці, яка ставиться перед проведенням контролю, а також належним обсягом професійних знань та компетентностей.

У цьому контексті, на думку С. К. Базики, вбачається корисним розробити стратегію навчання та навчальних програм для підготовки фахівців, які володіють сукупністю компетентностей у сфері публічного управління, що дозволяють ефективно вирішувати професійні аналітичні, проєктні, прогностичні, організаційно-управлінські, нормотворчі, експертні та інші завдання публічного аудиту щодо забезпечення, оцінювання та аналізу результативності та ефективності діяльності органів публічної влади [107, с. 188–192]. Крім цього, доцільно запровадити програми підвищення кваліфікації персоналу, який забезпечує діяльність вказаного нами Комітету, та введення спецкурсу аудиту у сфері екологічної політики та природокористування, а також спеціалізованих тренінгів з метою сприяння створенню належного рівня компетентностей, які допоможуть належним чином аналізувати питання, пов’язані із контролем в аналізованій нами сфері.

В умовах сучасних реалій організаційно-правового забезпечення реалізації контрольних функцій парламентом підготовка кадрів необхідного рівня професійної компетентності вбачається доволі складним завданням з таких причин:

по-перше, народні депутати та їхні помічники, які фактично реалізують роботу Комітету з питань екологічної політики та природокористування, одночасно є членами інших комітетів ВРУ, а тому акцент на підвищенні

кваліфікації в будь-якій одній галузі не дасть необхідного ефекту;

по-друге, підготовка кадрів та підвищення рівня їхньої кваліфікації завжди створює ризики для втрат – і часових, і матеріальних, оскільки передбачається проходження курсу навчання, організація якого повинна фінансуватися за рахунок бюджетних коштів;

по-третє, навчання кадрів не гарантує досягнення максимального ефекту, оскільки, враховуючи постійний характер діяльності Комітету з питань екологічної політики та природокористування, а також доволі насичений графік, які мають народні депутати та їхні помічники, складно забезпечити максимальне охоплення навчальними програмами весь склад Комітету.

Враховуючи такі об’єктивні ризики та недоліки запровадження системи постійного навчання, пропонуємо вирішити питання підвищення якості організаційного забезпечення контрольних функцій парламенту у сфері використання та охорони природних ресурсів шляхом включення до складу Секретаріату Комітету з питань екологічної політики та природокористування консультаційну раду, яка створюватиметься на постійній основі та включатиме до свого складу виключно фахівців в галузі природокористування: фахових науковців із науковими званнями доктора наук; практиків у сфері реалізації державної політики в аналізованій сфері, зокрема осіб, які вже у відставці за вислугою років; заступників Міндовкілля, а також державних агенцій, інспекцій та інших органів державної влади, які реалізують на практиці прийняті ВРУ законодавчі акти. Така консультаційна рада матиме не тільки дорадчий голос, але й виконуватиме функцію «аналітика» та «експерта» у сфері правореалізації та правозастосування законодавства. Зауважимо, що така Консультаційна рада не матиме повноважень у сфері законотворчої діяльності щодо оцінки ефективності законопроєкту та моделювання його правозастосовної дії в майбутньому. Такі функції та висновки робить Інститут законодавства Верховної Ради України.

Натомість з погляду юридичної техніки, то саме консультаційна рада при відповідному Комітеті повинна забезпечувати якість законотворчої діяльності, для того щоб мінімізувати кількість правок та проходження законопроєкту процедури розгляду в самій ВРУ.

Разом з тим найбільш утилітарну функцію та призначення консультаційної ради, створеної у складі Секретаріату Комітету з питань екологічної політики та природокористування вбачаємо в такому:

аналіз практики застосування законодавчих актів у сфері використання та охорони природних ресурсів;

аналіз звіту Кабінету Міністрів України про хід і результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України в частині реалізації державної політики у сфері природокористування;

підготовка до проведення та аналіз результатів здійснення парламентських слухань у частині виконання вказаним вище комітетом контрольних повноважень;

проведення вибіркового постпарламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Таким чином, діяльність такої консультаційної ради суттєво підвищуватиме ефективність виконання Комітетом з питань екологічної політики та природокористування контрольних функцій, а також розширить функціональні можливості Комітету загалом. Консультаційна рада повинна існувати як постійно діючий орган, а тому – на платній основі, хоча формат роботи такої ради може варіюватися від засідань та семінарів до режиму відеоконференцій, оскільки основне функціональне навантаження на нього матиме характер інформаційно-аналітичної діяльності. Ми не наполягаємо на тому, щоб рекомендації та висновки такої консультаційної ради були обов’язковими до впровадження, але наголошуємо що вони матимуть утилітарний характер, оскільки ґрунтуватимуться не лише на сучасних реаліях законодавчого забезпечення реалізації державної

політики з питань використання та охорони природних ресурсів, але й на досвіді запровадження державної політики в означеній сфері. Саме брак, у членів Комітету, практики та досвіду реалізації державної політики у вказаній сфері часто стає основним недоліком роботи останнього, зокрема і в частині здійснення парламентського контролю.

Утилітарність висновків за результатами проведених аналітичних досліджень практики реалізації законодавства у сфері використання та охорони природних ресурсів, яка забезпечуватиметься рівнем фахової підготовки практиків державного управління, що входять до складу консультаційної ради, стане запорукою для більш ґрунтовного та змістовного розуміння членами Комітету сутності державної політики з питань природокористування. Це одночасно змінить підходи до законотворчої діяльності, а також надасть формам та заходам парламентського контролю, що реалізується в аналізованій сфері, необхідного рівня глибини та акцентованості на головних проблемах правореалізації.

Крім того, зазначимо, що впровадження в діяльність Комітету з питань екологічної політики та природокористування консультаційної ради дасть змогу суттєво розширити й форми парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів.

3.2. Запровадження сучасних форм парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів

Особливість та складність правового режиму форм парламентського контролю полягає головним чином у тому, що вони є одним із напрямів діяльності ВРУ, закріплених на рівні Конституції України та спеціального законодавства. Тому, запроваджуючи нові форми парламентського контролю, необхідно вирішувати одразу декілька завдань:

оцінка допустимості запровадження нових форм з погляду повноти конституційно-правового статусу ВРУ та недопущення порушення балансу в системі стримувань і противаг. Це означає, що виконання контрольних функцій у вигляді реалізації нових форм парламентського контролю не повинно тягнути за собою втручання парламенту в діяльність інших органів державної влади – виконавчої та/або судової її гілок;

відповідність нових форм наявному обсягу контрольних функцій та недопущення їх розширення, якщо це зашкоджуватиме основному виду діяльності ВРУ – законотворчому. Це означає, що нові форми контролю за обсягом ресурсних та часових витрат укладатимуться в обсяг та межі ресурсного забезпечення діяльності парламенту. При цьому реалізація нових форм контрольної діяльності не повинна створювати передумови для збільшення чисельності Апарату ВРУ;

утилітарність парламентського контролю, тобто практична цінність отриманих за результатами проведення контрольних заходів даних та інформації, яка може бути використана не лише з метою притягнення до відповідальності осіб за не реалізацію державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів, але і для якісних змін підходів до її законодавчого забезпечення;

ефективність нових форм контролю та їхня унікальність відносно наявних, що повинно виявлятися в додаткових можливостях, які відкриваються для ВРУ при їх реалізації в аспекті підвищення якості самих контрольних заходів і набуття нового змісту для тих заходів реагування, які приймаються після його проведення.

Таким чином, розробка нових форм парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів повинна одночасно укладатися в логіку конституційно-правового регулювання діяльності ВРУ, а також переслідувати цілі більш ефективної реалізації державної політики в означеній сфері. Усе це досягається за рахунок доповнення наявних форм такими заходами й

механізмами контролю, які у своїй сукупності формуватимуть більш цілісну систему та укладатимуться в загальний алгоритм реалізації контрольних функцій, викладений нами вище. Новелізація законодавства, яка є логічним наслідком розробки нових форм парламентського контролю, також сприятиме підвищенню ефективності його здійснення та повноти реалізації конституційно-правового статусу ВРУ загалом. Наділення ВРУ контрольними функціями з-поміж іншого мало на меті забезпечити якість законотворчої роботи, оскільки передбачалось, що розробка та прийняття законодавства, а також внесення змін в чинне законодавство повинні провадитися з урахуванням тих недоліків та вад правозастосування, що виникають через неузгодженість його окремих положень між собою. Досягнення таких цілей вимагає узгодження всіх функцій парламенту між собою, а також усіх форм його роботи, передбачених чинним законодавством.

У цьому контексті, враховуючи деталізацію законотворчої функції, вважаємо допустимим досягнути такого самого рівня деталізації і процесу виконання контрольних функцій парламентом шляхом внесення відповідних змін у Закон України «Про Регламент Верховної Ради України». При цьому ми наголошуємо, що прийняття окремого законодавчого акту, яким би регулювалась контрольна функція парламенту, на наш погляд, є недоцільним, хоча спроби його розробки та прийняття вже були, що й продемонструвало неефективність такого варіанту розширення контрольних функцій парламенту.

Неефективність виділення в окремий законодавчий акт правового регулювання здійснення парламентом контрольних функцій розкривається здебільшого через порушення балансу між повноваженнями останнього. З метою практичної реалізації конституційних засад парламентаризму ВРУ виконує не лише контрольні, але головним чином законотворчу та організаційно-установчу функції. Виділення саме контрольної функції створює хибне уявлення про те, що вона має особливе значення або не має достатнього правового закріплення. Аналіз

наведеного вище проєкту порівняно з Регламентом ВРУ свідчить про те, що перший лише дублює положення Регламенту та не запроваджує жодних нових форм парламентського контролю.

Зокрема, вказаний вище проєкт запроваджував доволі спірну мету парламентського контролю, яка, на думку авторів законопроєкту, з-поміж іншого повинна полягати у «встановленні відповідності діяльності підконтрольних об'єктів на території України або в межах її інтересів за кордоном Конституції і законам України; доцільності, соціально-економічної та політичної обґрунтованості їх діяльності; визначенні причин незаконної або недоцільної діяльності і засобів, спрямованих на удосконалення, раціоналізацію, розвиток діяльності об'єкту контролю; встановленні передумов щодо притягнення винних до відповідальності згідно з повноваженнями суб'єкта контролю» [109]. Такий обсяг цілей більше нагадує мету діяльності правоохоронних органів, а тому реалізація парламентського контролю в такий спосіб дійсно ототожнюється із виконанням ВРУ функцій охорони правового режиму реалізації державної політики в тій чи тій сфері.

Такий самий висновок можна зробити й при аналізі запропонованого авторами законопроєкту обсягу повноважень суб'єктів парламентського контролю, зокрема щодо здійснення контролю «за виконанням Конституції і законів України, інших нормативних актів Верховної Ради України вищим, центральними та місцевими органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, організаціями, установами незалежно від форм власності; дотримання законності і порядку надходження доходів в державний бюджет, законність, доцільність і ефективність витрат з державного бюджету» [109].

Разом з тим об'єктивним є висновок стосовно того, що практика здійснення парламентського контролю свідчить про наявність досить часто суперечливих

аспектів його практичної реалізації чинному законодавству України. Особливо це стосується контролю, який здійснюють народні депутати України, тобто депутатські запити та звернення. Законодавчі акти, що регламентують здійснення контролю народними депутатами, нерідко суперечать Конституції України, що неодноразово ставало предметом розгляду Конституційного Суду України. Так, зокрема, в Рішенні Конституційного Суду України від 11.04.2000 у справі № 4-рп/2000 чітко визначається правова позиція стосовно того, що «під час здійснення функцій парламентського контролю народний депутат України не має права звертатися до органів прокуратури і прокурорів з вимогами, пропозиціями чи вказівками у конкретних справах з питань підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а також до слідчих прокуратури з питань досудового слідства у конкретних кримінальних справах [110]. Така заборона для депутатів впливати засобами парламентського контролю на судові органи міститься і в Рішенні Конституційного Суду України від 19.05.1999 у справі № 4-рп/99 [111].

Водночас у Рішенні Конституційного Суду України від 20.03.2002 № 4-рп/2002 сформована вже дещо інша правова позиція, якою Суд все ж таки встановлює неприпустимість здійснення тиску з боку народних депутатів, оскільки така форма їхньої діяльності, як «депутатська вимога», не передбачена чинним законодавством, але разом з тим виходить із реальної ефективності такого засобу контролю. Суд доходить такого висновку через те, що депутатська вимога, щоправда в одному конкретному випадку, стосувалася усунення недоліків правореалізаційної діяльності органів державної влади, виявлених за результатами

перевірки стану їх реагування на Постанову ВРУ, винесену за результатами парламентських слухань [112]. Тобто мова йде не про тиск у контексті імперативного впливу з боку народних депутатів на органи виконавчої влади, а лише на реагування депутатським корпусом на виявлені порушення під час реалізації державної політики у сфері природокористування, а також на хибне застосування відповідальними за її реалізацію державними органами норм законодавства, що створює проблеми в досягненні основних цілей такої політики.

Таким чином, Конституційний Суд доходить фактично двох взаємодоповнювальних висновків:

депутатська вимога є ефективним засобом впливу на органи виконавчої влади в контексті корегування їхньої діяльності в конкретній сфері під час регулювання суспільних відносин;

з урахуванням сучасного законодавства депутатська вимога не може застосовуватися депутатами, оскільки не входить в законодавчо закріплений інструментарій реалізації депутатським корпусом контрольних функцій парламенту.

Але, узагальнюючи сучасне чинне законодавство, ми все ж таки доходимо висновку, що «депутатська вимога» вже існує, але на сьогодні відповідно до ст. 15 Закону України «Про статус народного депутата України» у формі вимоги здійснюється депутатський запит. На нашу думку, доцільніше запровадити депутатський запит як самостійну форму парламентського контролю, яка набуватиме особливої актуальності у сфері використання та охорони природних ресурсів через виключну важливість для збереження майбутнього нації реалізовувати державну політику в спосіб, який максимально переслідує інтереси збереження довкілля та раціонального використання природних ресурсів. Саме тому для проходження трансформацій та корегування державної політики в цій сфері у звичний спосіб – через парламентські слухання, депутатські запити із їх

подальшим розглядом у ВРУ – не вбачається ефективним.

Натомість направлення депутатами вимог органам державної влади, їхнім посадовим особам, органам місцевого самоврядування, у яких міститиметься обґрунтоване обмеження подальшої реалізації покладених на такі органи функцій у спосіб, у який це відбувається до направлення вимоги, а також міститиметься припис стосовно коректного застосування тих чи інших положень законодавства чи нормативно-правових актів ВРУ, прийнятих на реалізацію цілей державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів.

За своїм конституційно-правовим змістом депутатська вимога цілком укладається в обсяг прав народних депутатів, а також у набір заходів, що мають контрольно-наглядове та контрольно-ревізійне значення. Тому, обґрунтовуючи доцільність запровадження такої форми парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, зупинимося на деяких ключових аспектах її застосування.

По-перше, на наш погляд, найбільш доцільним вбачається таке визначення депутатської вимоги: вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України, яка направляється до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності та містить у собі обґрунтований виклад необхідних змін, що підлягають обов’язковому внесенню в правозастосовну, правореалізаційну діяльність таких суб’єктів задля корегування способу та методів реалізації ними державної політики в конкретній сфері, визначаючи при цьому обсяг змін, механізми їх запровадження, а також наслідки, які можуть бути застосовані до відповідальних осіб у випадку ігнорування такої вимоги. Фактично ми наполягаємо на імперативному характері депутатської вимоги, але вона стосується виключно змін способів реалізації окремими

органами та посадовими особами цілей державної політики в конкретній сфері через корегування такими органами та посадовими особами способів реалізації ними їхніх законних функцій, завдань, цілей та прав, а також внесення змін в наявні механізми правозастосування.

У такому розумінні депутатська вимога уявляється в певному сенсі способом тлумачення законодавства для потреб правореалізації в умовах конкретного органу державної вади. Тому її направлення означатиме уточнення положень законодавства, а також механізмів його застосування, а не імперативний припис органам державної влади з реалізації ними їхніх законодавчо закріплених функцій. Така вимога фактично спрямовуватиме відповідні органи на виконання їхніх функцій у спосіб, прямо передбачений законодавством з тим змістом та обсягом прав, який вкладався законотворцем під час прийняття законів, а не в тому розумінні, у якому традиційно сприймають органи державної влади свою правосуб'єктність. Тобто депутатська вимога – не спосіб втручання в діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування чи їхніх посадових осіб, а спосіб повернення діяльності таких органів та їхніх посадових осіб у законодавчо визначені межі.

Тому «вимога» як термін, який застосовується нами в контексті реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, охоплює лише припис депутатів, парламентських комітетів щодо необхідності практичного застосування законодавства в спосіб, максимально наближений до того, який закладався ВРУ під час розробки та прийняття законодавства. Тому в контексті контрольних функцій парламенту депутатська вимога розкривається через механізм зворотного зв'язку, який будується під час використання інших форм контрольної функції. Для направлення такої вимоги депутати або комітети ВРУ повинні мати достовірні дані стосовно реального стану порушення органами державної влади способів правозастосування та правореалізації. Такі дані

вочевидь отримуються під час здійснення депутатських запитів, парламентських слухань, проведення «години запитань до Уряду» або в процесі діяльності комітетів ВРУ у формі проведення комітетських слухань чи аналізу практики застосування законодавства.

Останнє можливо безпосередньо за участі консультаційної ради, доцільність запровадження якої нами вже було обґрунтовано вище. У такому контексті депутатська вимога стає цілком логічним заходом реагування з боку депутатського корпусу на спосіб реалізації органами державної влади політики у сфері природокористування, що можливе виключно за умови розуміння сутності механізмів державного управління відповідною галуззю, особливостей реалізації в ній суспільних відносин та наявності охоронюваних державою правових режимів використання природних ресурсів.

Встановлення таких режимів підвищує утилітарність депутатських вимог як нової форми контрольної функції парламенту, оскільки наявність охоронюваного державою інтересу, а також різноманітних режимів природокористування, правових режимів використання тих чи тих природних ресурсів та їхньої охорони – усе це ускладнює практичну діяльність органів державної влади, що логічним наслідком має низьку якість правореалізації через недостатній рівень компетентності або навичок у сфері державного управління посадовими особами органів державної влади, які покликані захищати відповідні правові режими та максимізувати ефективність і раціональність природокористування. Натомість часто ми отримуємо дві типові ситуації:

зростання корупційних ризиків у сфері використання та охорони природних ресурсів через недостатній рівень контролю за діяльністю органів, уповноважених на реалізацію державної політики в цій сфері, зокрема з боку ВРУ;

низький рівень фахової підготовки спеціалістів в окремих секторах реалізації державної політики у сфері використання та охорони природних

ресурсів.

Тому депутатська вимога розглядається нами не стільки як захід імперативного впливу з метою корегування, скільки як засіб методичного забезпечення діяльності органів державної влади в аналізованій сфері, елемент роз'яснення та уточнення способів і механізмів правозастосування.

По-друге, депутатська вимога як форма парламентського контролю має більш утилітарну цінність, ніж усі інші форми реалізації контрольної функції, оскільки містить конкретний припис змінити спосіб реалізації державної політики вже на етапі її направлення, а не за результатами проведення контрольних заходів. За таких умов логічним постає питання стосовно того, чи не слід депутатську вимогу розглядати як захід парламентського реагування або постконтрольний засіб прояву парламентом власної позиції стосовно способів правореалізації. Однак, відповідаючи на таке питання, ми повинні чітко усвідомлювати, що контрольна функція за своєю сутністю призначена для того, щоб з-поміж іншого корегувати наявну правозастосовну практику та вносити зміни до способів праворозуміння, правореалізації, фактично в такій формі реалізації контрольної функції скорочується кількість процедурних елементів, що значно підвищує ефективність та максимізує досягнення цілей парламентського контролю.

Під час направлення депутатської вимоги вона вже містить заходи, які необхідно вживати відповідним органам державної влади з метою корегування модусу власної поведінки під час реалізації державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів. Депутатська вимога не містить таких етапів, як аналіз, дослідження, вивчення досвіду чи практики правозастосування, вона вже є результатом такого аналізу, проведеного консультаційною радою, а тому за своєю правовою природою уявляється нам актом депутатського реагування на вже відомі та досліджені депутатами обставини.

Тому час, який витрачається на реалізацію цієї форми контролю, є найменшим, а результати – найвищими з погляду раціонального використання часового ресурсу. При цьому не слід забувати, що в подальшому депутати мають право перевірити повноту та межі дотримання приписів, що містилися в депутатській вимозі, спрямованій до конкретного органу державної влади. Така перевірка за своєю правовою природою має всі ознаки перевірки дотримання законності, після чого у випадку встановлення факту невиконання або ігнорування вимоги, що призводить до подальшого порушення законодавства або застосування його у спосіб, який не відповідає цілям державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів, до відповідних органів можуть застосовуватися санкції.

Враховуючи викладене, вбачаємо за доцільне запропонувати для застосування таку форму парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, як депутатська вимога. Для цього пропонуємо доповнити Закон України «Про статус народного депутата Україна» статтею 16-1 такого змісту:

«Стаття 16-1. Право народного депутата України на депутатську вимогу

1. Народний депутат у випадку встановлення ним фактів порушення способу реалізації державної політики у певній сфері суспільних відносин чи недостатньої повноти виконання завдань такої політики має право на депутатську вимогу, яка направляється органам державної влади та/або органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим особам, уповноваженим на виконання функцій держави, керівникам підприємств, установ і організацій державної форми власності, у якій міститься обґрунтований припис унести зміни в правозастосовну та правореалізаційну діяльність об’єктів такої вимоги.

2. Депутатська вимога – це вимога народного депутата, народних депутатів чи комітету Верховної Ради України у формі припису із обґрунтованим викладом

способу реалізації державної політики в конкретній сфері, яка направляється до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій державної власності та містить у собі виклад необхідних змін, що підлягають обов'язковому внесенню в правозастосовну, правореалізаційну діяльність таких суб'єктів із визначенням обсягу змін, механізмів їх запровадження, а також наслідків, які можуть бути застосовані до відповідальних осіб у випадку ігнорування такої вимоги.

3. Депутатська вимога вноситься в паперовій або електронній формі народним депутатом, групою народних депутатів або комітетом Верховної Ради України за результатами аналізу комітетами практики застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб з питань, віднесених до предметів їхнього відання; проведених парламентських слухань; отриманих відповідей на депутатські звернення та/або запити.

4. Орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові особи, керівники підприємств, установ і організацій, яким адресовано депутатську вимогу, зобов'язані протягом 10 днів з дня одержання розглянути її і надати відповідь про спосіб реагування на таку вимогу, зміни, запроваджені в діяльності таких органів та їхніх посадових осіб, та/або пропозиції щодо внесення змін у відповідні закони з метою усунення недоліків та порушень, які викладені в депутатській вимозі.

5. Народний депутат має право брати безпосередню участь у розгляді внесеної ним депутатської вимоги керівником органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, а також робити зауваження стосовно реалізації такої вимоги.

6. Відповідь на депутатську вимогу, внесену народним депутатом, надається

відповідно Голові Верховної Ради України і народному депутату, який її вніс. Відповідь на депутатську вимогу, внесену відповідним групуванням народних депутатів, комітетом Верховної Ради України, надається відповідно Голові Верховної Ради України і народному депутату, підписом якого під вимогою зазначено першим, голові комітету Верховної Ради України. Відповідь надається в обов'язковому порядку й безпосередньо тим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування, до якого було направлено таку вимогу, за підписом його керівника чи посадової особи, керівником підприємства, установи та організації, на ім'я яких було направлено вимогу.

7. У випадку, якщо, на думку народного депутата, групи народних депутатів, комітету Верховної Ради України, якими було направлено депутатську вимогу, реагування на дотримання приписів, викладених у них, є не повним або взагалі не було здійснено жодного реагування, може бути прийнято рішення про звернення до відповідних органів контролю з метою ініціювання проведення перевірки законності діяльності органу державної влади, органу місцевого самоврядування та/або їхніх посадових осіб, підприємств, установ, організацій державної форми власності з питань, викладених у депутатській вимозі, або може бути прийнято рішення про звернення до правоохоронних органів».

Наступною формою парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, яку ми пропонуємо запровадити, є візити депутатів на місцях або проведення виїзних засідань комітетів ВРУ. Статус народного депутата України передбачає наявність певного часу для реалізації ним повноважень безпосередньо з прийняття скарг, звернень від громадян або самих громадян у відповідних депутатських приймальнях. Однак ефективність таких заходів відчувається лише тоді, коли настає період, що передує виборам народних депутатів, а самі зустрічі носять більше агітаційний, ніж утилітарний характер у контексті розгляду скарг та вирішення питань, що порушуються у зверненнях до

депутатів. Системність заходів реагування народними депутатами на звернення громадян під час особистого прийому не розкриває повною мірою контрольних функцій парламенту, оскільки реагування народних депутатів не мають ні уніфікованої форми, ні систематичності в реалізації заходів, ні найвищого рівня пріоритету в аспекті завдань парламентського контролю як окремої функції ВРУ.

Але характер діяльності народних депутатів під час проведення особистого прийому дійсно схожий на такий захід, як виїзд на місця. Однак за своїм змістом візити на місця передбачено робити не в депутатську приймальню і навіть за межами одномандатних округів, а на підприємства, установи, організації та в органи державної влади чи місцевого самоврядування, які підпадають під предмет контрольних заходів, що реалізуються парламентом. Візити на місця доцільно проводити і депутатським групам, і комітетам ВРУ, навіть у неповному складі.

Візити на місцях – це один із найпоширеніших способів здійснення парламентського контролю в країнах ЄС. Візити дозволяють парламентарям (або іншим уповноваженим особам законодавчого органу) контролювати реалізацію окремих напрямів державної політики в різних сферах суспільних відносин та виявляти проблеми у їхньому впровадженні. Візити дають можливість посадовим особам державних органів виконавчої гілки влади роз’яснити подробиці їхньої діяльності в процесі реалізації ними державних програм, виконання покладених на них функцій, способу праворозуміння та правозастосування норм законодавства. Що ж стосується самих народних депутатів, то візити на місця дають їм можливість на практиці побачити стан правореалізації, умови та обставини, у яких функціонують органи державної влади, а також ознайомитися із найбільш гострими проблемами у їхній діяльності в процесі реалізації державної політики, зокрема у сфері природокористування.

Візити на місця сприяють розумінню народними депутатами тих реалій або тих ризиків, які повинні враховуватися під час законотворчої діяльності, а тому

під час візитів на місця комітетів ВРУ можливе проведення їхнього засідання за участі відповідних посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування. В такий спосіб розуміння способів правореалізації вказаними особами перевірятиметься безпосередньо народними депутатами. Утилітарність таких засідань та прийнятих на них рішень стосовно вдосконалення законодавчого регулювання пояснюється тим, що народні депутати не тільки моделюють регулювальну спроможність змін до законодавства, але за рахунок практики та досвіду реалізації окремих напрямів державної політики органами державної влади набувають необхідного рівня практичних знань, що дає змогу ефективно долати потенційні ризики під час запровадження нових дієвих механізмів державного управління. Фактично під час візитів на місця народні депутати переймають досвід чинного способу реалізації державної політики в конкретній сфері, вкладаючи його в рамки законодавства.

Візити на місця також покращують комунікації між законодавцями та посадовими особами інституцій, установ, організацій, що є об'єктом такого контрольного заходу, що може допомогти в розвитку ділового співробітництва. Створення нових комунікаційних зв'язків одночасно скорочує строки запровадження нововведень органами державної влади в їхній практичній діяльності з приводу реалізації державної політики в конкретній сфері, а також надає можливість депутатам сформувати правильну оцінку правових реалій та відповідне ставлення щодо ступеня порушення (у випадку такого виявлення) законодавства або некоректного його застосування. Мова йде про те, що на практиці некоректність застосування або навіть розуміння законодавства посадовими особами органів, що перевіряються, може стати наслідком «традицій управління», які склалися в такому органі та поширюються за рахунок наказів або неформальних вказівок керівництва новим кадрам.

Насправді такі ситуації є типовими з погляду організації процесів

державного регулювання суспільних відносин, оскільки в процесі діяльності органів державної влади формується певна усталена традиційна модель, яка настільки бюрократизована, що вже втратила свою гнучкість та адаптивність до нових умов та реалій законодавчого регулювання. Тому візити на місцях стають такою собі можливістю отримати стороннє професійне бачення проблеми низької ефективності управлінської діяльності органів державної влади чи місцевого самоврядування в тій чи тій сфері державного управління. І хоча така форма контролю, як візит на місця, має здебільшого ознаки моніторингового заходу, ті приписи, які приймаються або можуть бути прийняті прямо на місці у вигляді відповідних рішень комітетів ВРУ чи депутатської вимоги, підлягають обов'язковому виконанню, за рахунок чого й корегується правозастосовна практика органів, які є об'єктом контролю.

Таким чином, візити на місця ми вважаємо ефективною формою парламентського контролю, що підлягає включенню як окремої норми до Закону України «Про статус народного депутата України» шляхом доповнення його статтею 16-2 такого змісту:

«Стаття 16-2. Право народного депутата України здійснювати візит на місця

1. Народний депутат, група народних депутатів, комітет Верховної Ради України або частина його складу у випадку встановлення ними фактів порушення способу реалізації державної політики у певній сфері суспільних відносин чи недостойної повноти виконання завдань такої політики мають право здійснити візит на місця до органів державної влади та/або місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій державної форми власності із повідомленням про такий візит не пізніше ніж за п'ять днів.

2. Візит на місця триває не більше п'яти днів. Під час візиту на місця народний депутат, група народних депутатів, комітет Верховної Ради України або частина його складу можуть брати участь в окремих заходах органів державної

влади та/або місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій державної форми власності, до яких здійснено візит, але виключно із правом дорадчого голосу без права втручання в їхню діяльність.

4. Під час здійснення візиту на місця народний депутат, група народних депутатів, комітет Верховної Ради України або частина його складу мають право робити зауваження, подавати депутатські вимоги з метою усунення порушень законодавства з питань, які є предметом контрольних функцій Верховної Ради України. Комітет Верховної Ради України має право здійснювати візит на місця виключно в межах питань, віднесених до кола його відання.

5. За результатами проведення візиту на місця та отримання органами державної влади та/або місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями державної форми власності депутатської вимоги або іншого акту, виданого комітетом Верховної Ради України чи частиною його складу на основі проведення виїзного засідання, приписи та вимоги, які в них містяться, підлягають обов'язковому виконанню».

Враховуючи наведені вище пропозиції із запровадження таких форм парламентського контролю, як депутатська вимога та візит на місця, необхідно звернути увагу на декілька аспектів їх практичної реалізації:

по-перше, такі заходи здійснюються виключно відносно органів державної влади та/або місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій державної форми власності, оскільки стосовно суб'єктів приватного права такі дії, з одного боку, можуть бути розцінені як втручання в їхню діяльність (депутатська вимога), оскільки міститимуть приписи щодо усунення порушень законодавства чи правильного його застосування, а також мають форму фактичної перевірки, що підпадає під дію Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та може здійснюватися виключно у встановлений ним спосіб;

по-друге, надання приписів та рекомендацій за результатами таких форм парламентського контролю повинні сприйматися посадовими особами органів, які стають об'єктом перевірки, як обов'язкові до виконання або на них повинна бути дана вмотивована відповідь стосовно неможливості практичної реалізації таких вимог. За результатами отримання вмотивованої відповіді народні депутати мають право ініціювати проведення інших контрольних заходів або проведення перевірок компетентними органами та/або правоохоронними органами;

по-третє, проведення візиту на місця не виключає можливості проведення перевірки практичної діяльності органів державної влади, підприємств, установ і організацій державної форми власності відповідними вищими інституціями державної влади або органами управління.

Окремою формою парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, яка пропонується нами як альтернативний захід та підлягає подальшим науковим дослідженням, а також вивченню на доктринальному рівні конституційно-правової науки, є парламентський контроль за делегованим законодавством.

Отож, аналізуючи практику у сфері конституційного регулювання іноземних держав даної сфери дослідження, варто звернути увагу на закономірність щодо поширеності такої практики, як делегування законотворчих повноважень парламенту, де сам процес делегування повноважень реалізується на підставі законів, з різною юридичною силою. Таким чином, в окремих країнах закони про делегування повноважень мають ту саму силу, що й поправки до Конституції. Такий досвід конституційно-правового регулювання активно та ефективно використовується в Угорщині. Слід наголосити на тому, що конституції багатьох іноземних країн, передбачаючи можливість делегування законотворчих повноважень, не містять положень, які б дозволяли парламенту здійснювати ефективний контроль за їхньою реалізацією. Країна-представник такої практики-

Швейцарію, адже у ній не обмежується предмет делегування , проте сам обсяг повноважень парламенту у сфері контролю за делегованим законодавством вкрай вузький. Однак подібні випадки здебільшого є винятком, ніж правилом –, адже метою є унеможливлення компетенційних спорів між урядом та парламентом у законах про делегування повноважень визначаються умови та строки делегування повноважень [113, с. 8–12].

Варто розглянути Францію, країну, де реалізація законодавчої функції урядом здійснюється лише у випадку прийняття відповідних положень парламентом, у такому випадку уряд має право приймати нормативні акти, що матимуть силу закону із силою законів (ордонанси). У даному випадку парламент не втручається у процес здійснення делегованих повноважень, зокрема – змінювати та зупиняти дію актів делегованого законодавства. В окремих державах, наприклад в Італії, Польщі та Іспанії, предмет делегування звужується компетенцією парламенту, іншими словами, парламент не може делегувати уряду законотворчі повноваження, віднесені до виключної компетенції законодавчого органу (наприклад, прийняття конституційних законів, законів про вибори, бюджету, законів про ратифікацію міжнародних договорів (Італія, Польща); прийняття законів щодо статусу автономій (Іспанія).

Що стосується конкретно парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, то делеговані повноваження, які можуть бути передані Кабінету Міністрів України або безпосередньо Міндовкіллю, повинні стосуватися питань оперативного управління природними ресурсами, реагування на зміну якості системи охорони навколишнього середовища головним чином з метою реагування та мінімізації негативних наслідків надзвичайних та інших ситуацій негативного для навколишнього середовища характеру.

Парламентський контроль за реалізацією делегованих повноважень здебільшого передбачає право парламенту скасувати акт делегованого

законодавства або затвердити його.

Варто розглянути також практику законодавчого вето США (у разі прийняття протягом встановленого періоду часу палатами Конгресу резолюцій про скасування відповідних актів виконавчої влади, останні не набирали чинності). Також, цікавою є практика у даному питання Великобританії, адже там є можливість парламенту скасувати акт делегованого законодавства особливим рішенням що приймається протягом 40 днів після представлення акту.

Що ж стосується вітчизняних реалій здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, то слід зазначити, що під час контролю за делегованими повноваженнями головною проблемою може стати встановлення дієвих та ефективних комунікацій між ВРУ та відповідними центральними органами державної виконавчої влади, а також налагодження механізму спільної координації зусиль під час реалізації на практиці завдань державної політики у сфері природокористування. Доцільно також зауважити, що у сучасних реаліях, у період пандемії, а також у воєнний стан, питання належної оперативної та діючої комунікації між суб'єктами ОВД є надзвичайно важливим. У зв'язку з цим, виникає необхідність щодо передбачення ряду заходів для ефективної комунікації – так званої цифрової трансформації суспільства у тому числі щодо документообігу між інституціями.

3.3. Розроблення технології процедури виконання рекомендацій за результатами парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів

Контрольна функція парламенту повинна мати логічне завершення у вигляді відповідного акту реагування, прийнятого за результатами проведення контролю. У доктрині науки державного управління це є логічним завершенням контролю як

інструменту українського впливу на підпорядковані суб'єкти. З погляду конституційно-правової науки видання певних актів за результатами реалізації контрольної функції парламенту є способом практичного втілення повноти конституційно-правової правосуб'єктності ВРУ. Контрольні повноваження ВРУ з-поміж іншого спрямовані на вдосконалення законодавчого регулювання окремих сфер суспільних відносин, зокрема й у сфері використання та охорони природних ресурсів. У такому контексті завершення будь-якого контрольного заходу повинно створювати належне правове підґрунтя для внесення коректив у діяльність органів державної влади, практику правозастосування та правореалізації у сфері використання та охорони природних ресурсів, оскільки лише в такий спосіб можна забезпечити дотримання балансу розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Мотивований акт реагування за результатами проведення парламентського контролю є актом ВРУ, який має відповідний конституційно-правовий режим та є загальнообов'язковим для виконання. Крім того, такий акт приймається у спосіб, визначений законодавством, а отже, не може розглядатися як засіб впливу чи тиску на органи виконавчої влади з боку законодавця.

Повнота реалізації ВРУ своїх контрольних повноважень, системність і ефективність здійснюваного нею парламентського контролю визначають реальність впливу парламенту на процеси в суспільстві та державі, ефективність діяльності інституту державної влади, передусім органів виконавчої влади, є суттєвою противагою можливим тенденціям відходу від демократії та сповзання до авторитаризму. Парламентський контроль, як свідчить світова практика парламентаризму, полягає в перевірці «коригування діяльності виконавчої влади», а можливо, глави держави й інших державних органів і посадовців у межах, наданих парламентові повноважень. Це доводить, що належне здійснення парламентом усіх його прерогатив можливе лише за умови забезпечення

ефективного парламентського контролю.

Слід зауважити, що при цьому місце парламентського контролю в системі державної влади в Україні є проблематичним. На жаль, контрольні повноваження парламенту в Конституції України та законах, що регламентують контрольні повноваження Верховної Ради, не лише обмежені, а й врегульовані фрагментарно, колізійно, не маючи належного рівня системності та комплексності щодо окремих суб'єктів, які мають повноваження парламентського контролю. Окремі повноваження належно не розвинулись, а деякі й не відбилися в законах України й інших нормативних актах.

Тут слід наголосити, зокрема, на тому, що за результатами здійснення парламентського контролю завжди повинен виноситися відповідний акт ВРУ в такій формі та в такий спосіб, який надасть йому найбільшого охоплення своїм регуляторним впливом, загальнообов'язковості та строковості його виконання. Говорячи ж про характер рекомендацій як кінцевого засобу реагування ВРУ на результати проведення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, то слід зазначити, що рекомендації самі по собі не носять загальнообов'язковий характер. Більше того, рекомендації за результатом виявлення порушень законодавства, некоректного його застосування чи праворозуміння розглядаються нами як формалізм у підході законодавця до вирішення проблеми вдосконалення державного регулювання в означеній сфері.

Рекомендації не мають загальнообов'язкового характеру, не можуть розглядатися посадовими особами органів державної влади та/або місцевого самоврядування чи підприємств, установ, організацій як приписи, які підлягають виконанню, а сам характер рекомендацій є лише спробою розробки альтернативних способів та механізмів реалізації державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів. Незважаючи на те, що вони приймаються ВРУ як окремий нормативно-правовий акт, інколи навіть у формі

Постанови ВРУ, однак вони позбавлені двох ключових елементів, які надають результатам здійснення парламентом контрольних функцій утилітарності:

обґрунтування єдиного правильного способу реалізації на практиці норм законодавства з урахуванням цілей та завдань державної політики у відповідній сфері суспільних відносин;

наслідків невиконання приписів, що приймаються за результатами проведення парламентського контролю та потенційної відповідальності, до якої можуть бути притягнені посадові особи органів, установ, інституцій чи підприємств, що стали об'єктом такого контролю.

Вирішення проблеми обов'язковості виконання положень нормативно-правового акту, що приймається ВРУ за результатами парламентського контролю, вже є першим і головним кроком на шляху вдосконалення механізму виконання рекомендацій за результатами його проведення у сфері використання та охорони природних ресурсів.

З огляду на це нам видається слушною теза, проголошена С. Сасом ще п'ятнадцять років тому під час аналізу дієвості положень Регламенту ВРУ в частині здійснення парламентського контролю стосовно того, що його конституційна регламентація «суттєво обмежує можливості парламенту впливати на Кабінет Міністрів України, не передбачає правових форм відповідальності окремих його членів за виконання своїх обов'язків. Ефективність парламентського контролю полягає в наявності певного результату в діяльності підконтрольного об'єкта, натомість комплексність реалізується через перевірку аспекту роботи підконтрольного об'єкту, тобто у відповідності до реагування на виявлені порушення, аналізу цих порушень, вжиття заходів впливу та розроблення рекомендацій щодо поліпшення діяльності об'єкта» [114, с. 18–20].

У свою чергу системний аналіз положень Конституції України, Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» демонструє, що, наприклад,

проєкт постанови ВРУ про рекомендації парламентських слухань, як правило, має такі складники постановлювальної частини: схвалення рекомендацій парламентських слухань; доручення КМУ (із зазначенням терміну виконання) проінформувати парламент про стан їх реалізації; доручення Апарату ВРУ забезпечити видання збірки матеріалів за результатами цих слухань (за необхідності); доручення головному (у процесі організації слухань) комітету забезпечити контроль за виконанням цієї постанови. Незважаючи на той факт, що практика свідчить про недоцільність винесення на парламентські слухання «глобальних» питань, які потребують залучення великої кількості учасників-фахівців, тривалих строків їх реалізації та значних фінансових ресурсів, значна частина парламентських слухань, проведених у сфері використання та охорони природних ресурсів, мала саме такий характер. Теми їх проведення не були вузько зосередженими на вирішенні конкретних законодавчих питань, а стосувалися часто галузевих проблем, розв'язання яких передбачало широкий перелік різних за характером заходів, відповідальних за виконання органів та додаткові бюджетні витрати. З цим пов'язана головна проблема ефективності цієї форми роботи ВРУ – виконання та контроль за виконанням рекомендацій парламентських слухань.

При цьому аналіз практики реалізації парламентських слухань у сфері використання та охорони природних ресурсів засвідчує той факт, що лише незначна частина доручень виконується цілком або частково, а всі інші доручення не виконуються взагалі. Значною мірою це пов'язано з недостатнім рівнем контролю з боку парламентського Комітету з питань екологічної політики та природокористування, до відання якого віднесено вказану сферу. Очевидно, що, крім періодичного заслуховування на засіданнях комітету представників органів виконавчої влади про хід реалізації рекомендацій, комітетам доцільно два рази на рік інформувати безпосередньо Прем'єр-міністра України про виконання урядом відповідних парламентських доручень, а також щоквартально – Міндовкілля щодо

виконання Міністерством та підконтрольними йому державними інституціями доручень ВРУ.

Таке інформування, на наш погляд, суттєво підвищить утилітарність прийнятих ВРУ рішень за результатами проведення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, а також забезпечить більш дієвими механізмами постпарламентський контроль, тобто систему наглядово-моніторингових заходів, що реалізуються відповідними уповноваженими суб'єктами з метою перевірки повноти та меж реалізації рекомендацій та вимог ВРУ щодо усунення недоліків правозастосовної та правореалізаційної діяльності, виявлених під час проведення заходів парламентського контролю.

Направлення таких повідомлень саме Комітетом з питань екологічної політики та природокористування виходить із логіки законів України «Про комітети Верховної Ради України» та «Про Регламент Верховної Ради України», оскільки ними регламентується залучення комітетів, і вказаного вище зокрема, до підготовки рекомендацій за результатом проведення парламентських слухань, як, власне, і всіх інших контрольних заходів, що здійснюються ВРУ. Після проведення парламентських слухань Комітет з питань екологічної політики та природокористування як такий, що здійснював підготовку до проведення парламентських слухань, готує й відповідні рекомендації. Крім того, наявність чіткого плану і строків виконання рекомендацій парламентських слухань має перетворити їх на дієвий інструмент парламентського контролю.

Фактично на сьогодні запроваджується, але до кінця не реалізовано два складники, пов'язані між собою:

строки надання інформації про стан реалізації рекомендацій;

план проведення обговорень («круглих столів», громадських обговорень, слухань у комітетах тощо) щодо стану реалізації рекомендацій.

Постанова, якою схвалюються рекомендації, містить: список

законопроєктів, необхідних для реалізації рекомендацій, орієнтовний строк їх розробки і внесення, закріплення відповідального за їх розробку комітету ВРУ, перелік інших заходів, спрямованих на реалізацію рекомендацій та контроль за їх виконанням. Однак на сьогодні законодавство передбачає таку структуру Постанови ВРУ лише за результатами проведення парламентських слухань. Така вибірковість видається нам суттєвим недоліком, який потребує виправлення шляхом внесення відповідних змін до чинного законодавства та встановлення обов'язкового характеру виконання рекомендацій за результатами будь-яких форм здійснення парламентського контролю, що оформлюються у вигляді Постанови ВРУ ***(додаток Г).***

Таким чином, ми запроваджуємо не просто обов'язковий характер постанов ВРУ, у яких відображаються результати та підсумки реалізації контрольної функції парламенту, але створюємо підґрунтя для подальшого притягнення осіб до відповідальності у випадку невиконання таких постанов. Це важливий елемент не лише з погляду інституціональної (політичної) відповідальності, але і в розрізі притягнення до кримінальної відповідальності осіб, що займають політичні посади. У такий спосіб ми домагаємося значного спрощення процедури покарання винних осіб за корупційні злочини в найвищих ланках системи державного управління.

Пояснюючи цю мету, ми наголошуємо на тому, що фактичним предметом перевірки з боку правоохоронних органів виступатиме міра виконання посадовими особами органів державної влади приписів ВРУ, що містяться в постановах за результатами проведення контрольних заходів.

Отже, факт недотримання законодавства, некоректної правореалізаційної практики чи невиконання повноважень в обсягах, визначених законом, встановлюється не правоохоронними органами, а колегіально – ВРУ. За таких умов політичний тиск на парламент з боку окремих посадовців фактично

унеможливлюється, в той час як тиск з їхнього боку на окремі правоохоронні органи може бути відчутним. При цьому у випадку наявності відповідної постанови ВРУ правоохоронні органи за зверненням депутатів, комітетів чи парламенту загалом уже не стільки перевіряють діяльність посадових осіб, стосовно яких відбулося звернення, скільки встановлюють міру невиконання ними приписів ВРУ, що, до речі, також може бути встановлено засобами постпарламентського контролю за результатом вжиття моніторингово-наглядових заходів. Але це порушене нами питання на сьогодні об'єктивно перебуває у площині доктринальної невизначеності, оскільки контрольні функції парламенту, зокрема у сфері використання та охорони природних ресурсів, несе в собі більше політичне навантаження, ніж правоохоронне, проте «практично весь досвід використання природних ресурсів людиною, в тому числі і в сільському господарстві галузі, завжди базувався на недооцінці необхідності збереження навколишнього середовища, ігноруванні ідея забезпечення відновлення спожитих природних ресурсів» [115]. Результати проведення контрольних заходів не призводять здебільшого до жодних реальних негативних правових наслідків для посадових осіб державних органів, окрім відставки, відсторонення від посади тощо. Тобто на сьогодні в Україні відсутня традиція притягнення до реальної юридичної відповідальності посадових осіб за результатами проведення парламентського контролю. Зауважимо, що одним із головних напрямів у підвищенні ефективності та наданні утилітарності рішенням ВРУ за результатами проведення парламентського контролю в аналізованій нами сфері є створення постійно діючої Координаційної природоохоронної ради, яка включатиме в себе представників Комітету ВРУ з питань екологічної політики та природокористування, Міндовкілля, а також Державної служби геології та надр України, Державної екологічної інспекції та інших. Чисельний склад такої Координаційної природоохоронної ради пропонуємо затвердити в такому форматі, щоб від органів державної влади були присутні від двох до трьох осіб, а від Комітету ВРУ з питань екологічної політики та природокористування – третина від його складу.

Сутність діяльності такої Координаційної природоохоронної ради полягатиме в тому, що саме через неї відбуватиметься комунікація між ВРУ та Міндовкіллям, а також іншими органами державної влади та місцевого самоврядування в частині виконання ними приписів, вимог та розпоряджень ВРУ. Адже, до прикладу, зі сфери управління відходами: загрозлива тенденція зростання загальних обсягів виявлених до накопичення відходів належить I–III класів небезпеки. Аналіз капітальних вкладень в охорону навколишнього природного середовища за регіонами свідчить, що основний обсяг інвестицій припадає на Дніпропетровську, Донецьку, Запорізьку, Івано-Франківську, Київську, Львівську, Миколаївську, Полтавську області та м. Київ, проте це питання все ще заслуговує належного впорядкування та коригування у відповідних проміжних інституціях [116].

Сутність та зміст комунікацій у свою чергу полягатиме у скороченні та детермінації кількості ланок у передачі інформації за результатами контролю та інформації щодо практичного впровадження результатів такого контролю. Іншими словами, ми пропонуємо мінімізувати часові витрати, а також суттєво підвищимо якість каналів обміну інформацією між ВРУ та органами виконавчої влади в контексті реалізації рекомендацій, прийнятих за результатами контролю та спрямованих на вдосконалення, уточнення чи усунення перешкод у правозастосовній діяльності останніх.

Наявність Координаційної природоохоронної ради та характер її складу дає всі підстави стверджувати, що на її засіданнях, зокрема, можуть надаватися консультації посадовим особам органів виконавчої влади від народних депутатів стосовно способу реалізації державної політки у сфері природокористування та програмних документів, які приймаються ВРУ.

Таким чином, створення Координаційної природоохоронної ради допоможе вирішити такі завдання реалізації результатів парламентського контролю:

роз’яснення сутності та змісту постанов ВРУ, прийнятих за результатами здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів;

розробка алгоритму практичного виконання рекомендацій та приписів, що містяться у відповідній постанові ВРУ, зокрема із функційним розподілом сфер відповідальності під час її практичного виконання;

надання методичної та методологічної допомоги органам державної влади та посадовим особам в усуненні недоліків правореалізаційної діяльності. Фактично під час засідань такої ради народні депутати тлумачитимуть законодавство або використовуватимуть акти тлумачення, прийняті ВРУ раніше, з проблематики, визначеної в постанові ВР;

визначення відповідальних посадових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування за виконання постанови ВРУ, прийнятої за результатами здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів;

визначення основних проблем праворозуміння, правозастосування норм та положень законодавства, що використовуватиметься представниками Комітету ВРУ з питань екологічної політики та природокористування на етапі реалізації законотворчої функції;

перевірка обсягів та результатів виконання постанови ВРУ з подальшим направленням таких результатів спочатку на розгляд Комітету ВРУ з питань екологічної політики та природокористування, а згодом при вирішенні відповідного питання й до правоохоронних органів.

Доцільність створення Координаційної природоохоронної ради повністю укладається в межі реалізації Паризької кліматичної Угоди, ратифікованої в 2016 році Верховною Радою України, Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року, затвердженого

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2021 р. № 443-р, а також «Цілей Сталого Розвитку: Україна», затверджених на Саміті ООН та ратифікованих Україною у 2019 році.

Створення Координаційної природоохоронної ради дасть змогу на міжвідомчому рівні реалізовувати державне управління в сфері використання та охорони природних ресурсів шляхом узгодження позицій органів виконавчої влади на процес та механізм правореалізації, а також з урахуванням їх повноважень закріплених законодавством.

Наполягаємо і на тому, що створення такої Координаційної природоохоронної ради не стосується питань взаємного впливу чи підпорядкування органів державної влади одній державній інституції. Мова йде виключно про пошук найбільш ефективних механізмів реалізації державного управління в природоохоронній сфері шляхом. До того ж така практика повністю відповідає європейському досвіду в сфері публічного управління природокористуванням та охороною навколишнього середовища, а створення Координаційної природоохоронної ради не означатиме додаткове фінансування витрат з Державного бюджету України. Це є основним критерієм – збереження державних коштів та оптимізація фінансового забезпечення реалізації державної політики в сфері природокористування. Тому діяльність Координаційної природоохоронної ради укладатиметься в межі службових обов’язків посадових осіб відповідних органів державного управління які входитимуть до її складу.

Її діяльність не матиме впливу на існуючі відносини в сфері використання а охорони природних ресурсів та не створить додаткових перешкод для їх ефективного використання. Її функціонування жодним чином не вплине на повноту забезпечення захисту прав та інтересів суб’єктів господарювання, громадян і держави, територіальних громад. Натомість очікується підвищення ефективності державного управління в сфері екології та охорони навколишнє

природне середовища.

Важливо зауважити, що діяльність Координаційної природоохоронної ради цілком укладається в механізм державного регулювання у сфері використання та охорони природних ресурсів; її члени не отримують заробітну плату за участь у її засіданнях, оскільки входять до її складу за посадами, а отже, витрати, пов'язані із роботою такої ради, є незначними. Більше того, самі засідання Координаційної природоохоронної ради повинні проходити в Міндовкіллі як центральному органі виконавчої влади, відповідальному за реалізацію державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Що ж стосується організаційного забезпечення та форм роботи, то вочевидь найбільш ефективною формою роботи такої ради є засідання, які повинні проводитися систематично у випадку запровадження актів реагування чи вимог та рекомендацій до органів державної влади, що здійснюють державну політику у вказаній сфері.

Тобто за результатами проведення заходів парламентського контролю такі засідання проводитимуться одразу після отримання постанови ВРУ як акту реагування; протягом виконання вимог та рекомендацій, викладених у такій постанові з метою забезпечення методичної і методологічної підтримки органам державної влади та супроводу в реалізації положень такої постанови ВРУ; після сплину встановлених граничних термінів для реалізації вимог та рекомендацій, зазначених у відповідній постанові ВРУ.

При цьому за результатами кожного засідання повинні складатися протоколи, а останній протокол розглядається нами як засіб постпарламентського контролю й має обов'язковий характер та в подальшому спрямовується до Комітету ВРУ з питань екологічної політики та природокористування для прийняття рішення щодо: проведення нових заходів парламентського контролю; притягнення винних осіб до відповідальності; направлення відповідних актів

реагування чи запитів до правоохоронних органів; визнання роботи органів державної влади задовільною, а результатів парламентського контролю – реалізованими повною мірою.

Загалом слід акцентувати увагу на тому, що механізм виконання рекомендацій за результатами парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів є доволі складним хоча б через те, що він є новим для практики реалізації державної політики в означеній сфері. Причому основна новелізація полягає у тому, що Міндовкіллю підпорядковуються Державна служба геології та надр України, Державна екологічна інспекція, але у складі Координаційної природоохоронної ради представники цих державних інстанцій мають рівний статус, оскільки вони не беруть участі в державному управлінні під час представництва своїх інституцій у такій раді, а виконують лише функцію забезпечення реалізації рекомендацій за результатами парламентського контролю.

Крім того, наведені вище органи є органами виконавчої гілки влади, до складу яких входять, до речі, і регіональні представництва. Водночас представники Комітету ВРУ з питань екологічної політики та природокористування уособлюють в собі законодавчий орган – ВРУ. Але вони також не виконують своїх безпосередніх законодавчих функцій, хоча ми й припускаємо можливість надання ними тлумачень чинного законодавства з метою побудови коректних моделей правозастосовної діяльності органами державної влади. Тобто в межах однієї Координаційної природоохоронної ради беруть участь представники різних суб’єктів державного управління, які з різних аспектів підходять до вирішення проблем підвищення ефективності практичної реалізації державної політики в аналізованій нами сфері, а також до підвищення якості заходів парламентського контролю.

Усе це створює необхідний синергетичний ефект, за рахунок якого забезпечується комплексність та системність здійснення парламентського

контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів; досягається максимальна утилітарність його результатів і як наслідок – раціоналізуються підходи до регулювання суспільних відносин у цій сфері.

Слід акцентувати увагу й на тому, що саме по собі створення Координаційної природоохоронної ради не означатиме апріорну ефективність та безумовну якість заходів парламентського контролю та тих рекомендацій і вимог, які приймаються за їхніми результатами. Така рада якраз і не бере участі в розробці рекомендацій та вимог, але у своїй діяльності спрямована на їх виконання в обсязі, максимально наближеному до ефективного та повноцінного.

Координаційна природоохоронна рада у своїй діяльності повинна керуватися Положенням, яке приймається Постановою ВРУ, але, зокрема, за поданням Міндовкілля як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері використання та охорони природних ресурсів. Затвердження чисельного складу такої ради відбувається вже за Наказом Міндовкілля.

Отже, зазначимо, що центральне місце в ньому посідає саме Координаційна природоохоронна рада, механізм функціонування якої у свою чергу ми уявляємо так:

-після проведення заходів парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів ВРУ видає відповідний акт реагування у вигляді постанови, яка є обов’язковою для виконання Міндовкіллям та/або іншими органами державної влади, уповноваженими на реалізацію державної політики у сфері природокористування.

-постанова направляється на виконання органам, зазначеним у ній, а її копія передається до Комітету ВРУ з питань екологічної політики та природокористування та Координаційній природоохоронній раді. Перед початком виконання такої постанови Координаційна природоохоронна рада повинна

провести засідання, на якому вирішуватимуться питання щодо зрозумілості викладеного в постанові та усвідомленні способів її виконання відповідними посадовими особами органів державної влади.

-складається протокол із значенням конкретного алгоритму її реалізації та розподілу функційного навантаження між посадовими особами органів державної влади, зазначених у такій постанові;

-після складання та підписання протоколу розпочинається процес виконання постанови. При цьому функціонал Координаційної природоохоронної ради зводиться до методологічного, інформаційно-аналітичного забезпечення процесів реалізації окремих положень постанови, а також наданні консультацій Міндовкіллю, Державній службі геології та надр України, Державній екологічній інспекції з питань, що були предметом парламентського контролю. Кожне таке засідання закінчується складанням протоколу із направленням відповідних доручень від імені Міндовкілля до посадових осіб міністерства та підпорядкованих йому державних інституцій. Ці доручення враховують роз'яснення, надані Координаційною природоохоронною радою, а також можуть містити рекомендації щодо вжиття конкретних заходів чи прийняття конкретних управлінських рішень;

-ключовим елементом механізму реалізації рекомендацій та вимог за результатами проведення парламентського контролю є оцінка повноти їх втілення на практиці та ефективності державного регулювання у сфері використання та охорони природних ресурсів з урахуванням запроваджених змін. Тобто після збігу строків, відведених на виконання постанови, Координаційна природоохоронна рада проводить засідання з питань аналізу здійснених заходів відповідальними особами. Враховуючи, що сутність контрольної функції парламенту виходить із потреб корегування законодавчого забезпечення державного регулювання суспільних відносин у різних сферах, то, на нашу думку, завершальним елементом

у наведеному вище механізмі повинні стати не лише оцінка ступеня виконання постанови ВРУ, але й розробка змін до законодавства з метою підвищення якості законодавчого регулювання у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Таким чином, забезпечується ефективність та системність роботи парламенту, оскільки підвищується якість законотворчої його функції. Приймаючи законодавчі акти, ВРУ спроможна не лише змоделювати, передбачити правореалізаційний ефект від таких нововведень, але й уточнити їх у спосіб, який виключатиме законодавчу невизначеність, та обмежувати способи правозастосування органами державної влади, які реалізують державну політику у сфері природокористування.

Висновки до розділу 3

За результатами пошуку та оцінки доцільності впровадження нових напрямів удосконалення механізмів державного управління щодо парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів ми дійшли таких висновків:

1. Удосконалення організаційного забезпечення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів можливе за рахунок, по-перше, алгоритмізації процедур парламентського контролю, систематизації та впорядкування форм його проведення, а також дотримання послідовності їх реалізації; по-друге, за рахунок надання більшої імперативності та обов’язковості висновкам і рекомендаціям, здійсненим за результатами проведення такого контролю. Зокрема запропоновано зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», шляхом уточнення процедури парламентського контролю.

Пропонується в Главі 37 закріпити послідовність здійснення контрольних функцій ВР України, а також додати нові статті: 224-1 «Повнота здійснення

контрольних функцій Верховною Радою України»; 224-2 «Координація у здійсненні контрольних функцій Верховної Ради України». Запропоновано розробити структуру спеціального положення «Про Комітет з питань екологічної політики та природокористування», у якому визначити способи створення, реорганізації та ліквідації Комітету, його структуру, кількісний склад, встановити розподіл повноважень між його різними структурними елементами, а також механізм взаємодії з іншими структурними елементами парламенту. Пропонується деталізувати функції Комітету, зокрема щодо участі в законотворчій діяльності; організаційні та контрольні функції.

2. Доцільно запровадити нові форми парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, зокрема у вигляді депутатської вимоги, візиту на місцях, а також проведення замість «години запитань до Уряду» «Днів Уряду в парламенті».

Так, доведено, що народний депутат України у випадку встановлення ним фактів порушення способу реалізації державної політики у певній сфері суспільних відносин чи недостатньої повноти виконання завдань такої політики має право на депутатську вимогу, яка направляється ОДВ та/або ОМС, їхнім посадовим особам, уповноваженим на виконання функцій держави, керівникам підприємств, установ і організацій державної форми власності, у якій міститься обґрунтований припис внести зміни в законотворчу діяльність об’єктів такої вимоги.

Розширення можливостей окремого депутата для здійснення візитів на місцях означає його можливість контролювати реалізацію окремих напрямів державної політики в різних сферах суспільних відносин та виявляти проблеми у їхньому впровадженні.

3. Для підвищення ефективності механізму виконання рекомендацій за результатами парламентського контролю у сфері використання та охорони

природних ресурсів розроблено низку пропозицій щодо уточнення правового режиму постанов ВР України, що виносяться за результатами такого контролю. Крім того, розроблено пропозиції щодо створення Координаційної природоохоронної ради, яка покликана забезпечити методологічну, інформаційно-аналітичну та організаційну підтримку об'єктам контролю в процесі реалізації вимог та рекомендацій ВР України.

Доцільно також запровадити обов'язковий характер постанов ВР України, у яких відображаються результати та підсумки реалізації контрольної функції парламенту, але створюємо підґрунтя для подальшого притягнення осіб до відповідальності у випадку невиконання таких постанов. Це важливий елемент не лише з погляду інституціональної (політичної) відповідальності, але і в розрізі притягнення до кримінальної відповідальності осіб, що займають політичні посади.

У такий спосіб ми домагаємося значного спрощення процедури покарання винних осіб за корупційні злочини в найвищих ланках системи державного управління. Це є особливою вимогою Української держави і суспільства в умовах війни з РФ і післявоєнній відбудові України.

Основні результати третього розділу висвітлено у таких публікаціях автора: [117]; [118]; [119].

ВИСНОВКИ

У дисертації вирішено актуальне наукове завдання, яке полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні механізмів державного управління щодо здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні та розробці практичних рекомендацій органам державної влади щодо їх удосконалення.

Отримані в процесі дослідження результати, їх апробація та використання в практичній діяльності підтверджують актуальність дослідження, свідчать про досягнення поставленої мети, виконання завдань та дають підстави для формулювання таких висновків і пропозицій:

1. Визначено сутність парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, - парламентський контроль є окремою функцією парламенту, яка є елементом системи державно-управлінського впливу на сферу суспільних відносин і одночасно засобом забезпечення дії в динаміці інструменту стримування і противаг з боку законодавчої гілки влади відносно виконавчої.

Встановлено, що парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів спрямований на виявлення недоліків та встановлення ступеня досягнення цілей державної політики і реалізації органами виконавчої влади державних гарантій в означеній сфері суспільних відносин, метою якої є вироблення напрямів удосконалення законодавства та корегування державної політики, зокрема шляхом застосування політичних санкцій парламентом та юридичних санкцій компетентними органами.

Уточнено, що зміст парламентського контролю залежить від завдань контролю, об’єкта, який підлягає контролю, вимог, що висуваються до його результатів.

Визначено, що основними ознаками парламентського контролю є те, що:

він є елементом системи державного управління, який регулює суспільні відносини, що є основною функцією будь-якого органу державної влади; його наслідками є не прямі юридичні санкції, а лише політичні; він є окремою функцією парламенту як представницького органу державної влади; за його результатами отримується інформація про стан законотворчої діяльності парламенту та якість законодавства у сфері природокористування та природоохоронної діяльності.

2. Розкрито процедуру реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, яка є структурованою сукупністю послідовних дій, кожна з яких є законодавчо визначеною, суб'єктно орієнтованою та забезпеченою необхідним набором інструментарію державно-управлінського реагування.

Визначено, що незважаючи на політичну суб'єктність парламенту, парламентський контроль має бути максимально об'єктивним, а тому до його проведення на різних етапах процедури мають долучатися не залежні фахівці, які повинні забезпечити повноту інформації щодо об'єкта контролю та доведення причинно-наслідкових зв'язків між результатами діяльності органів, що контролюються, зокрема прийнятих ними рішень та наслідків, до яких вони призвели. Парламент як головний суб'єкт державного управління у сфері парламентського контролю, повинен реагувати на інституційні деформації системи державного регулювання щодо використання та охорони природних ресурсів шляхом розроблення відповідних нормативних актів.

З'ясовано, що проведення парламентського контролю здійснює не лише парламент, а й його структурні елементи - комісії, комітети, фракції (групи) тощо, які мають задовольнити суспільний інтерес щодо підвищення ефективності державної політики у сфері природоохоронної діяльності й у сфері використання природних ресурсів, а тому має здійснюватися спеціальним компетентним суб'єктом.

3. Охарактеризовано досвід здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів Великобританії,

Німеччини, Польщі, Франції, Швеції, що дозволило встановити залежність наукових підходів від моделей функціонування законодавчого органу – конгресу чи парламенту. З'ясовано, що у межах конгресної моделі відносини у сфері парламентського контролю є значно різноманітнішими, ніж в умовах парламентської моделі. Зокрема, суб'єктами й об'єктами контролю в конгресній моделі можуть виступати: парламент і уряд; урядова більшість у парламенті й опозиція; парламент, уряд і Президент; опозиційна Президенту або пропрезидентська парламентська більшість і опозиційні їй парламентарії; опозиційна Президенту або Президенту і уряду парламентська більшість і опозиція цієї більшості в парламенті.

Доведено, що форми, методи та рівень ефективності реалізації парламентського контролю безпосередньо залежать від структури парламенту. У країнах, де існує бікамералізм (двопалатна структура вищого законодавчого органу), парламентський контроль являє собою складний механізм, який охоплює різноманітні сегменти державного регулювання, є ґрунтовним та глибинним з погляду підходу до аналізу системності державної політики.

Аналіз досвіду здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів зарубіжних країн (Великобританія, Німеччина, Польща, Франція, Швеція) продемонстрував наявність таких загальних форм та інструментів, як діяльність постійних і тимчасових парламентських, слідчих комісій; інститут депутатських запитів та інтерпеляції; бюджетний (фінансовий контроль) за допомогою спеціальних аудиторських, рахункових, фінансових служб; контроль, що здійснюється омбудсменом. Якість та ефективність парламентського контролю в демократичних країнах демонструє об'єктивний стан державного управління у сфері використання та охорони природних ресурсів.

4. Науково обґрунтовано організаційно-правовий, інституційний, технологічний механізми державного управління щодо здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні, що ґрунтуються на засадах комплексного (системного і

стандартизованого) підходу до його організації, принципу стримування і противаги відносно органів виконавчої влади та сучасних формах контролю (аудиторські перевірки коштів державного бюджету, проведення тимчасових слідчих комітетів, здійснення моніторингу додержання прав і свобод людини і громадянина омбудсменом у сфері природокористування, депутатська вимога, візити на місця), які серед інших - традиційних (парламентські слухання, інтерпеляція, звіти уряду й інших ОДВ тощо), активно використовуються у зарубіжній практиці роботи парламентів.

Визначено, що *організаційно-правовий механізм* державного управління у сфері контролю за використанням й охороною природних ресурсів в Україні включає комплекс організаційних структур парламенту та нормативно-правових актів, здійснюваних ними у сфері контролю за використанням й охороною природних ресурсів в Україні за юридичною силою законів – конституційно-правовою, законодавчою, підзаконною та локальною); *інституційний* механізм характеризується здатністю парламенту приймати самостійні політико-управлінські рішення щодо забезпечення стабільного розвитку майбутніх поколінь, не допущення монополізації видобутку та використання природних ресурсів, забезпечення прозорого конкурентного розвитку у цьому секторі, мінімізації ризиків появи екологічних криз, недопущення політичного маніпулювання та лобіювання інтересів окремих груп впливу, зокрема в умовах повномасштабної воєнної агресії, розпочатої РФ проти України 24 лютого 2022 року; *технологічний* механізм характеризується аналізом традиційних (парламентські слухання, інтерпеляція, звіти уряду й інших ОДВ) і запровадженням сучасних (аудиторські перевірки коштів державного бюджету, проведення тимчасових слідчих комітетів, здійснення моніторингу додержання прав і свобод людини і громадянина омбудсменом у сфері природокористування, депутатська вимога, візити на місця) форм контролю.

5. Визначено, що пріоритетними напрямами вдосконалення механізмів парламентського контролю у сфері використання та охорони природних

ресурсів в Україні є:

- підвищення якості взаємодії структурних підрозділів ВР України під час реалізації парламентського контролю шляхом координації їх моніторингово-наглядової діяльності;

- запровадження сучасних форм парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні, які використовуються у міжнародній практиці;

- технологізація процедур виконання рекомендацій та вимог ВР України за результатами парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів шляхом надання більшої імперативності та обов'язковості висновкам і рекомендаціям, здійсненим за результатами проведення такого контролю.

6. Сформульовано практичні рекомендації органам державної влади щодо вдосконалення механізмів парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів шляхом:

- створення консультаційної ради у складі Секретаріату Комітету з питань екологічної політики та природокористування, яка б сприяла інформаційно-аналітичній, методологічній й організаційній підтримці процедури здійснення парламентського контролю;

- розроблення і прийняття спеціального положення про Комітет з питань екологічної політики та природокористування, у якому мали б відображатися практичні алгоритми реалізації контрольної функції;

- прийняття окремого Закону України «Про парламентський контроль»;

- доповнення Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» спеціальними нормами, які б систематизували процедурні аспекти здійснення контрольної функції парламенту, а саме пропонується доповнити Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» Главою 37 Розділу VI з такою назвою «Загальні засади здійснення контрольних функцій Верховною Радою України», у якій пропонується закріпити послідовність здійснення контрольних функцій ВР України; встановити критерії та вимоги щодо повноти

здійснення контрольних функцій; закласти засади координації у здійсненні контрольних функцій ВР України;

- розширення інституту інтерпеляції (звернення депутата парламенту до уряду або його представника з певним питанням, після обговорення якого приймається відповідна ухвала) за рахунок нових форм контролю, таких форм депутатська вимога парламентаріїв та їх візити на місця;

- спрощення процедури законотворчої ініціативи шляхом трансформації сучасної парадигми парламентаризму в контексті розширення значення контрольної функції в його законотворчій діяльності, надання їй більшої ваги за рахунок легітимізації результатів парламентського контролю, уникаючи політичного підтексту та виключаючи політичну кон'юнктурність таких результатів;

- створення Координаційної природоохоронної ради, покликаної забезпечити методологічну, інформаційно-аналітичну та організаційну підтримку об'єктам контролю в процесі реалізації вимог та рекомендацій ВР України.

У перспективі належної уваги та розгляду заслуговує також питання парламентського контролю у сфері безпекової ситуації довкілля.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Лінник С. О. Державне регулювання природокористування на регіональному рівні: автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. наук з держ. упр. Харків: ХарРІ НАДУ, 2006. 25 с.

2. Рябець К. А. Екологічне право України – Київ: Центр учбової літератури, 2009. 438 с.

3. Балджи М. Шляхи вдосконалення державного регулювання природокористування. Вісник КНТЕУ. 2009. №. 2. С. 26-35.

4. Журавський В. С. Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму: автореф. дис. ... д-ра. ю. н. ; спеціальність – 12.00.01. – Одеса; ОНЮА, 2001. 36 с.

5. Майданник О. О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України: автореф. дис.. д. ю.н.; спеціальність 12.00.02. – Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України. 2008. 41 с.

6. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект): монографія. Харків: Легас, 2004. 192 с.

7. Косінов С. А. Парламентський контроль за урядом: порівняльно-правовий аспект. Юрист України. 2013. № 2. С. 20-28.

8. Лінецький С. Контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України: правове регулювання та проблеми реалізації. Парламент: науково-популярний журнал. 2015. № 1. 3-53 с.

9. Майданник О. О. Види реалізації Верховною Радою України функції парламентського контролю. Теоретичний аспект. *Науковий вісник Національної Академії внутрішніх справ України*. 2005. № 6. С. 249-258

10. Окрема думка судді Конституційного Суду України Скоморохи В.Є. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі № 1-в/2003 від 30.10.2003 року. URL: http://www.ccu.gov.ua/docs-search?tid=All&date_filter%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=30.10.2003&body_value=&field_textindex_value=&field_speaker_value=%D1%88%D0%B0%D0%BF%D0%

BE%D0%B2%D0%B0%D0%BB

11. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: академічний курс. Київ: Юридична думка, 2011. 592 с.

12. Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики. автореф. дис. канд.. юрид. наук.; спеціальність 12.00.02 – Харків: НЮАУ ім.. Я. Мудрого, 2004. 20 с.

13. Верцімага І. В Механізми здійснення парламентського контролю за реалізацією державної екологічної політики в Україні: дис. к. навк. з держ. упр. ; спеціальність 25.00.02 – Київ: НАДУ. 2016. 214 с.

14. Журавський В.С. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект : монографія. – Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2001. 248 с.

15. Залюбовська І.К. Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління. автореф. дис. ... канд. юрид. наук.; спеціальність 12.00.07 – Одеса: ОНЮАУ, 2002. 20 с.

16. Кадук Т. Д. Поняття та сутність парламентського контролю. Держава і право: зб. наук. пр.: юрид. і політ. науки. 2011. Вип. 54. С. 203-209.

17. Куцин Я.М. Праксеологія парламентського контролю: порівняльно-аналітичне дослідження: дис.. к.ю.н. (доктора філософії) ; спеціальність 12.00.02. Ужгород: ДВНЗ «Ужгородський національний університет». 2018. 262 с.

18. Лінецький С. Парламентський регламент: елементарний навчально-прикладний курс. – Київ: [ФОП Москаленко О.М.], 2017. 281 с.

19. Майданник О. О. Контрольна функція парламенту: сутність, зміст, призначення. Журнал Право України. 2013. № 5 С. 280-285.

20. Романюк А. Парламентський контроль. Політична енциклопедія [Гол. редкол. Ю. Левенець]. – К.: Парламентське видавництво. 2011. 1244 с.

21. Шаповал В. Парламент: функціональні характеристики. Право України. 2015. № 5. С. 54-71.

22. Шестак В. С. Державний контроль у сучасній Україні (теоретико-правові питання): монографія. – Харків: Основа. 2003. 208 с.

23. Протасова В.Є. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди: монографія. – Харків: Право, 2009. 208 с.

24. Процюк І.В. Поділ державної влади в умовах різних форм державного правління: монографія. Харків: Право, 2012. 445 с.

25. Лінецький С., Кушніренко В. Контрольні повноваження Комітетів верховної ради України. Київ: ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив».2015. 48с.

26. Еллінек Г. Загальне вчення про державу. – СПб. Юридичний центр П18 ресс. 2004. 752 с.

27. Мельник А.Ф., Оболенський О. Ю. Державне управління. – Київ.: Знання, 2009. 582 с.

28. Грищенко І.В. Парламентські процедури: сутнісний та видовий аналіз. Порівняльно-аналітичне право. 2014. № 7. С. 44-48.

29. Лихачов Н. С. Класифікація парламентських процедур Верховної Ради України. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2017. Вип. 43(1). С. 67-72

30. Бондаренко В. А., Пустова Н. О. Парламентський контроль у системі державного контролю. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2017. № 1. С. 159-172

31. Журавльова Г. С. Форми та механізм парламентського контролю. Вісник Запорізького національного університету. 2009. №2. С. 41-47

32. Берназюк І. Парламентський контроль за реалізацією стратегічних актів. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 6. С. 153-157

33. Євсєєв О.П. Процедури в конституційному праві України: монографія. – Харків: Вид-во «ФІНН», 2010. 180 с.

34. Словська І.Є. Верховна Рада України в системі вітчизняного парламентаризму: конституційно-правове дослідження: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук; спеціальність 12.00.02. Одеса, 2014. 44 с.

35. Лінецький С.В., Крижанівський В.П. Коментар до Регламенту Верховної Ради України. – К.: Програма «РАДА», 2015. С. 597-605

36. Майданник О. О. Правозастосовчий процес реалізації Українським парламентом контрольної функції. *Право України.* 2005. № 5. С. 39- 42

37. Гошовська В. А., Пашко Л. А., Задоя К. Ф. Парламентаризм в Україні. Державно-управлінські механізми реалізації функцій законодавчої влади. Київ: НАДУ, 2013. 48 с.

38. Сіцінська М. В. Сутність парламентського контролю та особливості його здійснення за сектором безпеки і оборони України. Інвестиції: практика та досвід. 2014. № 1. С. 124-128

39. Волощук В. Класифікація парламентського контролю. Суспільна політика. 2011. № 3. С. 118-123.

40. Бабенко К.А. Конституційо-правові механізми збалансування влади в процесі взаємодії уряду і парламенту. URL: https://6aas.gov.ua/ua/proekty/articles/b/435-konstitutsijno-pravovi-mekhanizmi-zbalansuvannya-vladi-v-protsesi-vzaemodiji-uryadu-i-parlamentu.html

41. Лазарєв В. В. Парламентський контроль у правоохоронній політиці держави. Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми. 2017. С. 112-115.

42. Мельченко В. І. Парламентський контроль за додержанням законодавства у сфері доступу до інформації. Право і Безпека. 2012. № 1. С. 91-94

43. Болдирєв С. В. Тимчасові слідчі комісії як суб’єкти здійснення парламентського контролю в Україні. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2011. № 22. С. 139-150

44. Теліпко В. Е. Конституційне та конституційно-процесуальне право України. Київ: Центр учбової літератури, 2009. 567 с

45. Ihor Shpektorenko, Tetiana Vasylevska, Alla Bashtannyk, Roman Piatkivskyi, Tetiana Palamarchuk, Oleksandr Akimov Legal bases of public administration in the context of european integration of ukraine: questions of

formation of a personnel reserve JOURNAL OF INTERDISC IPLINARY RESEARCH. – URL: http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/110118/papers/A_13.pdf

46. Erskine M. Parliamentary Practice. Lexis Nexis. 2004. pp. 119-125.

47. Ekins R. Parliamentary Sovereignty and the Politics of Prorogation. – London: Policy Exchange. 2019. 32 p.

48. Wagner W., Peters D., Glahn C. Parliamentary War Powers Around the World, 1989–2004. A New Dataset. Occasional Paper. – Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). 2010. № 22. 126 p.

49. Sanford G. Parliamentary Control and the Constitutional Definition of Foreign Policy Making in Democratic Poland. Europe-Asia Studies. 2010. Volume 51. PP. 101-119

50. Black E. U.S. or parliamentary system? One is nearly gridlock-proof — and it ain't ours. – URL: https://www.minnpost.com/eric-black-ink/2012/10/us-or-parliamentary-system-one-nearly-gridlock-proof-and-it-ain-t-ours/

51. Kelly R., Maer L. The Parliament Acts. House of Commons Library. Briefing Paper. 2016. Number 00675. 645 p.

52. Савчук О. Форми парламентського контролю в країнах Європейського Союзу. Інформаційна довідка. – Європейський інформаційно-дослідницький центр. – URL: http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28976.pdf

53. Weir S., Blick A.ЯЯЯ, Donnelly B., Church J. A World of Diff erenceParliamentary Oversight of British Foreign Policy. – London: One World Trust. 2017. 60 p.

54. Christensen T., Lægreid P., Roness P. G. Increasing parliamentary control of the executive? New instruments and emerging effects. Journal of Legislative Studies. № 8(1). 2002. PP.37-62.

55. Born H., Fluri P., Johnsson A. B. Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices. IPU-DCAF handbook. – Geneva, 2003. 207 p.

56. Dolan A. M., Halchin E., Garvey T. Congressional Oversight Manual. 2014. P. 9-11.

57. Удод А.Д. Зарубежный опыт парламентского контроля. Вестник научных конференцій. 2017. № 3-2 (19). С. 113-117

58. Revue des revues. Revue française de science politique. Vol. 67. № 1.2017. PP. 235-248

59. Ковриженко Д.С. Контрольні функції парламенту: український та зарубіжний досвід: інформаційно-аналітичне дослідження. Київ: Лабораторія законодавчих ініціатив. 2016. 80 с.

60. Паливода В. Парламентський контроль за діяльністю спеціальних служб: іноземний та національний досвід, висновки для України. – URL: https://niss.gov.ua/news/statti/parlamentskiy-kontrol-za-diyalnistyu-specialnikh-sluzhb-inozemniy-ta-nacionalniy-dosvid

61. Баранюк О. Парламентський контроль: практичні поради та рекомендації для підвищення ефективності. Київ: Офіс парламентської реформи. 2021. 80 с.

62. Марченко В. В. Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС (на прикладі Франції, Федеративної Республіки Німеччини, Іспанії) : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спеціальність 12.00.02. – Харків: НЮАУ ім.. Я. Мудрого. 2008. 19 с.

63. Гончар В. В. Передумови становлення парламентаризму в незалежній Україні. Державне управління та місцеве самоврядування.Вип. 2(29). 2016.С. 27-32

64. Мороз В.В., Клиновий Д.В. Фінансово-правова складова євроінтеграційного механізму управління природними ресурсами в публічній сфері. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2018/1. С. 61-84.

65. Кирилюк О. В. Поняття парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів. *Право та державне управління*. 2020. № 4. С. 139-145. doi: https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.20

66. Кирилюк О. В. Зміст парламентського контролю у сфері природокористування та охорони природних ресурсів як форми діяльності Верховної Ради України. *Право та державне управління.* 2021. № 2. С. http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/pro-zhurnal

67. Кирилюк О. В. Роль парламентських комітетів в процесі здійснення парламентського контролю в сфері природокористування та охорони навколишнього середовища. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2021. Вип. 23. С. 22-26. doi: https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.23.4

68. Бурик З. М. Удосконалення державного регулювання сталого розвитку на основі соціо-еколого-економічних систем /З. М. Бурик // Держава та регіони: наук. -вироб. журн. [Текст]. 2018, вип. 3(55). — С. 75—79. — (Серія : Державне управління).

69. Косінов С. А. Громадський контроль над державною владою як принцип демократії. Юрист України. 2012. № 4. С. 5-11

70. Конституція України: наук.-практ. комент. [редкол.: В. Я. Тацій [та ін.]. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Харків: Право, 2011. – 1128 с.

71. Конституція України: Конституція від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4447

72. Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. Документ 2469-VIII. – URL: URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text

73. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text

74. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#n85

75. Максіменцева Н.О. Парламентаризм у публічному управлінні у період воєнного стану(юридичний аспект). Юридичний науковий електронний журнал. 2022. № 10. С.99-102.URL:https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-10/20

76. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від

04.04.1995 № 116/95-ВР. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text

77. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 29.08.2019 № 19-IX. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-IX#Text

78. Матвеєв М., Мороз В. Формування інвестиційних механізмів управління природними ресурсами на рівні місцевого самоврядування в Україні. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2022/2. Том 33. № 1. С. 64-71. http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2022/1_2022/12.pdf

79. Куракін О.М., Третьяченко М.О. Парламентський контроль: характеристика національної моделі. *Науковий вісник Запорізького юрид. ін-ту*. 2010. № 2. С. 3-10

80. Рішення Конституційного Суду України від 10 вересня 2009 р. № 20-рп/2009. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-09#Text

81. Рішення Конституційного суду України від 1 квітня 2008 р. у справі № 4-рп/2008. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-08#Text

82. Полякова Л. І. Парламентський контроль – як один із механізмів взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади в Україні (1991—2004 РР.). Економіка та держава. № 12. 2011. – URL: http://www.economy.in.ua/?op=1&z=1657&i=30

83. Нижник А. І. Сучасні тенденції надання комітетам Верховної Ради України спеціальних повноважень для здійснення парламентського контролю: організаційно-правовий аспект. Інформація і право. 2018. № 4. С. 134-142

84. Делькамп А. Як підвищити ефективність парламентських комітетів? Приклади передового міжнародного досвіду. – URL: http://reglament.rada.gov.ua/uploads/documents/30303.pdf

85. С. Лінецький: Фракційна структура Верховної Ради України станом на листопад 2015 року «Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 1/2015. – URL:

https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/CHasopys_2015_1.pdf

86. Рішення Рахункової палати від 09.06.2020 № 13-2. – URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/13-2_2020/Zvit_13-2_2020.pdf

87. Рішення Рахункової палати від 24.07.2018 № 19-5. – URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/19-5_2018/zvit_19-5_2018.pdf

88. Рішення Рахункової палати від 27.06.2017 № 13-7. – URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2017/13-7_2017/Zvit_13-7_2017.pdf

89. Финансовый контроль: международный опыт [научно-практическое издание]. – Киев: УБД НБУ, 2013. 429 с.

90. Стаття «Безпека Запорізької АЕС. Чи є загроза нової ядерної катастрофи та як на дії РФ реагує світ» - Суспільне новини – URL: https://suspilne.media/270611-bezpeka-zaporizkoi-aes-ci-e-zagroza-radiacijnogo-vikidu-ta-ak-na-dii-rf-reague-svit/

91. Про затвердження Порядку розгляду, схвалення і реалізації проектів цільових екологічних (зелених) інвестицій та пропозицій щодо здійснення заходів, пов'язани...: Постанова КМУ від 22 лютого 2008 р. N 221 – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/221-2008-п#Text

92. Гаряча Ю.П. Запровадження інституту інтерпеляції в Україні як однієї з форм парламентського контролю за діяльністю уряду: аналітична записка. – Київ: Національний інститут стратегічних досліджень. – URL: http://old2.niss.gov.ua/articles/1588/

93. Висновок Конституційного суду України від 14.03.2001 № 1-в/2001. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-01#Text

94. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих… від 10 травня 2000 року, справа N 1-1/2000, N 8-рп/2000 – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-00#Text

95. Словська І. Є. Депутатський запит як форма реалізації контрольної функції парламенту (за законодавством України). Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2011. № 4. С. 53-57.

96. Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року: Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2021 р. № 443-р. – URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnogo-planu-dij-z-ohoroni-navkolishnogo-prirodnogo-seredovishcha-na-period-do-2025-roku-i210421-443

97. Закон України Про Загальнодержавну програму зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта "Укриття" на екологічно безпечну систему, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2009, № 24 – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/886-17#Text

98. Про Рекомендації парламентських слухань "Сучасний стан та актуальні завдання подолання наслідків Чорнобильської катастрофи": Постанова Верховної Ради України від 05.04.2011 № 3191-VI. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3191-17#Text

99. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "30 років після Чорнобиля: уроки та перспективи": Постанова Верховної Ради України від 13.04.2016 № 1089-VIII. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1089-viii#Text

100. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Про зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС, об'єкт "Укриття" та перспективи розвитку зони відчуження: Постанова Верховної Ради України від 22.04.2015 № 348-VIII. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/348-viii#Text

101. Звіт про основні результати роботи міністерства екології та природних ресурсів України за період 2016-2019 років. URL: https://mepr.gov.ua/files/images/news_2019/28082019/%D0%9C%D0%B8%D0%BD%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%B8_2019.pdf

102. Кирилюк О. Організаційні аспекти реалізації верховною радою

України парламентського контролю в сфері природокористування. Theoretical and empirical scientific research: concept and trends: Collection of scientific papers «ΛΌГОΣ» with Proceedings of the IIInternational Scientific and Practical Conference (Vol. 1), Oxford,May28,2021. Oxford-Vinnytsia: P.C. Publishing House & European Scientific Platform, 2021. С 46-49. doi: https://doi.org/10.36074/logos-28.05.2021.v1.12

103. Кирилюк О. В. Нормативно-правове забезпечення парламентського контролю у сфері природокористування та охорони природних ресурсів в Україні. Сучасні світові тенденції розвитку науки та інформаційних технологій: Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 28–29 травня 2021 р.) / ГО «Інститут інноваційної освіти»; Науково-навчальний центр прикладної інформатики НАН України. Одеса : ГО «Інститут інноваційної освіти», 2021. С. 70-74.

104. Кирилюк О. В. Особливості реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів. Specialized and multidisciplinary scientific researches: Collection of scientific papers «ΛΌГОΣ» with Proceedingsof the International Scientific andPractical Conference(Vol.3), December 11, 2020. Amsterdam, The Netherland: European Scientific Platform. С. 15-16. doi: https://doi.org/10.36074/11.12.2020.v3.03

105. Хилько М. Удосконалення механізмів ефективної реалізації парламентського контролю в Україні. *Громадська думка про правотворення.* 2020. № 20 (205). С. 15-19

106. Вичалківська Ю. С. Удосконалення механізмів парламентського контролю над сектором безпеки і оборони України. Державне управління: удосконалення та розвиток. №10. 2015.–URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1143

107. Базика С. К. Механізми парламентського контролю у сфері публічних фінансів в Україні: дис. к. наук з держ. упр.; спеціальність : 25.00.02 – механізми державного управління. –Хмельницький: Хмельницький університет управління та права. 2019. 241 с.

108. Баранюк О. Методологічні підходи та рекомендації для Верховної Ради України щодо здійснення оцінки ефективності застосування законодавства. Київ: Офіс парламентської реформи в рамках Проєкту ЄС-ПРООН з парламентської реформи. 2019. 53 с.

109. Проект Закону про основні засади парламентського контролю в Україні. – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3201&skl=5

110. Рішення Конституційного Суду України від 11.04.2000 № 4-рп/2000. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-00#Text

111. Рішення Конституційного Суду України від 19.05.1999 № 4-рп/99. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-99#Text

112. Рішення Конституційного Суду України від 20.03.2002 № 4-рп/2002. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-02#Text

113. Shemer-Kunz Y. Is there an MEP in the House? Politique européenne. № 59. 2018. PP. 146-169.

114. Сас С. Засади парламентського контролю та забезпечення його здійснення через положення регламенту Верховної Ради України. Парламентський контроль: українські реалії та світовий досвід: матеріали науково-практичної конференції. Київ: Комітет з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України. 2005. С. 17-22

115. Паламарчук Т.П. Public policy in the agricultural sector in context of sustainable development» / Т. П. Паламарчук // Вісник Академії митної служби України. Серія: “Державне управління”. – 2019. - № 4 (23). – С. 74-78

116. P.Pokataiev, I.Garkavyy, V.Koltun, N.Shamrai, K.Kramarenko. State and regional policy on industrial waste management: the EU experience for Ukraine. Naukovyi Visnyk Natsionalnoho Hirnychoho Universytetu. 2021, (3): 111 – 116. https://doi.org/10.33271/nvngu/2021-3/111. ISSN 2071-2227, E-ISSN 2223-2362/ Web of Science Державна та регіональна політика поводження з промисловими відходами: досвід ЄС для України.

117. Кирилюк О. В. Проблематика запровадження нових форм парламентського контролю у сфері охорони та використання природних ресурсів. Електронне наукове фахове видання “Державне управління: удосконалення та розвиток.2021.

118. Кирилюк О. В. Вдосконалення механізмів реалізації результатів парламентського контролю. Innovative Solutions in Modern Science. 2021. Vol 5, No 49. doi: https://doi.org/10.26886/2414-634X.5(49)2021.1

119. Кирилюк О. В. Нові форми парламентського контролю і їх запровадженя у сфері охорони природних ресурсів. «Інноваційні досягнення сучасних наукових досліджень» (м. Полтава, 27-28 серпня 2021 р.). Херсон : Видавничий дім "Гельветика", 2021. С. 32- 34.

ДОДАТОК А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

Публікації у наукових фахових виданнях:

1. Кирилюк О. В. Поняття парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів. Право та державне управління. 2020. № 4. С. 139-145. doi: https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.20

2. Кирилюк О. В. Зміст парламентського контролю у сфері природокористування та охорони природних ресурсів як форми діяльності Верховної Ради України. Право та державне управління. 2021. № 2. С. 106-113 http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/pro-zhurnal

3. Кирилюк О. В. Роль парламентських комітетів в процесі здійснення парламентського контролю в сфері природокористування та охорони навколишнього середовища. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2021. Вип. 23. С. 22-26. doi: https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.23.4

4. Кирилюк О. В. Проблематика запровадження нових форм парламентського контролю у сфері охорони та використання природних ресурсів. Електронне наукове фахове видання “Державне управління: удосконалення та розвиток-.2021.- Вип.8. doi:10.32702/2307-2156-2021.8.71

Стаття у іноземному виданні:

1. Кирилюк О. В. Вдосконалення механізмів реалізації результатів парламентського контролю. Innovative Solutions in Modern Science. 2021. Vol 5, No 49. doi: https://doi.org/10.26886/2414-634X.5(49)2021.1

Тези опубліковані за матеріалами конференцій:

1. Кирилюк О. Організаційні аспекти реалізації Верховною Радою україни парламентського контролю в сфері природокористування. Theoretical and empirical scientific research: concept and trends: Collection of scientific papers «ΛΌГОΣ» with Proceedings of the IIInternational Scientific and Practical Conference (Vol. 1), Oxford,May28,2021. Oxford-Vinnytsia: P.C. Publishing House & European Scientific Platform, 2021. С 46-49. doi: https://doi.org/10.36074/logos-28.05.2021.v1.12

2. Кирилюк О. В. Нормативно-правове забезпечення парламентського контролю у сфері природокористування та охорони природних ресурсів в Україні. Сучасні світові тенденції розвитку науки та інформаційних технологій: Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 28–29 травня 2021 р.) / ГО «Інститут інноваційної освіти»; Науково-навчальний центр прикладної інформатики НАН України. Одеса : ГО «Інститут інноваційної освіти»,2021.С.70-74.

3. Кирилюк О. В. Особливості реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів. Specialized and multidisciplinary scientific researches: Collection of scientific papers «ΛΌГОΣ» with Proceedingsof the International Scientific and Practical Conference(Vol.3), December 11, 2020. Amsterdam, The Netherland: European Scientific Platform. С. 15-16. doi: https://doi.org/10.36074/11.12.2020.v3.03

4. Кирилюк О. В. Нові форми парламентського контролю і їх запровадженя у сфері охорони природних ресурсів. «Інноваційні досягнення сучасних наукових досліджень» (м. Полтава, 27-28 серпня 2021 р.). Херсон : Видавничий дім "Гельветика",2021.С.32-34.

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ
Комітет з питань екологічної політики та природокористування
01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-27-06, факс: 255-22-72

№ _____ «20» липня 2020 р.

До спеціалізованої вченої ради

Про впровадження результатів
дисертаційної роботи
Кирилюка О.В.

ДОВІДКА
ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ
результатів дисертаційної роботи
Кирилюка Олега Васильовича на тему:
«Парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів»

У Комітеті Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування розглянуто висновки та рекомендації дисертаційної роботи «**Парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів**» Кирилюка О.В.

Відзначено, що результати дисертаційної роботи можуть мати практичний інтерес для використання в роботі органів державної влади України. Зокрема, запропонований автором механізм виконання рекомендацій за результатами парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні шляхом створення відповідних рад, що мають створюватись при центральних органах виконавчої влади за участю народних депутатів України.

При розробленні нормативно-правових актів запропоновано використовувати способи підвищення ефективності реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів. Зокрема, проведено дослідження необхідних змін до законодавства в частині закріплення алгоритму реалізації парламентського контролю. Запропоновано підвищити рівень координації Верховної Ради України, її комітетів, а також органів центральної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, на які покладено функції із реалізації державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Голова Комітету **О.В. БОНДАРЕНКО**

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЖИТОМИРСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»
Ministry of Education and Science of Ukraine, Zhytomyr Polytechnic State University

вул. Чуднівська,103, м. Житомир, 10005
103, Chudnivska Str., Zhytomyr, Ukraine, 10005
Phone/fax: (0412) 24-14-22, 24-14-23, e-mail: rector@ztu.edu.ua, https://ztu.edu.ua, код ЄДРПОУ 05407870
СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ВІДПОВІДАЄ ДСТУ ISO 9001:2015
QUALITY MANAGEMENT SYSTEM ISO 9001:2015

Від 08.07.2022 № 44-01.00/2329
На № _____ від _____

Для надання до Спеціалізованої вченої
ради за місцем захисту дисертації

Д О В І Д К А
про впровадження результатів наукового дослідження
Кирилюка Олега Васильовича
на тему:
«Парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів»

Цією довідкою засвідчуємо, що результати наукового дослідження та низка наукових положень і висновків дисертаційної роботи Кирилюка Олега Васильовича використовуються у навчальному процесі Державного університету «Житомирська політехніка» при викладанні нормативних та спеціальних дисциплін «Адміністративне право», «Конституційне право» для бакалаврів і магістрів факультету публічного управління та права.

Матеріали наукового дослідження запропоновані як рекомендації, що мають поряд з теоретичним практичне значення, оскільки можуть використовуватися як емпірична основа для подальшого дослідження в питанні підвищення ефективності реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів як форми діяльності Верховної Ради України. Зокрема, запропоновано зміни до законодавства в частині закріплення алгоритму реалізації парламентського контролю. Пропонується підвищити рівень координації та кооперації Верховної Ради, її комітетів, а також посадових осіб органів державної влади, на які покладено функції із реалізації державної політики у сфері природокористування.

Ректор, доктор економічних наук,
доктор наук з державного управління,
Заслужений діяч науки і техніки України Віктор ЄВДОКИМОВ

ЖИТОМИРСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
ЖИТОМИРСЬКА ОБЛАСНА ВІЙСЬКОВА АДМІНІСТРАЦІЯ
майдан імені С.П.Корольова, 1, м. Житомир, 10014, тел. (0412) 47-08-57, факс 47-11-09
www.oda.zht.gov.ua, e-mail:ztadm@apoda.zht.gov.ua, код ЄДРПОУ 00022489

Д О В І Д К А

про практичне впровадження результатів дисертаційного дослідження
Кирилюка Олега Васильовича
на тему:
«Парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів»

Розроблені в дисертаційній роботі Кирилюка Олега Васильовича тему «Парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів» пропозиції щодо підвищення ефективності запропоновано запровадження нових форм парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, а саме: візит на місця та депутатська вимога.

Автором внесені пропозиції щодо спрямування державної політики на запровадження алгоритму реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів за рахунок розширення повноважень Комітету Верховної Ради з питань екологічної політики та природокористування під час підготовки та здійснення парламентських слухань з питань природокористування, а також шляхом зміни концепту «години запитань до Уряду» на концепт «Дні Уряду в парламенті».

Запропоновані автором пропозиції щодо покращення механізмів державного управління та способів підвищення ефективності реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів як форми діяльності Верховної Ради України. Пропонується підвищити рівень координації та кооперації Верховної Ради, її комітетів, а також посадових осіб органів державної влади, на які покладено функції із реалізації державної політики у сфері природокористування.

Заступник начальника Віктор ГРАДІВСЬКИЙ

НАЦІОНАЛЬНА АСОЦІАЦІЯ ДОБУВНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ
43395955
01021, м. Київ, вул. Кловський узвіз, буд. 7, прим. 210-А, Україна
+38 044 364 24 21
info@neiau.org
neiau.org

Для надання до Спеціалізованої вченої
ради за місцем захисту дисертації

_____№_____

Д О В І Д К А
про впровадження результатів наукового дослідження
Кирилюка Олега Васильовича
на тему:
«Парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів»

Цією довідкою засвідчуємо, що результати наукового дослідження та низка наукових положень і висновків дисертаційної роботи Кирилюка Олега Васильовича використовуються у навчальному процесі Поліського національного університету при викладанні нормативних та спеціальних дисциплін «Адміністративне право», «Конституційне право» для бакалаврів і магістрів.

Матеріали наукового дослідження запропоновані як рекомендації, що мають поряд з теоретичним практичне значення, оскільки можуть використовуватися як емпірична основа для подальшого дослідження в питанні підвищення ефективності реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів як форми діяльності Верховної Ради України. Зокрема, запропоновано зміни до законодавства в частині закріплення алгоритму реалізації парламентського контролю. Пропонується підвищити рівень координації та кооперації Верховної Ради, її комітетів, а також посадових осіб органів державної влади, на які покладено функції із реалізації державної політики у сфері природокористування.

Виконавчий директор **Ксенія Оринчак**

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 № 074-31-05-78

ДОВІДКА
про участь у науково-дослідних роботах

Видана **КИРИЛЮКА Олегу 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 2019 році – виконавець на громадських засадах (наказ Національної академії: від 14 березня 2019 року № 143-ос) науково-дослідної роботи «Механізми запобігання політичній корупції в органах представницької влади України», номер державної реєстрації *0119U101588*.

– у 2020 році – виконавець на громадських засадах (наказ Національної академії: від 28 лютого 2020 року № 133-ос "Про залучення до виконання науково-дослідних робіт") науково-дослідної роботи «Публічне управління інноваційним розвитком системи підвищення кваліфікації публічних службовців в Україні», номер державної реєстрації *0119U101663*.

– 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 «Публічне управління інноваційним розвитком системи підвищення кваліфікації публічних службовців в Україні», номер державної реєстрації *0119U101663*.

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.Антона Цедіка, 20).

Відповідно до Указу Президента України від 05 листопада 2020 року № 487/2020 "Про впорядкування використання об'єктів державної власності, що перебувають в управлінні Державного управління справами", розпорядження Кабінету Міністрів України "Деякі питання реорганізації закладів освіти" від 24 лютого 2021 року № 147-р, наказу Міністерства освіти і науки України від 16 березня 2021 року № 316 "Про реорганізацію закладів освіти" (зі змінами) Національну академію реорганізовано шляхом приєднання до Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Історична довідка: Київський національний університет імені Тараса Шевченка (Указ Президента України від 25 листопада 1999 року № 1496/99 "Про Київський національний університет імені Тараса Шевченка" носив назви:

з **1959 р.** – Київський ордена Леніна державний університет ім.Т.Г.Шевченка;

з **1984 р.** – Київський ордена Леніна і ордена Жовтневої революції Державний університет ім.Т.Г.Шевченка (Статут зареєстровано в мінвузі УРСР за № 6. Наказ Міністерства вищої і середньої спеціальної освіти УРСР від 29 квітня 1984 року № 290).

Директор Інституту **Лариса КОМАХА**

Довідка
про публікацію наукових результатів дослідження у наукових виданнях
аспіранта Кирилюка Олега Васильовича

ПІП – Кирилюк Олег Васильович, аспірант Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка (4-й рік навчання)

Тема дисертації: «Парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів»

Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування»

Науковий керівник: ***Гошовська Валентина Андріївна***, доктор політичних наук, професор завідувач кафедри парламентаризму Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка

№	Бібліографічний опис публікацій здобувача	Вид наукового видання / тип публікації за місцем видання	Назва видання у Переліку наукових фахових видань України / дата включення (внесення змін) до переліку / категорія	Засновник (співзасновники) / видавець	Галузь науки, код (шифр) спеціальності або галузь знань	ISSN	Індексація публікації у базах даних Scopus/ Web of Science	Посилання на статтю / DOI
1.	Кирилюк О. В. Поняття парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів // Право та державне управління. – 2020. – № 4. – С. 139-145. (Опубліковано: жовтень-грудень 2020 року)	стаття у збірнику наукових праць наукове фахове видання України	Право та державне управління 17.03.2020 (наказ МОН України від 17.03.2020 № 409) категорія «Б»	Класичний приватний університет	281 - публічне управління та адміністрування	ISSN: 2663-5348 e-ISSN: 2663-5356	–	http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/4_2020/22.pdf DOI: 10.32840/pdu.2020.4.20
2.	Кирилюк О. В. Зміст парламентського контролю у сфері природокористування та охорони природних ресурсів як форми діяльності Верховної Ради України // Право та державне управління. – 2021. – № 2. – С. 106-113. (Опубліковано: квітень-червень 2021 року)	стаття у збірнику наукових праць наукове фахове видання України	Право та державне управління 17.03.2020 (наказ МОН України від 17.03.2020 № 409) категорія «Б»	Класичний приватний університет	281 - публічне управління та адміністрування	ISSN: 2663-5348 e-ISSN: 2663-5356	–	http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2021/18.pdf DOI: 10.32840/pdu.2021.2.16

3.	Кирилюк О. В. Роль парламентських комітетів в процесі здійснення парламентського контролю у сфері природокористування та охорони навколишнього середовища // Публічне управління і адміністрування в Україні. – 2021. – № 23. – С. 22-26. (Опубліковано: травень-червень 2021 року)	стаття у науковому журналі наукове фахове видання України	Публічне управління і адміністрування в Україні 17.03.2020 (наказ МОН України від 17.03.2020 № 409) категорія «Б»	Приватна установа «Причорноморський науково-дослідний інститут економіки та інновацій»	281 - публічне управління та адміністрування	ISSN: 2663-5240 e-ISSN: 2663-5259	–	http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2021/23-2021/6.pdf DOI: 10.32843/pma2663-5240-2021.23.4
4.	Кирилюк О. В. Проблематика запровадження нових форм парламентського контролю у сфері охорони та використання природних ресурсів // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2021. – № 8. –URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2157 (дата звернення: 21.08.2022). (Опубліковано: 27.08.2021)	стаття в електронному науковому журналі електронне наукове фахове видання України	Державне управління: удосконалення та розвиток 28.12.2019 (наказ МОН України від 28.12.2019 № 1643) категорія «Б»	Дніпровський державний аграрно-економічний університет	281 - публічне управління та адміністрування	e-ISSN: 2307-2156	–	http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/8_2021/73.pdf DOI: 10.32702/2307-2156-2021.8.71

Підтверджую, що – усі статті опубліковані у виданнях, включених до переліку наукових фахових видань України.

Директор
Наукової бібліотеки ім. М. Максимовича
Київського національного університету імені Тараса Шевченка Олег СЕРБІН

«29» серпня 2022 р.

ДОДАТОК Б

Проєктна пропозиція щодо «Положення про Комітет з питань екологічної політики та природокористування»

Розділ І. «Загальні засади діяльності Комітету», у якому визначатиметься способи створення, реорганізації та ліквідації Комітету; його структура; кількісний склад; встановлюватиметься розподіл повноважень між його різними структурними елементами, а також механізм взаємодії з іншими структурними елементами ВРУ.

Розділ ІІ. «Функції Комітету», який, на нашу думку, необхідно розділити не декілька глав:

Глава ІІ-1. «Участь комітету в законотворчій діяльності».

Глава ІІ-2. «Організаційна функція Комітету».

Глава ІІ-3. «Контрольна функція Комітету».

Кожна з цих глав повинна містити певний обсяг повноважень, закріплювати права та обов'язки комітету і його окремих структурних елементів під час реалізації кожної із наведених вище функцій, а також містити чіткий алгоритм взаємодії з іншими органами державної влади, місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб під час реалізації вказаних функцій. Це найбільший розділ усього Положення про Комітет, і саме в ньому, на нашу думку, повинні закладатися основні засади детермінації та алгоритмізації кожного заходу та кожної дії Комітету під час реалізації функцій, зокрема контрольних.

Розділ ІІІ. «Форми діяльності Комітету», який повинен бути значно чіткішим та деталізованішим за положення Розділу V Закону України «Про комітети Верховної Ради України», водночас він не повинен повторювати положення Закону, але має спрямовуватися на забезпечення їх практичної реалізації. У цьому розділі повинен регулюватися порядок роботи Комітету під час проведення засідань, слухань, співзасідань, аналізу практики застосування

законодавства тощо.

Розділ IV. «Організаційні засади роботи Комітету», який визначатиме порядок планування діяльності Комітету, реалізації окремих функцій, а також процедур контролю, моніторингу та нагляду в кожній функційній сфері, що входить до переліку завдань діяльності такого Комітету. Окреме місце в цьому Розділі пропонується відвести положенням, якими забезпечується співпраця Комітету із Міндовкілля, іншими центральними органами виконавчої влади, які виконують функції у сфері використання та охорони природних ресурсів, органів державної влади регіонального рівня, місцевих державних адміністрацій, правоохоронними органами, а також із органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства. Якщо Розділ I встановлюватиме основні засади такої взаємодії, межі компетенцій Комітету та характер зв'язків із структурними елементами ВРУ, то Розділ IV покликаний деталізувати змістовне наповнення кожної окремої форми співпраці, взаємодії, координації та навіть контролю. Загалом слід зазначити, що контрольна функція Комітету виявлятиметься не лише як деталізація функції парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів, а як самостійна функція, яка покликана забезпечити перевірку фактичного стану виконання рішень за результатами реалізації парламентського контролю. Про цей елемент зворотного зв'язку ми говорили вище, і саме в такий спосіб – контрольна, моніторингова та наглядова діяльність Комітету – ми пропонуємо його запровадити в сучасну практику парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Розділ V. «Відповідальність в сфері діяльності Комітету», який міститиме не лише положення про відповідальність членів Комітету, його структурних підрозділів, але й запроваджуватиме відповідальність інших посадових осіб суб'єктів реалізації державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів за невиконання чи неналежне виконання приписів Комітету чи ВРУ за результатами здійснення заходів парламентського контролю, а також постпарламентського контролю.

ДОДАТОК В

Рекомендації та пропозиції щодо створення і функціонування Координаційної природоохоронної ради при Верховній Раді України з метою вдосконалення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів

Одним із головних напрямів у підвищенні ефективності та наданні утилітарності рішенням ВРУ за результатами проведення парламентського контролю в аналізованій нами сфері є створення постійно **діючої Координаційної природоохоронної ради,** яка включатиме в себе представників Комітету ВРУ з питань екологічної політики та природокористування, Міндовкілля, а також Державної служби геології та надр України, Державної екологічної інспекції. Чисельний склад такої Координаційної природоохоронної ради пропонуємо затвердити в такому форматі, щоб від органів державної влади були присутні від двох до трьох осіб, а від Комітету ВРУ з питань екологічної політики та природокористування – третина від його складу.

Сутність діяльності такої Координаційної природоохоронної ради полягатиме в тому, що саме через неї відбуватиметься комунікація між ВРУ та Міндовкіллям, а також іншими органами державної влади та місцевого самоврядування в частині виконання ними приписів, вимог та розпоряджень ВРУ. Координаційна природоохоронна рада має стати основоположною інституцією, серед інших міжвідомчих установ у сфері використання та охорони природних ресурсів, таких як: Координаційною міжвідомчою радою з питань водних ресурсів та Координаційною радою з питань реалізації Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 тощо. Сутність та зміст комунікацій у свою чергу полягатиме у скороченні та детермінації кількості ланок у передачі інформації за результатами контролю та інформації

щодо практичного впровадження результатів такого контролю. Іншими словами, ми пропонуємо мінімізувати часові витрати, а також суттєво підвищимо якість каналів обміну інформацією між ВРУ та органами виконавчої влади в контексті реалізації рекомендацій, прийнятих за результатами контролю та спрямованих на вдосконалення, уточнення чи усунення перешкод у правозастосовній діяльності останніх.

Наявність Координаційної природоохоронної ради та характер її складу дає всі підстави стверджувати, що на її засіданнях, зокрема, можуть надаватися консультації посадовим особам органів виконавчої влади від народних депутатів стосовно способу реалізації державної політки у сфері природокористування та програмних документів, які приймаються ВРУ.

Створення Координаційної природоохоронної ради допоможе вирішити такі завдання реалізації результатів парламентського контролю:

роз’яснення сутності та змісту постанов ВРУ, прийнятих за результатами здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів;

розробка алгоритму практичного виконання рекомендацій та приписів, що містяться у відповідній постанові ВРУ, зокрема із функційним розподілом сфер відповідальності під час її практичного виконання;

надання методичної та методологічної допомоги органам державної влади та посадовим особам в усуненні недоліків правореалізаційної діяльності. Фактично під час засідань такої ради народні депутати тлумачитимуть законодавство або використовуватимуть акти тлумачення, прийняті ВРУ раніше, з проблематики, визначеної в постанові ВР;

визначення відповідальних посадових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування за виконання постанови ВРУ, прийнятої за результатами здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів;

визначення основних проблем праворозуміння, правозастосування норм

та положень законодавства, що використовуватиметься представниками Комітету ВРУ з питань екологічної політики та природокористування на етапі реалізації законотворчої функції;

перевірка обсягів та результатів виконання постанови ВРУ з подальшим направленням таких результатів спочатку на розгляд Комітету ВРУ з питань екологічної політики та природокористування, а згодом при вирішенні відповідного питання й до правоохоронних органів.

Доцільність створення Координаційної природоохоронної ради повністю укладається в межі реалізації Паризької кліматичної Угоди, ратифікованої в 2016 році Верховною Радою України, а також в межі Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2021 р. № 443-р. Створення Координаційної природоохоронної ради дасть змогу на міжвідомчому рівні реалізовувати державне управління в сфері використання та охорони природних ресурсів шляхом узгодження повноважень органів виконавчої влади, закріплених законодавством.

Зазначаємо, що створення такої Координаційної природоохоронної ради не стосується питань взаємного впливу чи підпорядкування органів державної влади одній державній інституції. Мова йде виключно про пошук найбільш ефективних механізмів реалізації державного управління в природоохоронній сфері шляхом. До того ж така практика повністю відповідає європейському досвіду в сфері публічного управління природокористуванням та охороною навколишнього середовища, а створення Координаційної природоохоронної ради не означатиме додаткове фінансування витрат з Державного бюджету України. Це є основним критерієм – збереження державних коштів та оптимізація фінансового забезпечення реалізації державної політики в сфері природокористування. Тому діяльність Координаційної природоохоронної ради укладатиметься в межі службових обов’язків посадових осіб відповідних органів державного управління, які входитимуть до її складу.

Її діяльність не матиме впливу на існуючі відносини в сфері використання

а охорони природних ресурсів та не створить додаткових перешкод для їх ефективного використання. Її функціонування жодним чином не вплине на повноту забезпечення захисту прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян і держави, територіальних громад. Натомість очікується підвищення ефективності державного управління в сфері екології та охорони навколишнє природне середовища.

Важливо зауважити, що діяльність Координаційної природоохоронної ради цілком укладається в механізм державного регулювання у сфері використання й охорони природних ресурсів; її члени не отримують заробітну плату за участь у її засіданнях, оскільки входять до її складу за посадами, а отже, витрати, пов'язані із роботою такої ради, є незначними. Більше того, самі засідання Координаційної природоохоронної ради повинні проходити в Міндовкіллі як центральному органі виконавчої влади, відповідальному за реалізацію державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів. Що ж стосується організаційного забезпечення та форм роботи, то вочевидь найбільш ефективною формою роботи такої ради є засідання, які повинні проводитися систематично у випадку запровадження актів реагування чи вимог та рекомендацій до органів державної влади, що здійснюють державну політику у вказаній сфері.

Тобто за результатами проведення заходів парламентського контролю такі засідання проводитимуться одразу після отримання постанови ВРУ як акту реагування; протягом виконання вимог та рекомендацій, викладених у такій постанові з метою забезпечення методичної і методологічної підтримки органам державної влади та супроводу в реалізації положень такої постанови ВРУ; після сплину встановлених граничних термінів для реалізації вимог та рекомендацій, зазначених у відповідній постанові ВРУ. При цьому за результатами кожного засідання повинні складатися протоколи, а останній протокол розглядається нами як засіб постпарламентського контролю й має обов'язковий характер та в подальшому спрямовується до Комітету ВРУ з питань екологічної політики та природокористування для прийняття рішення

щодо: проведення нових заходів парламентського контролю; притягнення винних осіб до відповідальності; направлення відповідних актів реагування чи запитів до правоохоронних органів; визнання роботи органів державної влади задовільною, а результатів парламентського контролю – реалізованими повною мірою.

Акцентуємо увагу на тому, що виконання рекомендацій за результатами парламентського контролю у сфері використання й охорони природних ресурсів є доволі складним хоча б через те, що він є новим для практики реалізації державної політики в означеній сфері. Причому новизна полягає у тому, що Міндовкіллю підпорядковуються Державна служба геології та надр України, Державна екологічна інспекція, але у складі Координаційної природоохоронної ради представники цих державних інстанцій мають рівний статус, оскільки вони не беруть участі в державному управлінні під час представництва своїх інституцій у такій раді, а виконують лише функцію забезпечення реалізації рекомендацій за результатами парламентського контролю.

ДОДАТОК Д

ПРОПОЗИЦІЇ
з удосконалення Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»

1. Частину сьому статті 226 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» викласти в такій редакції:

«7. За результатами обговорення відповіді на депутатський запит Верховна Рада приймає постанову, яка містить рекомендації Кабінету Міністрів України, керівникам інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також керівникам підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, стосовно усунення недоліків у процесі реалізації ними державної політики у відповідній сфері та/або практику застосування законодавства, яка не узгоджується із логікою та змістом закону».

2. Статтю 230 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» доповнити частиною 8 такого змісту:

«8. За підсумками проведення «години запитань до Уряду» Верховна Рада приймає у формі постанови рішення про незадовільний стан виконання членом уряду власних повноважень та рекомендації щодо усунення недоліків у його діяльності або про задовільний стан виконання членом уряду власних повноважень».

3. Статтю 232-1 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» доповнити частиною 9 такого змісту:

«9. Постанова Верховної Ради, яка приймається у порядку, передбаченому частинами сім – вісім цієї статті, повинна містити рекомендації стосовно усунення недоліків у процесі реалізації органами, вказаними в цій статті, державної політики у відповідній сфері, яка не узгоджується із логікою та змістом закону».

4. Доповнити Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» Главою 37 Розділу VI з такою назвою «Загальні засади здійснення контрольних функцій Верховною Радою України». У ній на законодавчому рівні пропонується закріпити послідовність здійснення контрольних функцій Верховною Радою України; встановити критерії та вимоги щодо повноти здійснення контрольних функцій, а також закласти засади координації у здійсненні контрольних функцій Верховної Ради України. Пропонується підвищити роль Комітету ВРУ з питань екологічної політики та природокористування як центрального організаційного елементу під час реалізації ВРУ контрольних функцій.

ДОДАТОК Ж

ПРОПОЗИЦІЇ
до проєкту Положення про Комітет з питань екологічної політики та природокористування Верховної Ради України

У проєкті Положення про Комітет з питань екологічної політики та природокористування враховано положення законів України «Про Регламент Верховної Ради України» та «Про комітети Верховної Ради України» узагальнено, систематизовано та алгоритмізовано всі процедури діяльності такого комітету і, зокрема, реалізації ним контрольної функції.

Запропоновано:

- нові форми парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів., зокрема, депутатську вимогу народного депутата, народних депутатів чи комітету ВРУ у формі припису із обґрунтованим викладом способу реалізації державної політики в конкретній сфері, яка направляється до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій державної власності та містить у собі виклад необхідних змін, що підлягають обов'язковому внесенню в правозастосовну, правореалізаційну діяльність таких суб'єктів із визначенням обсягу змін, механізмів їх запровадження, а також наслідків, які можуть бути застосовані до відповідальних осіб у випадку ігнорування такої вимоги. Це дасть змогу підвищити кінцеву ефективність рекомендацій за результатами парламентського контролю;

- таку форму, як візити на місця, які дозволяють парламентарям (або іншим уповноваженим особам законодавчого органу) контролювати реалізацію окремих напрямів державної політики в різних сферах суспільних відносин та виявляти проблеми у їхньому впровадженні; дають можливість посадовим особам державних органів виконавчої гілки влади пояснити подробиці їхньої діяльності в процесі реалізації ними державних програм, виконання покладених на них функцій, способу праворозуміння та правозастосування норм законодавства.

Документ підписано у сервісі Вчасно (початок)
дисертація Кирилюк О.В..pdf

Документ підписано у сервісі Вчасно (продовження)
дисертація Кирилюк О.В..pdf

Документ відправлено: 14:48 20.12.2022

Власник документу

Електронний підпис
14:48 20.12.2022
Ідентифікаційний код: 2475702795
Кирилюк Олег Васильович (2475702795)
Власник ключа: Кирилюк Олег Васильович
Час перевірки КЕП/ЕЦП: 14:48 20.12.2022
Статус перевірки сертифікату: Сертифікат діє
Серійний номер: 58E2D9E7F900307B040000005F3C2000E2709700
Тип підпису: удосконалений