

Міністерство освіти і науки України  
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу  
Інститут гуманітарної підготовки та державного управління  
Кафедра публічного управління та адміністрування

Зінькова Віталія Миколайовича

УДК 35.3:331

## МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

Парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів

Публічне управління та адміністрування

281 «Публічне управління та адміністрування»

В.М. Зіньков

Науковий керівник Білоцький О.В., к.ю.н., доцент

(підпис)

**Допущено до захисту**

Завідувач кафедри

І.П. Лопушинський

Рецензент

В.І. Остап'як

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

**Івано-Франківськ - 2024**

## АНОТАЦІЯ

**Зіньков В.М. Парламентський контроль у сфері використання та охорони природних ресурсів. – Рукопис.**

Магістерська робота за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2024.

У магістерській роботі розкрито сутність, зміст та структуру парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів як контрольної функції парламенту; охарактеризовано міжнародний досвід здійснення парламентського контролю у зазначеній сфері.

Визначено сутність і структуру організаційно-правового механізму, інституційного механізму державного управління у зазначеній сфері.

Визначено, шляхи вдосконалення механізмів здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні за такими напрямками: 1) підвищення якості суб'єкт-суб'єктної та суб'єкт-об'єктної 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 3) технологізація процедур виконання рекомендацій та вимог ВР України за результатами парламентського контролю шляхом надання більшої імперативності та обов'язковості висновкам і рекомендаціям, здійсненим за результатами проведення такого контролю.

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

## ANNOTATION

**Zinkov V.M. Parliamentary control in field of use and protection of natural resources. - Manuscript.**

Master's thesis, specialty 281 "Public administration". – Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas. – Ivano-Frankivsk, 2024.

The master's thesis reveals the essence, content and structure of parliamentary control over the use and protection of natural resources as a control function of the parliament; characterizes the international experience of parliamentary control in this area.

The essence and structure of the organizational and legal mechanism and the institutional mechanism of public administration in this area are determined.

The author identifies the ways to improve the mechanisms of parliamentary control over the use and protection of natural resources in Ukraine in the following areas: 1) improving the quality of subject-subject and subject-object interaction of the structural units of the Verkhovna Rada of Ukraine in the course of exercising parliamentary control by coordinating their monitoring and supervisory activities; 2) introducing modern forms of parliamentary control over the use and protection of natural resources in Ukraine 3) technologizing the procedures for implementing the recommendations and requirements of the Verkhovna Rada of Ukraine based on the results of parliamentary control by making the conclusions and recommendations made as a result of such control more imperative and binding.

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

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b>	<b>5</b>
<b>РОЗДІЛ 1</b>	
<b>ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ</b>	<b>9</b>
1.1 Сутність, зміст та основні ознаки парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів	9
1.2 Зарубіжний досвід здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів	20
<b>РОЗДІЛ 2</b>	
<b>ОБГРУНТУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ В УКРАЇНІ</b>	<b>34</b>
2.1 Організаційно-правовий механізм забезпечення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів як форми реалізації контрольної функції Верховної Ради України	34
2.2 Інституціоналізація парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні для реалізації публічного управління за даним напрямком державної політики	43
<b>РОЗДІЛ 3</b>	
<b>ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗДІЙСНЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ В УКРАЇНІ</b>	<b>59</b>
3.1 Вдосконалення організаційного забезпечення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів	59
3.2 Запровадження сучасних форм парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів	70
<b>ВИСНОВКИ</b>	<b>79</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b>	<b>83</b>

## 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.

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** 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, І. В. Грищенко, Н.О. Максименцева, О. П. Євсєєв, В. С. Журавський, К. Ф. Задоя, Д. С. Ковриженко, Я. М. Куцин, В. В. Лазарєв, Н. С. Лихачов, В. В. Марченко, А. І. Нижник, Т.П. Паламарчук,

Л. А. Пашко, І. В. Процюк, В. Е. Теліпко та ін.

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 форми її практичної реалізації у сфері використання та

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

Для реалізації зазначеної мети, необхідно виконати такі завдання:

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

**Об'єктом дослідження** є парламентський контроль.

**Предмет дослідження** – 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.

**Новизна отриманих 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.

**Практичне значення одержаних результатів** Теоретичні та прикладні висновки й рекомендації магістерської 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;.

**Структура й обсяг роботи.** Логіка проведеного дослідження зумовила структуру роботи: вступ, три розділи (шість підрозділів), висновки, загальний обсяг яких складає 94 сторінки. Список використаних джерел містить 74 найменування.

# 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.

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 «державна – 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<sup>1</sup>. 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<sup>2</sup>. 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»<sup>3</sup>, то ми доходимо

---

<sup>1</sup> Лінник С. О. Державне регулювання природокористування на регіональному рівні: автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. наук з держ. упр. Харків: ХарПІ НАДУ, 2006. С.18-21.

<sup>2</sup> Рябець К. А. Екологічне право України – Київ: Центр учбової літератури, 2009. С.60-63.

<sup>3</sup> Балджи М. Шляхи вдосконалення державного регулювання природокористування. Вісник КНТЕУ. 2009. №. 2. С. 28-29.

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<sup>4</sup>. 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 контрольної-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»<sup>5</sup>. Також, Ю. Г. Барабаш вказує, що «в умовах становлення демократичної, правової державності питання започаткування своєї 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»<sup>6</sup>. 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.

---

<sup>4</sup> 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. С.8-10.

<sup>5</sup> 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. С.12-15.

<sup>6</sup> Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект): монографія. Харків: Легас, 2004. С.2-4.

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»<sup>7</sup>. 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...»<sup>8</sup>. О. О. Майданник також зазначає, що «наявність контрольних повноважень у парламенту стосовно діяльності виконавчої влади, інших владних структур впливає 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»<sup>9</sup>. На наш погляд, такий підхід не суперечить, а, навпаки, доповнює тезу про те, що парламентський контроль є

---

<sup>7</sup> Косінов С. А. Парламентський контроль за урядом: порівняльно-правовий аспект. Юрист України. 2013. № 2. С. 20-28.

<sup>8</sup> Лінецький С. Контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України: правове регулювання та проблеми реалізації. Парламент: науково-популярний журнал. 2015. № 1. С. 3-10.

<sup>9</sup> 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

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.

Таким чином, ми можемо констатувати, що правова природа парламентського контролю виходить за межі розуміння його представницької функції як елемента 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 елемента 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.

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<sup>10</sup>. 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

---

<sup>10</sup> Протасова В.Є. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди: монографія. – Харків: Право, 2009. С.40-45.

наділення парламенту додатковими повноваженнями, якщо вони здатні суттєво підвищити ефективність його основної законотворчої функції<sup>11</sup>. 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.

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

---

<sup>11</sup> Процюк І.В. Поділ державної влади в умовах різних форм державного правління: монографія. Харків: Право, 2012. С.40-45.

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 магістерської роботи – у сфері регулювання використання та охорони природних ресурсів)<sup>12</sup>. 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

---

<sup>12</sup> 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. С.27-28

опозицією та парламентською більшістю, у ході якого відбувається перевірка діяльності урядових органів і членів з погляду відповідності їх встановленим стандартам та вимогам законодавства<sup>13</sup>. 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 впливає із визнання верховенства законодавчої влади в системі розподілу влади<sup>14</sup>. 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

---

<sup>13</sup> Еллінек Г. Загальне вчення про державу. – СПб. Юридичний центр П18 ресс. 2004. С. 575–587.

<sup>14</sup> 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. С.219-220.

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»<sup>15</sup>. 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

---

<sup>15</sup> Мельник А.Ф., Оболенський О. Ю. Державне управління. – Київ.: Знання, 2009. 582 с.

елемент самоконтролю парламентської діяльності, а тому його входження до контрольної функції парламенту як одного з елементів, а не центрального чи єдиного елемента, 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 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 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»<sup>16</sup>.

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

---

<sup>16</sup> 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 INTERDISCIPLINARY RESEARCH. – URL: [http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/110118/papers/A\\_13.pdf](http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/110118/papers/A_13.pdf)

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<sup>17</sup>. 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)<sup>18</sup>. Така полісуб'єктність та варіативність об'єктів контролю демонструють потенційну можливість застосування таких форм парламентського контролю, які прямо й не зазначаються в законодавстві, але походять із функцій парламенту та відповідатимуть потребам політичного протистояння.

---

<sup>17</sup> Erskine M. *Parliamentary Practice*. Lexis Nexis. 2004. pp. 114-115.

<sup>18</sup> Ekins R. *Parliamentary Sovereignty and the Politics of Prorogation*. – London: Policy Exchange. 2019. 32 p.

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.

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<sup>19</sup>. 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<sup>20</sup>. Тобто дослідник розкриває проблему протистояння

---

<sup>19</sup> 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. P.102-103.

<sup>20</sup> Sanford G. Parliamentary Control and the Constitutional Definition of Foreign Policy Making in Democratic Poland. Europe-Asia Studies. 2010. Volume 51. PP. 117-118

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

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.

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<sup>21</sup>. 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 напрямками 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<sup>22</sup>. Натомість Р. Келлі та Л. Майер 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

---

<sup>21</sup> Ekins R. Parliamentary Sovereignty and the Politics of Prorogation. – London: Policy Exchange. 2019. P.12-17.

<sup>22</sup> Erskine M. Parliamentary Practice. Lexis Nexis. 2004. pp. 120-122.

рівень раціональності державних витрат на діяльність парламенту<sup>23</sup>.

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<sup>24</sup>.

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<sup>25</sup>. 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

---

<sup>23</sup> Kelly R., Maer L. The Parliament Acts. House of Commons Library. Briefing Paper. 2016. Number 00675. P.112-124.

<sup>24</sup> Born H., Fluri P., Johnsson A. B. Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices. IPU-DCAF handbook. – Geneva, 2003. 207 p.

<sup>25</sup> Там само.

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<sup>26</sup>. 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

---

<sup>26</sup> Dolan A. M., Halchin E., Garvey T. Congressional Oversight Manual. 2014. P. 9-11.

їхні члени виконують волю монарха, перевіряючи діяльність урядовців<sup>27</sup>. 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<sup>28</sup>. 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

---

<sup>27</sup> Удод А.Д. Зарубежный опыт парламентского контроля. Вестник научных конференций. 2017. № 3-2 (19). С. 113-117

<sup>28</sup> Revue des revues. Revue française de science politique. Vol. 67. № 1.2017. PP. 235-248

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<sup>29</sup>.

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<sup>30</sup>. 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

---

<sup>29</sup> Revue des revues. Revue française de science politique. Vol. 67. № 1.2017. PP. 235-248

<sup>30</sup> 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>

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<sup>31</sup>. 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<sup>32</sup>. 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.

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

---

<sup>31</sup> Баранюк О. Парламентський контроль: практичні поради та рекомендації для підвищення ефективності. Київ: Офіс парламентської реформи. 2021. 80 с.

<sup>32</sup> 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. С.12-14.

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<sup>33</sup>. 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.

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.

---

<sup>33</sup> 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. С.24-26.

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<sup>34</sup>. 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

---

<sup>34</sup> 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.

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.

## 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<sup>35</sup>.

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

---

<sup>35</sup> 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)

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<sup>36</sup>. 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<sup>37</sup>. 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<sup>38</sup>. 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

---

<sup>36</sup> 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. С.172-175.

<sup>37</sup> 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. С.15-17.

<sup>38</sup> Косінов С. А. Громадський контроль над державною владою як принцип демократії. Юрист України. 2012. № 4. С. 10-11

парламентського контролю, але й вирішувати проблеми його практичного втілення в сучасних умовах.

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»<sup>39</sup>. 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.

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.

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

---

<sup>39</sup> 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>

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»<sup>40</sup>. 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.

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».

---

<sup>40</sup> Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

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»<sup>41</sup>. 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.

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

---

<sup>41</sup> Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

відповідь з питань, віднесених до їх компетенції»<sup>42</sup>. 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.

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».

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<sup>43</sup>.

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

---

<sup>42</sup> Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#n85>

<sup>43</sup> Там само.

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)»<sup>44</sup>. 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»<sup>45</sup>. 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

---

<sup>44</sup> Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

<sup>45</sup> Там само.

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<sup>46</sup>.

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

---

<sup>46</sup> 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>

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.

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. 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<sup>47</sup>.

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.

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<sup>48</sup>. 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

<sup>47</sup> Матвєєв 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](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2022/1_2022/12.pdf)

<sup>48</sup> 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. С.14.

парламентський контроль втрачає визначеність його форм, спостерігається використання парламентського контролю у формах, притаманних і президентським, і парламентським державам<sup>49</sup>. 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<sup>50</sup>. 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

<sup>49</sup> Куракін О.М., Третьяченко М.О. Парламентський контроль: характеристика національної моделі. *Науковий вісник Запорізького юрид. ін-ту*. 2010. № 2. С. 3-10

<sup>50</sup> Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

ініціативи або ініціативи депутатських запитів.

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<sup>51</sup>. Тому сьогодні основою законодавчого регулювання утворення й діяльності тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій парламенту залишається Закон України «Про Регламент Верховної Ради України».

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

---

<sup>51</sup> Рішення Конституційного Суду України від 10 вересня 2009 р. № 20-рп/2009. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-09#Text>

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<sup>52</sup>.

Без елементу політичних спекуляцій чи протистояння між органами державної влади різних гілок, на жаль, 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 і 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

---

<sup>52</sup> Матвеев 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](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2022/1_2022/12.pdf)

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»<sup>53</sup>. 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.

Безумовно, можуть бути внесені доповнення чи зміни до відповідного проекту 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 проект 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

---

<sup>53</sup> 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>

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<sup>54</sup>. Такий висновок означає необхідність перегляду самої парадигми реалізації контрольної функції парламенту в Україні у сфері використання та охорони природних ресурсів.

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.

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 копалин, 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

---

<sup>54</sup> 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

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.

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<sup>55</sup>. 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

---

<sup>55</sup> Делькамп А. Як підвищити ефективність парламентських комітетів? Приклади передового міжнародного досвіду. – URL: <http://reglament.rada.gov.ua/uploads/documents/30303.pdf>

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.

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<sup>56</sup>. 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.

---

<sup>56</sup> 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>

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<sup>57</sup>.

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

---

<sup>57</sup> 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](https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/CHasopys_2015_1.pdf)

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<sup>58</sup>. 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<sup>59,60</sup>. 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

<sup>58</sup> 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](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/13-2_2020/Zvit_13-2_2020.pdf)

<sup>59</sup> 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](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/13-2_2020/Zvit_13-2_2020.pdf)

<sup>60</sup> 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](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/19-5_2018/zvit_19-5_2018.pdf)

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.

Варто підкреслити й актуальні проблеми, пов'язані з негативним впливом на довкілля, що можуть бути спричинені 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 військовими об'єкту, а й коректного реагування державних органів (у тому числі органів місцевого самоврядування) на дану ситуацію: здійснити відповідну оцінку викидів, передбачити усі сценарії метеорологічних 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<sup>61</sup>.

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.

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.

---

<sup>61</sup> Стаття «Безпека Запорізької АЕС. Чи є загроза новій ядерній катастрофі 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/>

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 копалин 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.

### **РОЗДІЛ 3**

## **ШЛЯХИ 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.

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 якості 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»<sup>62</sup>. 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, органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

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 реалізувати 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

---

<sup>62</sup> Хилько М. Удосконалення механізмів ефективної реалізації парламентського контролю в Україні. *Громадська думка про правотворення*. 2020. № 20 (205). С. 17-18

бракує правових механізмів, необхідних для забезпечення ефективності такого контролю»<sup>63</sup>. 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 ефективно 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<sup>64</sup>. 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

---

<sup>63</sup> 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>

<sup>64</sup> 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. С.191-193.

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»<sup>65</sup>.

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.

---

<sup>65</sup> Лінецький С., Кушніренко В. Контрольні повноваження Комітетів Верховної ради України. Київ: ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив». 2015. С.42-44.

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 комітатами 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 ухилення 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 законопроектів, а аналітичних записок<sup>66</sup>. 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.

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

---

<sup>66</sup> Баранюк О. Методологічні підходи та рекомендації для Верховної Ради України щодо здійснення оцінки ефективності застосування законодавства. Київ: Офіс парламентської реформи в рамках Проекту ЄС-ПРООН з парламентської реформи. 2019. 53 с.

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 цілісний 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.

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<sup>67</sup>. 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.

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.

---

<sup>67</sup> Бази́ка 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. С.188-192.

### **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. 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.

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.

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<sup>68</sup>. 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<sup>69</sup>.

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.

---

<sup>68</sup> Рішення Конституційного Суду України від 11.04.2000 № 4-рп/2000. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-00#Text>

<sup>69</sup> Рішення Конституційного Суду України від 19.05.1999 № 4-рп/99. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-99#Text>

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.

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 місце. 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 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 регульовальну 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 сформулювати 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 місце, 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».

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<sup>70</sup>.

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

---

<sup>70</sup> Shemer-Kunz Y. Is there an MEP in the House? *Politique européenne*. № 59. 2018. PP. 146-169.

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 питанні 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 органів державної влади 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.

## ВИСНОВКИ

У магістерській роботі вирішено актуальне 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.

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.

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.

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.

Аналіз досвіду здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів зарубіжних країн (Великобританія, Німеччина, 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.

Науково обґрунтовано організаційно-правовий та інституційний 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 органів державної влади 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.

Визначено, що пріоритетними напрямками 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.

У перспективі належної уваги та розгляду заслуговує також питання парламентського контролю у сфері безпекової ситуації довкілля.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 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.
2. Балджи М. Шляхи вдосконалення державного регулювання природокористування. Вісник КНТЕУ. 2009. №. 2. С. 26-35.
3. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект): монографія. Харків: Легас, 2004. 192 с.
4. 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.
5. Баранюк О. Парламентський контроль: практичні поради та рекомендації для підвищення ефективності. Київ: Офіс парламентської реформи. 2021. 80 с.
6. 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)
7. 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>
8. Делькамп А. Як підвищити ефективність парламентських комітетів? Приклади передового міжнародного досвіду. — URL: <http://reglament.rada.gov.ua/uploads/documents/30303.pdf>
9. Еллінек Г. Загальне вчення про державу. – СПб. Юридичний центр П18 ресс. 2004. 752 с.

10. 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.
11. 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>
12. Косінов С. А. Громадський контроль над державною владою як принцип демократії. Юрист України. 2012. № 4. С. 5-11
13. Косінов С. А. Парламентський контроль за урядом: порівняльно-правовий аспект. Юрист України. 2013. № 2. С. 20-28.
14. Куракін О.М., Третьяченко М.О. Парламентський контроль: характеристика національної моделі. *Науковий вісник Запорізького юрид. ін-ту*. 2010. № 2. С. 3-10
15. 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.
16. Лінецький С. Контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України: правове регулювання та проблеми реалізації. *Парламент: науково-популярний журнал*. 2015. № 1. 3-53 с.
17. Лінецький С., Кушніренко В. Контрольні повноваження Комітетів Верховної ради України. Київ: ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив». 2015. 48с.
18. Лінник С. О. Державне регулювання природокористування на регіональному рівні: автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. наук з держ. упр. Харків: ХарПІ НАДУ, 2006. 25 с.
19. 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

20. 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.

21. 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.

22. Матвеев 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](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2022/1_2022/12.pdf)

23. Мельник А.Ф., Оболенський О. Ю. Державне управління. – Київ.: Знання, 2009. 582 с.

24. 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.

25. 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

26. 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>

27. 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>

28. 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>
29. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>
30. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#n85>
31. 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](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3201&skl=5)
32. Протасова В.Є. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди: монографія. – Харків: Право, 2009. 208 с.
33. Процюк І.В. Поділ державної влади в умовах різних форм державного правління: монографія. Харків: Право, 2012. 445 с.
34. Рішення Конституційного Суду України від 10 вересня 2009 р. № 20-рп/2009. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-09#Text>
35. Рішення Конституційного Суду України від 11.04.2000 № 4-рп/2000. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-00#Text>
36. Рішення Конституційного Суду України від 19.05.1999 № 4-рп/99. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-99#Text>
37. 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](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/13-2_2020/Zvit_13-2_2020.pdf)
38. 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](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/19-5_2018/zvit_19-5_2018.pdf)
39. Рябець К. А. Екологічне право України – Київ: Центр учбової літератури, 2009. 438 с.
40. 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](https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/CHasopys_2015_1.pdf)

41. 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/>
42. Удод А.Д. Зарубежный опыт парламентского контроля. Вестник научных конференцій. 2017. № 3-2 (19). С. 113-117
43. Хилько М. Удосконалення механізмів ефективної реалізації парламентського контролю в Україні. *Громадська думка про правотворення*. 2020. № 20 (205). С. 15-19
44. Born H., Fluri P., Johnsson A. B. Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices. IPU-DCAF handbook. – Geneva, 2003. 207 p.
45. Dolan A. M., Halchin E., Garvey T. Congressional Oversight Manual. 2014. P. 9-11.
46. Ekins R. Parliamentary Sovereignty and the Politics of Prorogation. – London: Policy Exchange. 2019. 32 p.
47. Erskine M. Parliamentary Practice. Lexis Nexis. 2004. pp. 119-125.
48. 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 INTERDISCIPLINARY RESEARCH. – URL: [http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/110118/papers/A\\_13.pdf](http://www.magnanimitas.cz/ADALTA/110118/papers/A_13.pdf)
49. Kelly R., Maer L. The Parliament Acts. House of Commons Library. Briefing Paper. 2016. Number 00675. 645 p.
50. Revue des revues. Revue française de science politique. Vol. 67. № 1.2017. PP. 235-248
51. Sanford G. Parliamentary Control and the Constitutional Definition of Foreign Policy Making in Democratic Poland. Europe-Asia Studies. 2010. Volume 51. PP. 101-119

52. Shemer-Kunz Y. Is there an MEP in the House? *Politique européenne*. № 59. 2018. PP. 146-169.

53. 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.

54.