DOI: [10.32702/2307-2156-2021.8.71](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2021.8.71)

УДК 342

*О. В. Кирилюк,
аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту,
Національна академія державного управління при Президенті України
ORCID ID: 0000-0000-0000-0000*

ПРОБЛЕМАТИКА ЗАПРОВАДЖЕННЯ НОВИХ ФОРМ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ОХОРОНИ ТА ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

*О. Kyryliuk
Postgraduate student of the Department of Parliamentarism and Political Management,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine*

PROBLEMS OF INTRODUCING NEW FORMS OF PARLIAMENTARY CONTROL IN THE FIELD OF PROTECTION AND USE OF NATURAL RESOURCES

Метою представленого дослідження виступає визначення сутності парламентського контролю у сфері охорони та використання природних ресурсів країни як базової передумови подальшого його розвитку. Автором визначено, що сам по собі парламентський контроль як окрема форма діяльності парламенту не представляє цінності без подальшого застосування його результатів. Зроблено висновок, що для того щоб вони мали високий рівень релевантності та утилітарності необхідно визначити найбільш важливі аспекти методологічного забезпечення його проведення. Зроблено висновок про неоднорідність суб'єктного складу реалізації парламентського контролю, а сам парламент ідентифікувати лише як загальний суб'єкт здійснення контрольних функцій, які в свою чергу диференціюються за змістом, формою, інструментарієм в залежності від того, який структурний елемент парламенту (як цілісної державної інституції) реалізує зазначений контроль. Автором зауважено, що на теоретико-методологічному рівні пізнання сутності та правової природи парламентського контролю процедура його здійснення у сфері використання та охорони природних ресурсів видається нам структурованою сукупністю послідовних дій, кожна з яких повинна бути законодавчо визначена, суб'єктно орієнтована та забезпечена необхідним набором інструментарію державно-управлінського реагування. Така процедура в загальному вигляді є уніфікованою в незалежності від сфери застосування, форм парламентського контролю, періодичності його застосування тощо, але має певні особливості, які обумовлюються специфікою правового статусу органу державної влади, діяльність якого контролюється, або правовим режимом відносин чи характеру реалізації державної політики що виступає об'єктом парламентського контролю. У статті зроблено наголос необхідності зменшення політичної складової у проведенні парламентського контролю вже на рівні доктринального аналізу, визначення загальних теоретико-методологічних засад функціонування парламенту та механізмів реалізації парламентського контролю намагаючись віднайти такі форми, механізми та способи його

здійснення, які максимізують об'єктивність отримуваних результатів, повноту вжитих парламентом заходів в процесі та за результатами проведення контролю.

The purpose of the study is defining the essence of parliamentary control in the field of protection and use of the natural resources of the country as a basic precondition for further development. The author determined that the parliamentary control itself as a separate form of parliament does not represent values without further application of its results. It is concluded that in order for them to have the high level of relevance and utility it is necessary to determine the most important aspects of methodological support for its conduct. The conclusion of the heterogeneity of the subject to the implementation of parliamentary control, and the parliament itself is identified only as a general subject of control functions, which in turn are differentiated by content, form, toolkit, depending on which structural element of parliament (as a holistic state Institutions) implements this control. The author remarked that on the theoretical and methodological level of knowledge of the essence and legal nature of the parliamentary control, the procedure for its implementation in the field of use and protection of natural resources is issued to us with a structured set of consistent actions, each of which should be legally determined, is subjectively oriented and provided with the necessary set of tools. state-management response. This procedure in general is unified independence from the scope of application, forms of parliamentary control, periodicity of its application, etc., but has certain features that are determined by the specifics of the legal status of the state authority, whose activities are controlled or the legal regime of relations or the nature of the implementation of the state policy acts as a parliamentary control object. Legality does not mean control only for a clear observance of those provisions contained in legislative acts, but also compliance with procedures implemented by such authorities that are deprived of legal regulation or are not covered by the innovation of relations that are regulated or spheres of social relations that are covered by state-management influences.

Ключові слова: парламентський контроль; охорона навколишнього середовища; використання природних ресурсів; національні багатства; парламентська процедура.

Key words: parliamentary control; environmental protection; use of natural resources; national wealth; parliamentary procedure.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Аналіз процедури проведення парламентського контролю на доктринальному рівні, безвідносно до практичних аспектів його здійснення в конкретних публічно-політичних та організаційно-правових умовах, дасть змогу виробити основні теоретичні засади забезпечення ефективності його проведення, детермінує природу та механізми взаємозв'язку різних елементів процедури. Все це дасть змогу вже в практичному застосуванні набутих знань розкрити той потенціал, який надасть потужний поштовх для вдосконалення практики його здійснення в конкретних умовах реалізації парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів в Україні, а також продемонструє шляхи найбільш ефективного та раціонального застосування наслідків його проведення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. І.В. Грищенко зазначає, на тому що будь яка парламентська процедура це заздалегідь визначений на нормативно-правовому рівні та структурований процес, який формується з різних прав та обов'язків парламенту, що і визначають його правосуб'єктність [6, с. 47]. Як слушно зауважує Н. С. Лихачов «контрольні парламентські процедури регламентують здійснення юридично значущих дій за спостереженням і перевіркою відповідності виконання і дотримання підконтрольними парламенту суб'єктами конституційно-правових приписів і припиненням порушень відповідними засобами з можливістю застосування певних юридичних санкцій» [9, с. 69-70]. Це означає, що центральним елементом структури процедури парламентського контролю є спостереження та перевірка фактичних обставин реалізації державної політики та дотримання законності органами державної влади, а точніше процедур визначених в законодавстві.

Як слушно зауважують В. А. Бондаренко та Н. О. Пустова парламентський контроль може бути ефективним лише в умовах демократичного суспільства, хоча окремі його форми дають необхідний результат і в демонстрації демократії без її реального змісту в державотворчих процесах [3, с. 163-165]. При цьому Г. С. Журавльова звертає увагу і на ту обставину, що різні форми та методи парламентського контролю також мають різний ступінь результативності та ефективності, в незалежності навіть від того, що є об'єктом контролю [7,

с.45-46]. На нашу думку наведені позиції вчених є цілком логічними оскільки методологічне різноманіття форм реалізації парламентом контрольної функції може означати різний ступінь розкриття інформації, різний аналітичний інструментарій, а також диференціацію в підходах до інтерпретації результатів парламентського контролю та їх подальшого застосування.

І. В. Верцімага акцентує увагу на тому, що процедура парламентського контролю є «складною і багатогранною, оскільки участь у її здійсненні беруть різні структурні органи парламенту – комітети, тимчасові слідчі/спеціальні комісії тощо – які відрізняються статусом, повноваженнями, а самі контрольні заходи реалізуються шляхом використання різних форм: депутатський запит, парламентські слухання, заслуховування звітів» [4, с. 37-38]. Наведена теза дає змогу зробити висновок про неоднорідність суб'єктного складу реалізації парламентського контролю, а сам парламент ідентифікувати лише як загальний суб'єкт здійснення контрольних функцій, які в свою чергу диференціюються за змістом, формою, інструментарієм в залежності від того, який структурний елемент парламенту (як цілісної державної інституції) реалізує зазначений контроль.

Формулювання цілей статті. Метою даного дослідження є проведення аналізу проблематики запровадження нових форм парламентського контролю у сфері охорони та використання природних ресурсів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Початковим етапом будь-якого контрольного заходу є ухвалення рішення про проведення парламентського контролю, визначення завдання його проведення, форм та вибір об'єкту контролю. Здійснення парламентського контролю у сфері використання та охорони природних ресурсів не є виключенням, а тому вказаний етап повинен проходити оскільки саме на ньому формується конфігурація майбутніх відносин в сфері реалізації контрольних заходів, а також визначатиметься континуум відносин з приводу такого контролю.

Про це наприклад зазначає М. В. Сіцінська, яка аналізуючи парламентський контроль з точки зору його впливу на державну політику зазначає, що визначення цілей та методів їх досягнення напряму залежить від трьох факторів: сфера, в якій запроваджується контроль; орган щодо якого він запроваджується; причина проведення такого контролю. Останнє напряму впливає на заключні етапи всієї процедури парламентського контролю та на характер рішень, які ним приймаються [11, с. 125-126]. Але ми повинні наголосити, що хоча контроль сам по собі є функцією управління, рішення що приймаються парламентом за результатами здійснення парламентського контролю не можуть вважатися управлінськими в повній мірі, оскільки окрім чітко визначених в конституції держави повноважень в сфері призначення/звільнення, створення/ліквідації, - всі інші дії парламенту будуть спрямовуватися на нормотворчість. Вона може набувати різних форм та проявів: починаючи від розробки принципово нових нормативно-правових актів, удосконалення існуючого законодавства і до прийняття підзаконних актів, якими уточнюється, деталізується, виправляється вже існуюча система організаційно-правове забезпечення, в тому числі й у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Так, зокрема Г. С. Журавльова зазначає, що парламентський контроль у вказаній сфері має специфічний об'єкт свого впливу, оскільки парламент, використовуючи всі дозволені способи, контрольні процедури приймає відповідне рішення, яким фактично може визначається нова екологічна реальність, формуватися нові підходи до природокористування, що так чи інакше є елементом суспільного буття цілої нації [7, с. 43-45].

В. Волощук зазначає, що найбільш дієвою формою політичного контролю є юридичний контроль, що втілюється в депутатських запитах, зверненнях; парламентських розслідуваннях; проведення спеціальних (надзвичайних) засідань та створення спеціальних тимчасових слідчих комісій тощо [5, с. 120-121]. На думку дослідника лише у випадку, якщо рішення, які приймаються парламентом в процесі здійснення контролю мають юридичне значення, тобто створюють певні передумови для настання в подальшому юридично значимих подій та прийняття актів, що мають вищу цінність за звичайні акти, які приймаються парламентом поза законодавчим процесом, то такий контроль реалізує мету корегування правової дійсності протягом всього процесу його здійснення.

Реалізація парламентського контролю засобами створення спеціальних чи постійних комісій, хоча також не охоплює цілий парламент, але вони створюються виключно за рішенням парламенту на відміну від адвокатських запитів, рішення щодо яких знову ж таки приймається одноосібно депутатами. Мова не йде про порівняння ефективності тієї чи іншої форми парламентського контролю, скоріше про ті наслідки та сферу охоплення які мають місце за умови застосування різних форм, а також про результати та рівень їх утилітарності для прийняття конкретних рішень парламентом як єдиним органом державної влади за результатами здійснення такого контролю. Можна стверджувати, що чим більшою є ступінь залучення парламенту до проведення парламентського контролю тим більш варіативною є модель його подальшої поведінки за його результатами. Так, приймаючи рішення про створення спеціальних слідчих, тимчасових чи постійно діючих комісій, парламент вже створює необхідну передумови для підвищення рівня актуальності результатів, які ці комісії отримуватимуть. Актуальність не з точки зору проблеми, що вирішується, а з точки зору порядку денного діяльності парламенту як політичної інституції. Тому прийняття політичних рішень, зокрема про звільнення з посад окремих посадових осіб за результатами проведення такого аналізу вважається більш виваженим та обґрунтованим кроком ніж за умови реалізації контрольних заходів із мінімальним рівнем інклюзивності політичної ролі парламенту. Реалізація його політичної правосуб'єктності завжди викликає підвищену увагу в суспільстві, а тому враховуючи, що він сформований з політичних партій та політично незалежних осіб, окремих парламентарів, обраних за мажоритарною чи змішаною системою, які є

само висуваннями – будь-яке рішення, будь-який результат чи дія за наслідками проведення парламентського контролю завжди стає об'єктом уваги з точки зору її подальшого значення для політичного майбутнього.

Реалізація парламентського контролю для вказаних цілей найбільш ефективною є шляхом створення постійних або тимчасових парламентських комісій. Так, наприклад В.В. Лазарев зазначає на тому, що «право створювати парламентські комітети і комісії для проведення контрольних заходів виникає з того, що парламент частіше за все складається з представників політичної еліти, які можуть і не мати спеціальних знань в тій чи іншій сфері, і зокрема у сфері використання та охорони природних ресурсів. Тому такі комісії чи комітети, є органом, що проводить розслідування і встановлює факти, релевантність, достовірність та значення яких визначається залученими до роботи таких комісій фахівцями в досліджуваній сфері. Єдиною функцією таких комітетів є надання звіту за результатами проведення контролю, в якому містяться лише об'єктивні, фахові висновки стосовно реальних умов, обставин та наслідків досліджуваної ситуації, прийнятих органом державної влади рішень, їх соціально-економічного, суспільного чи політичного ефекту» [8, с. 113-114]. Такі висновки парламент інтерпретує самостійно, розробляючи заходи впливу за результатами тих фактів, які ули встановлені та тих обставин, які були виявлені (раніше невідомі) під час здійснення парламентського контролю.

На думку, В. І. Мельченко «діяльність тимчасових спеціальних комісій, для підготовки та попереднього розгляду питань своєї компетенції, та тимчасових слідчих комісій – для проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес завжди супроводжується виробленням пропозицій, які і подаються на розгляд парламенту, частіше за все в якості проекту постанови чи іншого акту, який приймає парламент» [10, с. 92-93]. Саме його прийняття парламентом в подальшому і тягне за собою настання певних юридичних чи політичних наслідків, але оформлення у вигляді нормативно-правового акту, який потенційно підлягає оскарженню в судовому порядку, мінімізує політичну складову та політичний аспект впливу парламенту на орган державної влади, діяльність якого є об'єктом контролю. Такий висновок дає нам підстави акцентувати увагу і наполягати на тому, що за результатами будь-якого заходу або результатом застосування будь-якої форми парламентського контролю повинно бути рішення парламенту, прийняте у встановленій законом процедурі, мати юридичну силу та тягнути за собою настання юридичних наслідків для об'єкту контролю (позитивних чи негативних) для того, щоб забезпечити реалізацію парламентського контролю виключно в правовому полі як елементу державного контролю та засобу підвищення транспарентності державної політики.

Дослідник В. В. Лазарев [8, с. 113-114] зазначає на тому, що самі по собі запити, а точніше результати отримані в якості відповідні на них можуть стати підставою для запровадження більш системних форм парламентського контролю. Такими, наприклад, В.Е. Теліпко вважає: парламентський контроль за діяльністю уряду; за обігом бюджетних коштів; залучення до перевірки окремих сфер державного регулювання відповідальних омбудсменів та парламентські слухання [12, с. 229-245]. Ми вже зазначали, що системність таких форм контролю об'єктивується залученням широкого кола структурних одиниць парламенту та незалежних фахівців, які здійснюють об'єктивний аналіз об'єкту контролю. Збір інформації відбувається і до залучення самого органу що перевіряється, і шляхом отримання відповідної інформації від самого об'єкту контролю. Таким чином, збір інформації самим парламентом або уповноваженим на проведення парламентського контролю його структурного підрозділу, є засобом убезпечення суб'єкту контролю від хибних висновків та недопущення викривлення інформацією підконтрольною особою.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Таким чином, підсумовуючи викладене вище зауважимо, що на теоретико-методологічному рівні пізнання сутності та правової природи парламентського контролю процедура його здійснення у сфері використання та охорони природних ресурсів видається нам структурованою сукупністю послідовних дій, кожна з яких повинна бути законодавчо визначена, суб'єктно орієнтована та забезпечена необхідним набором інструментарію державно-управлінського реагування. Така процедура в загальному вигляді є уніфікованою в незалежності від сфери застосування, форм парламентського контролю, періодичності його застосування тощо, але має певні особливості, які обумовлюються специфікою правового статусу органу державної влади, діяльність якого контролюється, або правовим режимом відносин чи характеру реалізації державної політики що виступає об'єктом парламентського контролю. Звертаємо також увагу на те, що процедура парламентського контролю повинна забезпечувати максимальне уникнення політичного підтексту та орієнтації його проведення, зводиться до професійної оцінки реального стану реалізації державної політики у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Література.

1. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні (конституційно-правовий аспект): монографія. Харків: Легас, 2004. 192 с.
2. Болдирев С. В. Тимчасові слідчі комісії як суб'єкти здійснення парламентського контролю в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2011. № 22. С. 139-150
3. Бондаренко В. А., Пустова Н. О. Парламентський контроль у системі державного контролю. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 159-172
4. Верцімага І. В. Роль програм політичних партій парламенту в здійсненні екологічної політики України. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. № 3. С. 54-57.
5. Волощук В. Класифікація парламентського контролю. *Суспільна політика*. 2011. № 3. С. 118-123.
6. Грищенко І.В. Парламентські процедури: сутнісний та видовий аналіз. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 7. С. 44-48.

7. Журавльова Г. С. Форми та механізм парламентського контролю. *Вісник Запорізького національного університету*. 2009. №2. С. 41-47
8. Лазарев В. В. Парламентський контроль у правоохоронній політиці держави. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми*. 2017. С. 112-115
9. Лихачов Н. С. Класифікація парламентських процедур Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 43(1). С. 67-72
10. Мельченко В. І. Парламентський контроль за додержанням законодавства у сфері доступу до інформації. *Право і Безпека*. 2012. № 1. С. 91-94
11. Сіцінська М. В. Сутність парламентського контролю та особливості його здійснення за сектором безпеки і оборони України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 1. С. 124-128
12. Теліпко В. Е. Конституційне та конституційно-процесуальне право України. Київ: Центр учбової літератури, 2009. 567 с

References.

1. Barabash, Yu. H. (2004), *Parlamentskyi kontrol v Ukraini (konstytutsiino-pravovyi aspekt): monohrafiya* [Parliamentary control in Ukraine (constitutional and legal aspect): monograph], Lehas, Kharkiv, Ukraine.
2. Boldyriev, S. V. (2011), "Temporary Investigators Commissions as subjects for parliamentary control in Ukraine", *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia*, vol.22, pp. 139-150
3. Bondarenko, V. A. and Pustova, N. O. (2017), "Parliamentary control in the system of state control", *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*, vol.1, pp.159-172.
4. Vertsimaha, I. V. (2013), "The role of programs of political parties of the parliament in the implementation of environmental policy of Ukraine", *Current issues of public administration*, vol. (3), pp. 54-57.
5. Voloshchuk, V. (2011), "Classification of parliamentary control", *Suspilna polityka*, vol.3, pp. 118-123.
6. Hryshchenko, I.V. (2014), "Parliamentary procedures: essential and species analysis", *Porivnialno-analitychne pravo*, vol.7, pp. 44-48.
7. Zhuravlova, H. S. (2009), "Forms and mechanism of parliamentary control", *Visnyk Zaporizkoho natsionalnoho universytetu*, vol.2, pp. 41-47.
8. Lazariev, V. V. (2017), "Parliamentary control in law enforcement policy", *Pravookhoronna funktsiia derzhavy: teoretyko-metodolohichni ta istoryko-pravovi problemy*, pp.112-115.
9. Lykhachov, N. S. (2017), "Classification of parliamentary procedures of the Verkhovna Rada of Ukraine", *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriia: Pravo*, vol.43(1), pp. 67-72
10. Melchenko, V. I. (2012), "Parliamentary control over observance of legislation in the field of access to information", *Pravo i Bezpeka*, vol.1, pp. 91-94.
11. Sitsinska, M. V. (2014). "The essence of parliamentary control and peculiarities of its implementation by the security and defense sector of Ukraine", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol.1, pp. 124-128.
12. Telipko, V. E. (2009), *Konstytutsiine ta konstytutsiino-protsesualne pravo Ukrainy* [The essence of parliamentary control and peculiarities of its implementation by the security and defense sector of Ukraine], Tsentr uchbovoi literatury, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 11.08.2021 р.