

РОЛЬ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТІВ У ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ Й ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

THE ROLE OF PARLIAMENTARY COMMITTEES IN THE PROCESS OF PARLIAMENTARY CONTROL IN THE FIELD OF NATURE MANAGEMENT AND ENVIRONMENTAL PROTECTION

Сучасний етап розвитку парламентської форми правління в Україні ознаменувався наявністю стійких форм організації роботи Верховної Ради України, які покликані забезпечувати ефективне виконання покладених на законодавчий орган обов'язків, у тому числі шляхом координації та корегування державної політики в конкурентній сфері суспільних відносин.

Метою статті є визначення ролі парламентських комітетів у процесі здійснення парламентського контролю у сфері природокористування в сучасних умовах. У статті визначено сутність контрольної функції Верховної Ради України у сфері природокористування й охорони навколишнього середовища. Розкрито особливості діяльності комітетів Верховної Ради України під час реалізації парламентського контролю. Проведено аналіз законодавчого забезпечення здійснення комітетами Верховної Ради України контрольних функцій та окремих процедур під час контролю у сфері природокористування й охорони навколишнього середовища. Проаналізовано повноту повноважень комітетів Верховної Ради України в частині здійснення парламентського контролю. Виявлено недоліки та запропоновано шляхи вдосконалення реалізації парламентського контролю в діяльності комітетів парламенту. Разом із тим нині існує необхідність деталізації законодавчого забезпечення парламентського контролю у сфері природокористування й охорони навколишнього середовища, необхідним є прийняття низки уточнень до чинного законодавства, зокрема до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» в частині деталізації та методичного забезпечення окремих аспектів здійснення контрольних функцій (взаємодія з органами державної влади й місцевого самоврядування; вивчення думки громади шляхом ініціювання громадських слухань, вивчення громадських ініціатив тощо; установлення критеріїв оцінки ефективності правозастосовної діяльності й методики проведення такої оцінки).

Ключові слова: парламентський контроль, комітети Верховної Ради України, приро-

докористування, охорона навколишнього середовища, парламентські слухання.

The current stage of development of the parliamentary form of government in Ukraine was marked by the existence of sustainable forms of organization of the Verkhovna Rada of Ukraine, which are designed to ensure effective performance of duties by legislative authorities, including through coordination and adjustment of state policy in the competitive sphere of public relations. The aim of the article is to determine the type of parliamentary committees in exercising parliamentary control in the field of nature management and environmental protection. The peculiarities of activity of the Verkhovna Rada's committees in the exercise of the parliamentary control are revealed. An analysis of the legislative support for performing control functions and certain procedures by committees of the Verkhovna Rada of Ukraine when exercising control in the field of nature management and environmental protection is carried out. The completeness of the powers of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine in terms of exercising parliamentary control is analysed. Deficiencies were identified and ways to improve the exercise of parliamentary control in the activities of parliamentary committees were suggested. At the same time, there is a need to detail the legislative support of parliamentary control in the field of nature management and environmental protection. It is necessary to adopt a number of clarifications to the current legislation, in particular to the Law of Ukraine "On Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine" in terms of detailing and methodological support of certain aspects of control functions (interaction with public authorities and local self-government bodies; studying community opinion by initiating public hearings, studying public initiatives, etc.; establishing criteria for assessing the effectiveness of law enforcement and methods of conducting such assessment).

Key words: parliamentary control, committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, nature management, environmental protection, parliamentary hearings.

УДК 35:351.96
DOI <https://doi.org/10.32843/rma2663-5240-2021.23.4>

Кирилюк О.В.

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національна академія державного управління при Президентіві України

Постановка проблеми в загальному вигляді. Розвиток парламентаризму в Україні тривав доволі великий часовий період, урахувавши національну традицію демократичного правління ще за часів Козацької держави чи Гетьманщини. Кожен етап розвитку парламентаризму демонстрував певні нові тенденції та віяння, які зумовлювалися необхідністю адекватно й повною мірою реагувати на суспільні запити протягом конкретного історичного

періоду. Сучасний етап розвитку парламентської форми правління в Україні ознаменувався наявністю стійких форм організації роботи Верховної Ради України, які покликані забезпечувати ефективне виконання покладених на законодавчий орган обов'язків, у тому числі шляхом координації та корегування державної політики в конкурентній сфері суспільних відносин.

Однією з таких сфер є сфера природокористування й охорони навколишнього

середовища. Функції Верховної Ради України в цій сфері відповідають цілям цивілізаційного розвитку, державна політика у сфері природокористування повинна забезпечувати сталий розвиток нації та збереження національних багатств. Для цього Парламент мав бути наділений вичерпним обсягом повноважень і можливостей усебічного реагування на будь-які ситуації, що виникають під час реалізації державної природоохоронної політики. Відтак нам видається цілком обґрунтованою актуалізація організаційно-правового й методологічного забезпечення діяльності парламентських комітетів під час реалізації ними парламентського контролю у сфері природокористування та збереження навколишнього середовища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика оптимізації та підвищення ефективності функціонування парламентських комітетів нині є однією з найбільш актуальних у дослідженнях сучасних учених у галузі державного управління сферою природокористування. Зокрема, на особливу увагу звертають увагу праці таких науковців, як С.А. Косінов, В.П. Крижанівський, С.В. Лінецький, А.І. Нижник, Л.І. Полякова та ін.

Метою статті є визначення ролі парламентських комітетів у процесі здійснення парламентського контролю у сфері природокористування в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», український Парламент являє собою доволі складне організаційне утворення, яке відповідає потребам діяльності Верховної Ради та свідчить про те, що парламент виконує не лише законотворчу роботу. Створення й діяльність тимчасових комісій, у тому числі слідчих, а також утворення постійно діючих комітетів Верховної Ради демонструють багатовекторність функціонального спрямування Парламенту й наявність доволі широкого інструментарію реалізації покладених на нього завдань.

Комітети Верховної Ради України (далі – ВРУ) є чи не найбільш ефективними під час реалізації як законотворчої, так і контрольної функції, оскільки за своїм правовим становищем вони виконують функцію всебічного забезпечення та супровід нормативно-правових актів від процесу їх розробки й до моменту прийняття як законів або постанов. Якщо ж аналізувати положення Закону України «Про комітети Верховної Ради України», то можна побачити, що ст. 14 чітко закріплює контрольну функцію комітетів ВРУ [7].

Таким чином, наведений вище перелік елементів контрольної функції комітетів ВРУ

демонструє фактичну відсутність системності у сфері організаційно-правового забезпечення контрольної функції парламенту, що витікає не лише із загальності формулювань перелічених вище положень, а й із формулювання самої назви ст. 14 «Контрольна функція комітетів». Тобто, на відміну від закону про регламент ВРУ, який визначав наявність контрольних функцій парламенту, аналізований вище Закон дає розуміння того, що саме комітети ВРУ реалізують контрольну функцію, тобто єдиний системний напрям державно-управлінської діяльності ВРУ. Зі змісту ст. 14 цього ж Закону простежується, що саме комітети ВРУ своїми завданнями й напрямками діяльності забезпечують практичну реалізацію всіх (окрім депутатського запиту від депутата чи групи депутатів) форм парламентського контролю у сфері використання й охорони природних ресурсів. Вони є внутрішнім механізмом ВРУ, структурними елементами, які реалізують контрольну функцію шляхом спільної скоординованої діяльності: народних депутатів, які входять у ці комітети; апарату ВРУ; апарату цих комітетів та інших допоміжних структурних елементів парламенту, які в сукупності розділяють між собою функціональне навантаження та здійснюють практичну реалізацію окремих стадій процесу контролю залежно від тієї форми, яка застосовується.

Разом із тим аналіз положень Закону України «Про комітети Верховної Ради України» демонструє наявність суттєвого системного недоліку. Таким недоліком нам видається відсутність регламентації процедур створення комітетів ВРУ, а точніше, визначення їх кількості й напрямів. Так, у ст. 5 указанного Закону зазначається, що «Верховна Рада України затверджує кількість комітетів, їх назви та предмети відання. Кількість комітетів, їх назви та предмети відання можуть бути змінені за рішенням Верховної Ради України нового скликання до вирішення питання про формування персонального складу комітетів» [7]. Відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 29.08.2019 № 19-ІХ, сьогодні у ВРУ створено 23 комітети. Однак така кількість, на нашу думку, не є оптимальною.

Якщо говорити з точки зору того, що контрольна функція ВРУ стосується переважно діяльності органів державної влади та Кабінету Міністрів України, то доцільно говорити про контроль за діяльністю центральних органів виконавчої влади, яких сьогодні в Україні налічується 77, у тому числі 19 міністерств, 27 державних служб тощо. Якщо ж говорити

про оптимізацію кількісного складу комітетів ВРУ як її структурних елементів і в тому числі оптимізацію державних витрат на утримання ВРУ, то доцільно запропонувати обмеження в кількості створення комітетів числом міністерств, які входять до складу Кабінету Міністрів України. Для цього нами пропонується викласти ст. 5 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» в такій реакції:

«5. Верховна Рада України затверджує кількість комітетів, їх назви та предмети відання. Кількість комітетів Верховної Ради України не може перевищувати кількість діючих на момент затвердження кількості комітетів міністерств. Кількість комітетів, їх назви та предмети відання можуть бути змінені за рішенням Верховної Ради України нового скликання до вирішення питання про формування персонального складу комітетів».

Така жорстка прив'язка до кількості міністерств дасть змогу вирішити водночас питання оптимізації витрат на утримання комітетів ВРУ й забезпечення їх функціонування, а також функціонального розмежування зон відповідальності між усіма комітетами ВРУ. Наприклад, аналізуючи положення Постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 29.08.2019 № 19-ІХ, можемо побачити, що Додатком 1 до цієї Постанови закріплюються предмети відання за кожним комітетом. Так, контрольну функцію у сфері використання й охорони природних ресурсів здійснює Комітет з питань екологічної політики та природокористування, до відання якого належать питання в рамках нашого наукового дослідження [8].

Однак якщо провести порівняльний аналіз напрямів діяльності Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, яке, власне, і відповідає за реалізацію державної політики у сфері використання й охорони природних ресурсів, то з'ясуємо, що цьому міністерству підпорядковано декілька державних служб та агентств, а саме: Державне агентство лісових ресурсів України; Державне агентство рибного господарства України; Державна екологічна інспекція України; Державне агентство України з управління зоною відчуження; Державна служба геології та надр України; Державне агентство водних ресурсів України. Діяльність зазначених вище державних служб та агентств виходить за межі функціонального навантаження Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування й уходить до зони функціонального навантаження Комітету з питань аграрної та земельної політики, до відання

якого з-поміж іншого віднесене лісове, водне й рибне господарство.

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

Це пояснюється тим, що державна політика у сфері охорони навколишнього середовища й використання природних ресурсів реалізується через Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України й відповідні державні інституції, що підпорядковуються йому, а тому розробка та прийняття законів, ініціаторами яких є вказане Міністерство, має реалізовуватися й супроводжуватися діяльністю одного комітету ВРУ, що значно підвищить ефективність законотворчої діяльності та усуне потенційну конкуренцію між комітетами, які реалізують контрольну функцію у сфері земельних та аграрних відносин. Разом із тим ми наголошуємо, що державна політика у сфері охорони навколишнього середовища повинна бути комплексною, стратегічно виваженою, що передбачає наявність єдиної програми реалізації такої стратегії.

Що ж стосується безпосередньо ролі комітетів ВРУ в процесі здійснення парламентського контролю у сфері охорони навколишнього середовища, то тут варто звернути увагу на функціональну спроможність та організаційну забезпеченість практичного виконання комітетами вказаної функції. Системний аналіз сукупності положень ст. ст. 14–16 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» демонструє таке.

По-перше, комітети ВРУ мають інформаційно-аналітичні повноваження, зокрема, у частині аналізу практики застосування законодавчих актів у сфері охорони навколишнього середовища й використання природних ресурсів. Хоча детально цей механізм не врегульовано, але видається, що його застосування можливе як під час отримання відповідей на депутатські запити, так і під час взаємодії комітетів прямо з органами державного управління та місцевого самоврядування в процесі здійснення контрольних функцій. Аналітична обробка правозастосовної практики є важливим і початковим елементом реалізації всієї контрольної функції, а тому цей механізм вимагає деталізації шляхом розробки відповідних регламентів і методик здійснення оцінки.

По-друге, за результатами проведеного аналізу парламентські комітети наділені повноваженнями у сфері розробки законодавчих актів з урахуванням виявлених результатів недосконалості реалізації державної природоохоронної політики в межах уже чинного законодавства. При цьому до такої роботи вони наділені повноваженнями залучати фахівців у вказаній сфері та посадових осіб органів державної влади й місцевого самоврядування, які в подальшому будуть виконувати положення розроблюваного закону. Так підвищується утилітарність законодавства, хоча значно збільшуються строки розробки законодавчих актів. Зв'язок цього напрямку діяльності комітетів із контрольною функцією проявляється, на наш погляд, у тому, що саме в такий спосіб відбувається зворотній зв'язок між законодавчою та контрольною діяльністю ВРУ загалом. Приймаючи законодавство, парламент повинен розуміти й усвідомлювати механізми подальшого функціонування нормативно-правових актів і способи їх практичної реалізації. Усе можна досягнути лише за умови їх розробки за результатами проведеного аналізу зовнішнього середовища та моделювання майбутньої правової дійсності. Для цього комітети наділені навіть повноваженнями в частині вивчення громадської думки, однак знову ж таки ст. ст. 15–16 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» не деталізують цей процес, окрім процесу розгляду громадських звернень, чого, вочевидь, недостатньо під час розробки законопроектів, які стосуються регулювання природоохоронної діяльності чи використання природних ресурсів на конкретній території. Для цього нами пропонується чітка вказівка на те, що п. 11 ч. 1 ст. 16 вказаного вище Закону необхідно доповнити такими реченнями:

«За потреби ініціювати громадські слухання чи вивчати місцеві ініціативи під час підготовки проектів відповідних актів, які приймаються Верховною Радою України та стосуються регулювання відносин у межах територіальної громади (об'єднаної територіальної громади) або в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці».

У такий спосіб нам видається більш ефективною реалізація контрольної функції Комітетом з питань екологічної політики та природокористування, а залучення громади до процесу розробки законопроектів є фактичною реалізацією інклюзивної демократії та концепції *good governance*, яка передбачає не лише вивчення думки громади щодо законопроектів, а й узяття до уваги та врахування пропозицій, які надходять від населення.

По-третє, через зміст ст. 14 аналізованого Закону розкривається фінансово-моніторингова діяльність Комітету з питань екологічної політики та природокористування, зокрема в частині взаємодії з Рахунковою палатою й контролю за виконанням Державного бюджету України в частині, що віднесена до предмету відання комітету. Тут варто зауважити, що комітети ВРУ позбавлені можливостей приймати будь-які рішення чи виконувати функцію фінансового контролю, під час реалізації ними моніторингу державних витрат основний акцент робиться скоріше на самі напрями й повноту фінансування, ніж на обґрунтованість і доцільність його проведення. Доцільність і раціональність використання державних коштів стає вже результатом контрольної діяльності комітетів загалом, що втілюється у відповідному акті реагування, або депутатському запиті, або депутатському зверненні, або в інших нормативно-правових актах, які приймаються ВРУ безпосередньо. Тому нам видається важливим розширення фінансово-моніторингових функцій комітетів ВРУ й наділення їх повноваженнями й у частині реагування на порушення обсягів і повноти фінансування відповідних напрямів державної політики.

По-четверте, комітети прямо беруть участь і зобов'язані організовувати й проводити парламентські слухання. Відтак логічним є те, що підготовка парламентських слухань у сфері реалізації державної політики використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища покладається на Комітет з питань екологічної політики та природокористування. Разом із тим ми знову ж таки констатуємо той факт, що така підготовка не деталізована належним чином, що дає нам розуміння широти виконання Комітетом цієї функції в тому числі за рахунок взаємодії з органами державної влади, місцевого самоврядування, неурядовими інституціями, а також підготовки інших матеріалів, необхідних для належного реагування в межах реалізації парламентського контролю. Тобто сам по собі контроль ВРУ представляється у формі оцінки ВРУ правозастосовної практики, аналізу недоліків чинної правозастосовної практики або нормативно-правового забезпечення державної політики в конкретній сфері та вжиття відповідних заходів, що втілюється в розробці або вдосконаленні нормативно-правових актів.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що на законодавчому рівні закріплюється контрольна функція парламенту як окремих 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 й усебічності 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 й охорони природних ресурсів.

Зауважимо, що сучасне українське законодавство не має окремого закону, яким би визначилися всі аспекти здійснення парламентського контролю саме в означеній сфері суспільних відносин. Законами регулюються загальні засади здійснення парламентського контролю без деталізації окремих процедурних моментів і часто без механізму настання наслідків за результатами його проведення. Загальність окремих форм парламентського контролю, наприклад, у формі запитів Президенту України або створення комісії для розгляду критичних гострих суспільно значимих питань у сфері природокористування без створення спеціальних слідчих комісій, узагалі видається лише номінальною функцією ВРУ. Це свідчить про те, що реальний потенціал парламентського контролю у сфері природокористування сьогодні не розкрито.

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

Висновки. Аналізуючи процес здійснення парламентського контролю у сфері природокористування й охорони навколишнього середовища, варто зауважити, що саме комітети ВРУ, а надто Комітет з питань екологічної політики та природокористування, є центральним елементом такого контролю. Аналіз законодавства у сфері регулювання діяльності ВРУ та її структурних елементів демонструє, що саме парламентські комітети здійснюють усі основні елементи контрольної діяльності, окрім прийняття рішень за результатами такого контролю, що відбувається в межах пленарних засідань ВРУ. Комітети ВРУ під час реалізації парламентського контролю виконують діяльність у сфері інформаційно-аналітичного, фінансово-моніторингового, організаційного забезпечення та навіть готують проекти відповідних документів за результатами контрольної діяльності.

Разом із тим сьогодні існує необхідність деталізації законодавчого забезпечення парламентського контролю у сфері природокористування й охорони навколишнього середовища, необхідним є прийняття низки уточнень до чинного законодавства, зокрема до Закону України «Про комітети Верховної Ради України», у частині деталізації та методичного забезпечення окремих аспектів здійснення контрольних функцій (взаємодія з органами державної влади та місцевого самоврядування; вивчення думки громади шляхом ініціювання громадських слухань, вивчення громадських ініціатив тощо; установлення критеріїв оцінки ефективності правозастосовної діяльності й методики проведення такої оцінки).

Крім того, існує потреба оптимізації функціонального навантаження на окремі комітети ВРУ та концентрації контрольних функцій і можливостей забезпечення ефективного моніторингу державної політики в аналізованій сфері саме за Комітетом з питань екологічної політики та природокористування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. 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.
2. Косінов С.А. Особливості здійснення парламентського контролю в Україні. *Юрист України*. 2013. № 3. С. 8–16.
3. Лінецький С. Контрольні повноваження комітетів Верховної Ради України: правове регулювання та проблеми реалізації. *Парламент : часопис*. 2012. № 1. 53 с.
4. Лінецький С.В., Крижанівський В.П. Коментар до Регламенту Верховної Ради України. Київ : Програма «РАДА», 2015. С. 597–605.
5. 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.
6. Полякова Л.І. Парламентський контроль – як один із механізмів взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади в Україні (1991–2004 рр.). *Економіка та держава*. 2011. № 12. URL: <http://www.economy.in.ua/?op=1&z=1657&i=30>.
7. 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>.
8. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 29.08.2019 № 19-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-IX#Text>.
9. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>.