

---

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ  
АГРАРНОГО, ЗЕМЕЛЬНОГО ТА ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

УДК 349.6

**Н. Р. МАЛИШЕВА,**  
доктор юридичних наук

**ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ПРИНЦИП  
СУБСИДІАРНОСТІ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ  
В СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ В УКРАЇНІ**

*У статті з позицій науково-правового аналізу розглядаються передумови, основні напрями, чинники, особливості реалізації та межі здійснення державної політики децентралізації управління у сфері охорони довкілля під кутом зору дотримання європейського принципу субсидіарності. Виявляються недоліки відповідного процесу в Україні та пропонуються шляхи їх подолання з урахуванням європейського досвіду.*

**Ключові слова:** децентралізація, централізація, управлінські функції, охорона довкілля, принцип субсидіарності, право ЄС, органи управління, дозвільні процедури, контрольні повноваження.

**Малышева Н. Р. Европейский принцип субсидиарности и децентрализация управления в сфере охраны окружающей среды в Украине**

*В статье с позиций научно-правового анализа рассматриваются предпосылки, основные направления, факторы, особенности реализации и пределы осуществления государственной политики децентрализации управления в сфере охраны окружающей среды под углом зрения соблюдения европейского принципа субсидиарности. Выявляются недостатки соответствующего процесса в Украине и предлагаются пути их преодоления с учетом зарубежного опыта.*

**Ключевые слова:** децентрализация, централизация, управленческие функции, охрана окружающей среды, принцип субсидиарности, право ЕС, органы управления, разрешительные процедуры, контрольные полномочия.

**Natalia R. Malysheva. European subsidiarity principle and decentralize governance in the sphere of environmental protection in Ukraine**

*The article is devoted to the legal analysis of the preconditions, basic directions, factors, features of realization and limits of the decentralization policy implementation in the sphere of environmental protection taking into account european principle of subsidiarity. The weaknesses of the corresponding process in Ukraine are identified and the ways to overcome them are proposed, taking into account the foreign experience.*

**Keywords:** decentralization, centralization, administrative functions, environmental protection, subsidiarity principle, European Law, controls, licensing procedures, controlling powers.

Уже кілька років в Україні триває реформа влади на засадах децентралізації, яка охоплює всі рівні, насамперед місцевий, та полягає в підвищенні спроможності територіальних громад, зміцненні фінансової та матеріальної основи місцевого самоврядування, удосконаленні територіальної організації влади, зокрема шляхом передачі з центрального на регіональний та місцевий рівні значної частини управлінських функцій та повноважень. Відповідний процес супроводжується потужною законотворчою підтримкою, прийняттям в останні роки важливих законодавчих та інших нормативно-правових актів, які б полегшили й прискорили процес децентралізації в усіх сферах<sup>1</sup>, надали б йому конституційне підґрунтя, враховуючи передовий зарубіжний досвід. Саме тому 31 серпня 2015 р. Верховна Рада України в першому читанні схвалила Зміни до Конституції щодо децентралізації влади. Ці зміни потрібні для запровадження повноцінного самоврядування на регіональному рівні.

Не оминув реформаторський вітер і сферу охорони довкілля, раціонального природокористування та забезпечення екологічної безпеки. Перебіг цього процесу, однак, не можна назвати ані простим, ані послідовним, ані стратегічно виваженим, який би враховував особливості предметної сфери.

Вважаю, що будь-яка реформа, що зачіпає перерозподіл владних повноважень, повинна базуватися на принципі субсидіарності, який уже понад 30 років досконалим розроблений і застосовується в практиці Ради Європи<sup>2</sup> та ЄС<sup>3</sup> як основний принцип найбільш адекватного розподілу повноважень між носіями влади. Причому в Європейському Союзі даний принцип почав впроваджуватись саме через сферу охорони довкілля<sup>4</sup>, шляхом внесення в 1986 р. до Єдиного європейського акта статті 130 г, пунктом 4 якої проголошувалось: Співтовариство здійснює зусилля в галузі охорони довкілля тією мірою, якою поставлена мета може бути реалізована на рівні Співтовариства кращим чином, ніж державами-членами на індивідуальній основі; без шкоди для діяльності самого Співтовариства, держави-члени забезпечують фінансування та виконання інших заходів.

Згодом відповідний принцип було поширено й на всі сфери діяльності ЄС та його держав-членів шляхом внесення відповідних положень до первинних документів ЄС: Маастрихтського договору про утворення Європейського Союзу 1992 р.<sup>5</sup>, Амстердамського договору про зміни Договору про Європейський Союз, договорів, що затверджували Європейські співтовариства, та пов'язаних з ними актів 1997 р.<sup>6</sup>, Ніщцького договору 2001 р.<sup>7</sup> Лісабонського договору про перегляд установчих актів Європейських співтовариств та Європейського Союзу 2007 р.<sup>8</sup>. Причому в цих первинних документах ЄС відповідний розподіл повноважень в ЄС час від часу переглядається. Звичайно, цьому передують значна за обсягом аналітична робота, внаслідок якої робляться висновки щодо необхідності/доцільності певного перерозподілу управлінських повноважень, обґрунтовується потреба чи-то в децентралізації, чи-то, навпаки, в централізації влади в тій чи іншій сфері.

Сьогодні субсидіарністю в державах – членах ЄС керуються і в більш широкій постановці, визначаючи не лише рівні вирішення тих чи інших проблем державами – членами ЄС, самим об'єднанням або ж спільними зусиллями

ми ЄС та держав-членів. Субсидіарність тут визнається гнучким універсальним інструментом розв'язання конфліктів повноважень на всіх рівнях, який дає змогу, з одного боку, захистити безумовні прерогативи центральної влади, з другого – найбільш повно врахувати регіональні та місцеві інтереси і можливості. Спрощена, але зрозуміла формула розподілу повноважень є такою: якщо проблема може бути ефективно вирішена на найнижчому рівні, її не варто передавати на більш високий рівень, і так аж до найвищого рівня.

У доктринальних джерелах принцип субсидіарності часто називають інструментом децентралізації влади<sup>9</sup>, що, на нашу думку, є правильним лише частково, оскільки, з іншого боку, цей принцип, визначаючи масштаб проблеми, може віднести її вирішення й до виключної компетенції найвищого (в масштабах держави – загальнонаціонального) рівня, тобто сприятиме централізації певних повноважень. Але й це ще не все. В останні роки в деяких західних дослідженнях принцип субсидіарності тлумачиться не лише у його вертикальному, а й у горизонтальному зрізі, що включає оцінку доцільності розподілу повноважень між різними управлінськими ланками одного рівня. Загалом загальноприйнятого визначення цього принципу немає. У літературі згадується, що в розпал дискусії щодо змісту відповідного принципу тодішнім головою Єврокомісії Жаком Делором була навіть запропонована винагорода тому, хто дасть найбільш вдале визначення цього принципу<sup>10</sup>. Однак до цього часу нагорода ще не знайшла свого героя<sup>11</sup>.

Слід зазначити, що субсидіарність у державній політиці розподілу повноважень сьогодні зафіксована й низкою правових актів України. Так, Законом «Про засади державної регіональної політики» серед принципів державної регіональної політики прямо названа субсидіарність, яка цим актом тлумачиться як передача владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективно реалізації (п. 5 частини першої ст. 3). Серед основних принципів реорганізації державної влади згадується субсидіарність і Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Важливо, однак, щоб вправні гасла не обмежувалися лише постановкою проблеми, а вмикали аналітичні механізми визначення найбільш оптимального вирішення тих чи інших завдань, причому йдучи не згори донизу, а навпаки, знизу догори. На жаль, не можна констатувати наявності дослідження відповідних питань у сфері охорони довкілля в Україні, які б передували запуску практичних дій з децентралізації.

Спробуємо під таким кутом зору втрутитися в процес державотворення, розмірковуючи щодо найбільш оптимальних рівнів вирішення екологічних проблем в Україні. Відповідна постановка передбачає поділ проблеми на три основні складові, а саме: 1) рівень, на якому «зароджуються» певні екологічні проблеми (природа їх походження); 2) сфера поширення негативних екологічних наслідків та 3) оптимальні рівні їх подолання. Одразу ж зазначимо, що в даній постановці не можна покладатися на просту лінійну залежність та на цій основі вибудувати однозначні схеми. Екологічні чинники зазвичай мають динамічні інваріантні характеристики і складну структуру, однак завжди можна виділити визначальні ознаки, важливі для загальної оцінки проблеми.

Починаючи з характеристики першої складової, зазначимо, що *екологічні проблеми здебільшого виникають на локальному рівні*, тобто їх джерело має прив'язку до певної території. Це означає, що всі функції управління, пов'язані з ідентифікацією проблеми, її фіксацією, оцінкою масштабів, моніторингом у джерелі походження, дозвольно-ліцензійними процедурами, контролем за джерелами екологічних проблем, притягненням винних у порушеннях до відповідальності, а також, частково, зі стимулюванням попереджувальних заходів повинні здійснюватися на локальному рівні. Якщо такі функції надто централизовані, то слід невідкладно вдаватися до заходів децентралізації. І тут державна політика сприяння відповідним процесам має стати в пригоді, спрямовуючи і всіляко підтримуючи перерозподіл функцій з центрального на регіональний та локальний рівень.

Звісно, що екологічні проблеми, які формуються на рівні територій, різняться за своїм характером, *масштабами та сферою поширення негативних наслідків*. Саме за масштабами наслідків екологічні проблеми прийнято поділяти на: глобальні, регіональні та локальні. З точки зору організації розв'язання екологічних проблем є ще державний (загальнонаціональний) рівень. Його в екологічному контексті ми виділяємо умовно, тому що екологічні проблеми не визнають державних кордонів, однак вирішення певної їх частини може структуруватись саме на загальнодержавному рівні. Загальноновизнано сьогодні, що проблеми попередження кліматичних змін, дефореізації (знеліснення), зниження біологічного різноманіття, неповнолваної втрати родючості ґрунтів (опустелювання), зміна біологічних чинників Світового океану є проблемами глобального рівня, що структуруються на загальнопланетарному рівні, а організація їх вирішення вимагає охоплення всіх управлінських рівнів. Ілюструючи відповідну тезу, наведемо один з найбільш разючих прикладів – Чорнобильської катастрофи, яка, будучи зародженою на локальному рівні, дуже швидко набула регіонального, а згодом і глобального, загальнопланетарного характеру (ст. 16 Конституції України). Зрозуміло, що повноваження щодо розв'язання проблем такого роду не можуть бути повністю децентралізовані, вони вимагають розроблення та реалізації спільної стратегії, принаймні національного рівня, для організації подолання наслідків відповідної катастрофи. Це, звісно, не означає, що централизовано мають, наприклад, організуватися практичні дії щодо дезактивації радіаційно забруднених територій, але фінансування відповідних дій, контроль за їх здійсненням, моніторинг та облік, рух і обробка відповідної інформації мають здійснюватися знизу догори, тобто бути централизованним. Суто регіональний характер мають проблеми морських басейнів (наприклад, Чорноморсько-Азовський), басейнів рік (таких як Дніпро, Західний Буг, Дністер), гірських масивів (зокрема, Карпатський регіон). Регіональні екологічні проблеми можуть структуруватись між глобальним та національним рівнем, як у вищенаведених прикладах, а також у межах однієї держави (тут може йтися про економічне районування, пов'язане з концентрацією галузей економіки, що несуть одноманітне навантаження на довкілля (Донецько-Придніпровський, Подільський, Північносхідний та інші регіони)).

Нарешті, третій, найважливіший для даного дослідження аспект проблеми – *оптимальний рівень вирішення екологічних проблем* – повинен враховувати як перший (джерело походження), так і другий (масштаби поширення) складники певної екологічної проблеми.

Саме під таким кутом зору спробуємо «прокласти місточки» між теоретичними конструкціями та схемою їх реалізації, проаналізувавши практичні кроки щодо оптимізації управління екологічною сферою в Україні на засадах децентралізації.

Зазначимо, що практична реформа під гаслом децентралізації в Україні почалася ще до загального оголошення відповідного процесу на загальнодержавному рівні, у рамках адміністративної реформи. Так, 16 жовтня 2012 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні)»<sup>12</sup>, відповідно до якого внесено зміни до 19 законодавчих актів, що регулювали питання діяльності 4 центральних органів виконавчої влади, а саме: Міністерства екології та природних ресурсів України, Державної служби геології та надр України, Державного агентства водних ресурсів України, Державної екологічної інспекції України. При цьому однією з найважливіших цілових настанов, відповідно до пояснювальної записки до цього законопроекту, визнавалась оптимізація розподілу функцій між територіальними органами Міністерства екології та природних ресурсів України та місцевими державними адміністраціями. Реформування охопило, зокрема, такі сфери, як раціональне використання, відтворення і охорона природних ресурсів, організацію, охорону та використання природно-заповідного фонду, поводження з відходами, пестицидами та агрохімікатами, формування, збереження та використання екологічної мережі, геологічне вивчення і використання надр та інші<sup>13</sup>. Залишимо осторонь обговорення недолугості підходу до визначення всіх центральних органів виконавчої влади через призму таких, що формують державну політику в певній галузі, і таких, що здійснюють реалізацію такої політики, особливо в межах нашого дослідження, де зазвичай обидві ці функції поєднуються в діяльності одних ЦОВВ, а контекст регулювання при цьому вимагає їх перерахування через кому як різних управлінських структур, що вносить безумовний безлад у регулювання. Нас, однак, більше цікавить перерозподіл повноважень в управлінні екологічною сферою, який було запроваджено Законом, що розглядається. Справа в тому, що у структурі головного міністерства галузі, на яке покладалось як формування, так і значною мірою реалізація державної політики в сфері охорони навколишнього природного середовища (Мінприроди), фактично позбавлялись своїх повноважень його територіальні органи. А постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 р. № 159 «Про ліквідацію територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища»<sup>14</sup> в цьому питанні було поставлено крапку: територіальні органи відповідного міністерства (а саме Державні управління охорони навколишнього природного середовища в областях, містах Києві та Севастополі) як юридичні особи публічного права були ліквідовані. Чи можна вважа-

ти, що ліквідація територіальних органів Мінприроди повністю вписується в процес децентралізації управління природоохоронною сферою на засадах субсидіарності?

Вважаю, що питання відповідного розподілу повноважень слід розглядати як по вертикалі, так і по горизонталі, охопивши формально-юридичну, організаційно-структурну, функціональну, а також кадрову складові «оптимізації». Схематично процес мав такий вигляд: ліквідація регіональних ланок централізованої, але спеціалізованої структури, з метою їх заміни виконавчими органами загальної компетенції того самого рівня, а саме спеціалізованими підрозділами місцевих державних адміністрацій областей, районів, міст Києва та Севастополя, що є місцевою виконавчою владою та входять до системи органів державної виконавчої влади (ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»<sup>15</sup>).

Для передачі функцій ліквідованих структур Мінприроди обласним державним адміністраціям (ОДА) тут мали бути створені відповідні підрозділи. Такі підрозділи було організовано переважно шляхом внутрішньої реорганізації і створення департаментів екології та природних ресурсів (у більшості ОДА), хоча в деяких областях обмежились створенням профільних управлінь (зокрема, Чернівецька, Николаївська). Внутрішня структура відповідних департаментів (управлінь) формувалась ними самостійно і дуже різнилась. Переважна більшість ОДА пішли шляхом поділу екологічного департаменту на два-чотири управління, які своєю чергою, поділяються на профільні відділи; деякі ОДА в межах департаментів створили два-п'ять функціональних відділів. Цікавим є досвід Закарпатської ОДА, де в межах Департаменту екології та природних ресурсів, поділеного на три відділи, крім того, виділено спеціалістів, за якими закріплено по декілька районів області<sup>16</sup>. Загалом складається враження, що на рівні місцевої державної адміністрації дійсно робляться спроби створити й зміцнити структури, які зможуть перебрати на себе ті функції, які раніше виконувалися територіальними органами не тільки Мінприроди, а й територіальними органами ЦОВВ, що реалізують державну політику в галузі лісового господарства; у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр; у сфері розвитку водного господарства тощо. Однак створення структур – це ще навіть не половина справи. Важливо, яка компетенція за ними закріплюється, як її здійснення забезпечено в кадровому та матеріально-технічному відношенні, наявність/відсутність конфлікту інтересів при вирішенні екологічних питань.

Аналіз норм профільного законодавства щодо цього дещо приголомшує: масштабне реформування під гаслом децентралізації, яке серед іншого пов'язувалося з перерозподілом повноважень, призвело до законодавчого додавання місцевим державним адміністраціям лише однієї нової правомочності, шляхом включення нового пункту 11 «погодження документації з землеустрою у випадках та порядку, визначених Земельним кодексом України та Законом України «Про землеустрій», щодо відповідності зазначеної документації законодавству у сфері охорони навколишнього природного середовища» до ст. 21 «Повноваження місцевих державних адміністрацій у галузі викорис-

тання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля» Закону про місцеві державні адміністрації.

Інша картина спостерігається при аналізі нормативної основи діяльності кожного обласного підрозділу з екології та природних ресурсів, створених в місцевих державних адміністраціях, а саме Положень про відповідні департаменти (управління), затверджених розпорядженнями голів відповідних місцевих державних адміністрацій у 2013–2016 рр.\*. Одразу ж зазначимо, що всі проаналізовані Положення готувались на місцевому рівні без спільного методичного забезпечення не лише в частині структури документа, а й у плані сукупності повноважень у галузі екології та природних ресурсів, які мають здійснюватись відповідним підрозділом. Єдина загальна норма, притаманна всім цим документам, – вказівка на відносини не лише по горизонталі з відповідною ОДА (підпорядкування голові ОДА), а й по вертикалі – з Мінприродою (підзвітність і підконтрольність) (Департамент Одеської ОДА – також з Міністерством аграрної політики та продовольства України). Положення про відповідні департаменти покладають на ці структури дуже широкі повноваження в сфері організації природокористування, охорони природи та управління природоохоронною діяльністю на певній території. Зокрема, цим структурам надані нові дозвільно-ліцензійні повноваження у сфері екології та природних ресурсів. Передусім це стосується дозволів на спеціальне водокористування, а також на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, декларацій про утворення відходів та деяких інших. Так, ще 19 листопада 2012 р. Кабінетом Міністрів України прийнято постанову № 1203 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 321»<sup>17</sup>, відповідно до якої до 17 травня 2013 р. видача дозволів на спеціальне водокористування у разі використання води водних об'єктів загальнодержавного значення та погодження дозволів на спеціальне водокористування у разі використання води водних об'єктів місцевого значення здійснюється територіальними органами Мінприроди. А з 18 травня 2013 р. такі дозволи у разі використання води водних об'єктів загальнодержавного значення видаються Радою Міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями, а у разі використання води водних об'єктів місцевого значення – органом виконавчої влади АРК з питань охорони навколишнього природного середовища, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за погодженням із обласними, Київською, Севастопольською міськими держадміністраціями. Вважаю загалом обґрунтованим підхід до необхідності децентралізації дозвільних процедур у сфері природокористування та охорони довкілля, що практично не переглядались із радянських часів. Водночас субсидіарність передбачає комплексний підхід до забезпечення перерозподілу повноважень. У літературі, зокрема, відзначається брак фахівців і інституційна неспроможність на рівні місцевих держадмі-

---

\* Нами проаналізовано Положення про Департаменти екології та природних ресурсів, створених у структурі всіх обласних ОДА, а також Київської міської державної адміністрації (КМДА).

ністрацій для здійснення сьогодні дозвільної діяльності у сфері екології на рівні місцевих держадміністрацій<sup>18</sup>.

Загалом перші роки реалізації реформи управління екологічною сферою в напрямі її децентралізації викликали шквал критики. В деяких найбільш екологічно несприятливих регіонах збирали підписи під петицією Президентів проти децентралізації у відповідній сфері та за зміцнення повноважень держави в контролі за промисловими підприємствами-забруднювачами<sup>19</sup>.

Найбільш серйозними аргументами противників децентралізації у тому вигляді, в якому вона сьогодні реалізується в Україні в екологічній сфері, є, зокрема, те, що децентралізація екологічної політики поставила її під вплив регіональної влади і пов'язаних з нею промислово-фінансових груп, що лобіюють бізнес-інтереси і прикриваючись гаслами створення робочих місць, гальмують виконання Стратегії екологічної політики<sup>20</sup>. Для ілюстрації цієї тези наводяться показники збільшення площі природно-заповідного фонду до 2012 р. та їх зменшення вдвічі після цього, що пов'язується з небажанням місцевої влади заради захисту екологічних інтересів йти на конфлікт із бізнесом, який прагне до господарського освоєння цінних для заповідання природних територій. Те саме стосується й кадрової політики, коли, наприклад, призначення директора національного парку – категорії природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, доводиться узгоджувати з обласною або районною держадміністрацією. Робиться висновок, що тут закладається корупційна складова, адже місцева влада зазвичай віддаватиме перевагу особам, які запліщуватимуть очі на браконьєрство або незаконну забудову для «обраних»<sup>21</sup>.

Підсумовуючи здійснений аналіз відповідності процесу децентралізації управління в екологічній сфері європейському принципу субсидіарності, слід звернути увагу на такі основні моменти:

1) субсидіарність як базовий принцип розподілу повноважень у сфері охорони довкілля та використання природних ресурсів має стати основним не тільки у вертикальному вимірі – між загальнонаціональним, регіональним та локальним рівнем, а й у горизонтальному зрізі – між ланками різної галузевої належності одного рівня та органами виконавчої влади загальної компетенції;

2) принцип субсидіарності передбачає не лише децентралізацію управлінських повноважень, а й вибір оптимального рівня вирішення відповідних екологічних проблем, базуючись на чинниках місця виникнення проблеми та масштабів її поширення, що може в певних випадках призвести й до централізації повноважень;

3) екологічна сфера належить до векторів національної безпеки; тому до децентралізації у відповідній сфері слід підходити виважено, дбаючи насамперед про забезпечення екологічної безпеки як основного обов'язку держави, однак із найбільш повним урахуванням інтересів населення певної території;

4) децентралізація управління через дотримання принципу субсидіарності передбачає не лише формальне створення структур, передачу функцій, нормативне закріплення повноважень, а й забезпечення їх реалізації через фінансове (бюджетне, податкове) регулювання, наявність спеціалізованого кадрового



потенціалу, матеріально-технічне забезпечення відповідних повноважень та інші чинники;

5) специфіка екологічної сфери пов'язана з необхідністю подолання конфлікту різного роду інтересів; як публічних, так і приватних; як екологічних, так і економічних. Ці чинники слід враховувати в процесі децентралізації у відповідній сфері, намагаючись у пошуку оптимального рівня управління віддавати перевагу тому з них і тій структурній одиниці, яка має потужність для забезпечення саме публічних екологічних інтересів, не будучи пов'язаною з приватними чи груповими інтересами;

6) врахування європейської практики децентралізації управління в екологічній сфері, що реалізується в ЄС з 80-х років ХХ ст., передбачає передачу регіональним і місцевим органам повноважень у прийнятті певних екологічно важливих рішень, зберігаючи відповідальність за виконання рамкових угод екологічної безпеки за державою.

1. *Про добровільне об'єднання територіальних громад* : Закон України від 05.02.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. Ст. 91; *Про засади державної регіональної політики* : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. Ст. 90; *Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів щодо податкової реформи* : Закон України від 28.12.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 7-8, № 9. Ст. 55; *Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин* : Закон України від 28.12.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 12. Ст. 76; *Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні* : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р; *Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад* : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214; 2. *Європейська хартія місцевого самоврядування* від 15.10.1985 р., ратифікована Україною 15.07.1997 р. // Офіційний вісник України від 03.04.2015 р.; 3. *Договор об учреждении Европейского экономического сообщества от 17.04.1957 г. с изменениями, внесенными Единым европейским актом 1986 г.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ppt.ru/newstext.phtml?id=26343> 4. *Малышева Н. П.* Гармонизация экологического законодательства в Европе. Київ , КІТ. – 1996. С. 27-30 (236 с.); 5. *Маастріхтський договір* про утворення Європейського союзу 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> 6. *Амстердамський договір* о внесении изменений в Договор о Европейском Союзе, Договоры, учреждающие Европейские Сообщества, и некоторые относящиеся к ним акты, 1997 р. Протокол № 30 к нему «О применении принципов subsidiarity и пропорциональности» Москва, 1999. 321 с.; 7. *Ницький договір* 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://studies.in.ua/pravo\\_es-shporu/2190-ncckiy-dogovir-2001-r.html](http://studies.in.ua/pravo_es-shporu/2190-ncckiy-dogovir-2001-r.html) 8. *Лисабонський договір* про перегляд установчих актів Європейських співтовариств та Європейського Союзу 2007 р. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. Москва, 2008. 604 с.; 9. *Анисимова Н. В.* Принцип subsidiarity в европейском праве. Автореф. ... канд. юрид. наук. спец. 12.00.10 «Международное право. Европейское право». Москва, 2005. С. 3-4.; 10. *Subsidiarity: The Challenge of Change.* Proceedings of the Jacques Delors Colloquium organized by the European Institute of Public Administration, Maastricht, 1991. P. 37; 11. Там само; 12. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місце-*

вому рівні) : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 46. – С. 640; **13.** *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні)* : пояснювальна записка до проекту Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=42852](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=42852) **14.** *Про ліквідацію територіальних органів Міністерства охорони навколишнього природного середовища* : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2013 р. № 159 // Офіційний вісник України від 29.03.2013. – 2013. – № 22, С. 21 (с. 740); **15.** *Про місцеві державні адміністрації*: Закон України від 09.04.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. С. 190; **16.** *Департамент екології та природних ресурсів Закарпатської обласної державної адміністрації*. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ecozakarpat.gov.ua/?page\\_id=5](http://ecozakarpat.gov.ua/?page_id=5) **17.** *Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 13.03. 2002 р. № 321*: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.11.2012 р. № 1203 // Урядовий кур'єр від 03.01.2013. – № 1; **18.** *Відбулось перше засідання робочої групи щодо децентралізації повноважень у сфері екології та природних ресурсів* [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://menr.gov.ua/press-center/news/123-news1/4710-vidbulos-pershe-zasidannia-robochoi-hrupy-shchodo-detsentralizatsii-povnovazhen-u-sferi-ekolohii-ta-pryrodnykh-resursiv> **19.** *Геннадий Фукс. Чистый воздух нельзя обеспечить без экологической децентрализации* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nd.zp.ua/interview/..1904-gennadiy-fuks-chistyyu-vozduh-nelzya-obespechit-bez-ecologicheskoy-decentralizatsii.html> **20.** *Децентралізація, що призвела до феодалізації* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lesovod.org.ua/node/24480> **21.** Там само.

**Natalia R. Malysheva. European subsidiarity principle and decentralize governance in the sphere of environmental protection in Ukraine**

*The article is devoted to the legal analysis of the preconditions, basic directions, factors, features of realization and limits of the decentralization policy implementation in the sphere of environmental protection taking into account european principle of subsidiarity. The weaknesses of the corresponding process in Ukraine are identified and the ways to overcome them on the base of the foreign experience are proposed.*

*Subsidiarity as a basic principle of powers distribution in the field of the environment protection and natural resources has become a major one not only in the vertical dimension – between national, regional and local levels, but also in the horizontal dimension – between the different powers and executive agencies of general competence.*

*The principle of subsidiarity involves not only the decentralization of administrative powers, but also the choice of the optimal level of resolving the environmental problems based on factors connected with places of problem emerging and the extent of its distribution, which may in some cases lead to the centralization of competences.*

*The environmental field vectors belong to national security; because decentralization in the relevant area should be approached carefully, taking care primarily about environmental safety as the main duty of the state, but with the most comprehensive, taking into account interests of the population of a territory.*

*Decentralization in the sphere of environmental protection on the base of the subsidiarity principles involves not only the formal creation of structures, delegation of functions, the statutory powers, but also insuring of their implementation through financial (budgetary, tax) regulation, the availability of specialized human resources, logistical support of respective powers and other factors. The specificity of the environmental sphere is connected to the need of overcoming various kinds of conflict of interests; both public and private; environmental and economic. These factors should be considered in the process of decentralization in the rel-*

evant field, trying to find the optimal level of regulation to give preference to such levels and structural units having the capacity to ensure public environmental interests which are not associated with private or group interests.

Analysis of the European practice of decentralization in the environmental field, implemented in the EU in 80-th of XXth century, leads to taking into account the regional and local authorities in the adoption of certain environmentally significant decisions, while maintaining responsibility of the State in the field of implementation of framework ecological security agreements.

**Keywords:** decentralization, centralization, administrative functions, environmental protection, subsidiarity principle, European Law, controls, licensing procedures, controlling powers.

УДК 349.41

**О. Б. КИШКО-ЄРЛИ,**  
кандидат юридичних наук

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ЕКОЛОГІЧНІЙ ТА ПРИРОДОРЕСУРСНІЙ СФЕРАХ

У статті досліджуються особливості правових засад проведення реформи децентралізації в екологічній та природоресурсній сфері та на підставі аналізу надано рекомендації щодо стратегічного планування реалізації цього виду секторальної реформи децентралізації.

**Ключові слова:** децентралізація, місцеве самоврядування, реформа, екологічне та природоресурсне законодавство, кодифікація.

### **Кишко-Ерли О. Б. Правовые основы стратегического планирования децентрализации в экологической и природоресурсной сферах**

В статье исследуются особенности правовых оснований проведения реформы децентрализации в экологической и природоресурсной сфере и на основании анализа предоставлены рекомендации относительно стратегического планирования реализации этого вида секторальной реформы децентрализации.

**Ключевые слова:** децентрализация, местное самоуправление, реформа, экологическое и природоресурсное законодательство, кодификация.

### **Kyshko-Erli O. B. Legal grounds of decentralization strategical planning in environmental and natural resources spheres.**

In article research was conducted on peculiarities of legal grounds of decentralization reform performance in environmental and natural resources spheres and on the base of conducted analyze were provided recommendations on strategical planning that kind of sectoral decentralization reform performance.

**Key words:** decentralization, local self-government, reform, environment and natural resources legislation, codification.

У преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування, яка була ратифікована Україною <sup>1</sup>, зазначається, що охорона і посилення місцевого само-