

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 ¹, зазначається, що охорона і посилення місцевого само-

врядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади.

1 квітня 2014 р. Кабінетом Міністрів України була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні², метою якої є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Одним із шляхів досягнення поставленої мети визначається розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади.

Необхідність децентралізації влади в Україні також встановлюється і в низці інших програмних документів, серед яких слід виділити такі, як:

– Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»³, яка передбачає реалізацію 62 реформ, у тому числі децентралізацію та реформу державного управління. Метою політики у сфері децентралізації визначається відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування;

– Коаліційна угода⁴, розділ 7 якої присвячений децентралізації та реформі публічної адміністрації;

– Програма діяльності Кабінету Міністрів України⁵, розділ 7 якої також присвячений децентралізації та реформі публічної адміністрації;

– План законодавчого забезпечення реформ в Україні⁶, який був схвалений постановою Верховної Ради України та спрямований на забезпечення комплексного бачення перспектив законодавчої підтримки національних реформ.

Додатково в цьому контексті слід згадати Порядок денний асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію⁷, який був схвалений Радою асоціації між Україною та ЄС 16 березня 2015 р.

Метою цього Порядку денного асоціації є підготуватися та сприяти імплементації Угоди про асоціацію через створення практичного середовища, у якому можуть бути реалізовані найважливіші цілі політичної асоціації та економічної інтеграції, та визначення переліку пріоритетів для спільної секторальної роботи.

На основі цього сторони погодилися встановити діалог і співпрацювати з метою, зокрема, зміцнення функціонування місцевого та створення регіонального самоврядування, правового статусу служби в органах місцевого самоврядування, у тому числі шляхом децентралізації, яка наділить їх значними повноваженнями та забезпечить відповідними фінансовими ресурсами згідно

з відповідними стандартами, що містяться в Європейській хартії місцевого самоврядування.

Таким чином, спираючись на зазначені документи, в Україні була започаткована реформа децентралізації.

У міжнародному праві не існує загальноприйнятого визначення децентралізації. У найпростішому розумінні децентралізація означає передачу політичних, адміністративних та/або фінансових повноважень підрозділам середнього та/або нижчих рівнів державної ієрархії⁸.

В Юридичній енциклопедії децентралізація визначається як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру. Вона, як правило, здійснюється цілеспрямовано з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціональної ваги, а також втілення у життя специфічних регіонально-локальних програм⁹.

В Україні реформу децентралізації прийнято умовно поділяти за змістом на дві складові. Перший напрям – це безпосереднє реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а другий – це так звані секторальні реформи, проведення яких планується у таких сферах суспільного життя, як освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, природокористування.

Суспільні відносини щодо організаційно-правового забезпечення реалізації місцевого самоврядування були предметом розгляду багатьох учених в Україні, зокрема, це: Б. П. Андресюк, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. А. Григор'єв, Н. В. Камінська, В. М. Кампо, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, В. С. Куйбіда, З. М. Луценко, П. М. Любченко, Н. В. Мішина, М. П. Орзіх, Б. А. Пережняк.

Метою цієї статті є дослідження особливостей правових засад проведення реформи децентралізації в екологічній і природоресурсній сфері та на підставі проведеного аналізу надати рекомендації щодо стратегічного планування реалізації цього виду секторальної реформи децентралізації.

Дана проблематика була предметом розгляду українських учених-економістів, серед яких слід назвати: І. К. Бистрякова, Д. В. Клинового, О. В. Мельник. Проте у вітчизняній юридичній науці проблеми реформування природоресурсного та екологічного законодавства саме з погляду забезпечення проведення реформи децентралізації потребують додаткової розробки.

Передусім потрібно окреслити коло змін і доповнень, унесення яких планується до нормативно-правових актів України, що регулюють суспільні відносини у природоресурсній та екологічній сфері. З цією метою програмні документи, які прийняті наразі в Україні в цій сфері, можна розділити на дві групи за критерієм визначеності або деталізації запропонованих змін.

Так, до першої групи слід віднести Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», якою в загальному вигляді передбачається проведення земельної реформи та реалізація програми збереження навколишнього природного середовища.

Згідно з Коаліційною угодою має бути проведена реформа у сфері управління та охорони довкілля за такими основними напрямками, як: реформування системи управління сферою охорони довкілля, включаючи нагляд (контроль); приведення чинного законодавства України до директив ЄС, впровадження яких є невід'ємною частиною виконання Угоди про асоціацію України з ЄС; створення прозорих механізмів одержання документів дозвільного характеру; створення єдиної уніфікованої електронної системи доступу до інформації про дозволи, звіти, матеріали перевірок у сфері довкілля; запровадження моделі управління водними ресурсами з урахуванням басейнового принципу управління та гідрографічного районування територій.

Програмою діяльності Кабінету Міністрів України в межах реформи децентралізації встановлюється необхідність надання громадам права розпоряджатися земельними ресурсами. Внесення змін до земельного законодавства передбачається також у межах проведення реформи сільського господарства (проведення розмежування земель різних форм власності, запровадження виключно аукціонного порядку передачі земель, що знаходяться в державній чи комунальній власності, в оренду, розвиток ринку оренди землі (можливість продажу прав та їх застави), спрощення процедур реєстрації договорів оренди, запровадження механізмів збереження та відтворення земельних ресурсів шляхом розвитку меліорації, рекультивації, нормування та стандартизації у галузі охорони земель, надання права розпоряджатися землею об'єднаним територіальним громадам, в інших випадках – обов'язкове погодження питань використання земель з органами місцевого самоврядування). Okремо виділяється реформа системи управління довкіллям та інтеграція екологічної політики в інші галузеві політики, зміст якої кореспондується з відповідними положеннями Коаліційної угоди.

До основних повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні віднесено, зокрема, забезпечення вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель), а до основних повноважень органів місцевого самоврядування обласного рівня – забезпечення охорони навколишнього природного середовища. Цим же документом передбачається, що для створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для органів місцевого самоврядування має бути дотриманий принцип надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад.

Тож уже в недалекому майбутньому суттєві інновації мають бути запроваджені в правовому регулюванні значного кола суспільних відносин у природоресурсній та екологічній сферах.

До другої групи програмних документів, які конкретизують загальні концептуальні положення зазначених документів, насамперед слід віднести План

законодавчого забезпечення реформ в Україні (далі План), який був схвалений постановою Верховної Ради України. Ним визначаються засоби здійснення запропонованих реформ. Як визначено у Плані, він повинен стати базовою платформою реалізації Верховною Радою України політико-правових засад розвитку суспільства і держави, інструментом досягнення цілей стратегічних реформ в Україні.

Даним Планом у межах конституційної реформи передбачається внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг, включаючи вирішення земельних питань (п. 17 Плану). В цілому Планом передбачається необхідність внесення більше 25 різних змін і доповнень до екологічного та природоресурсного законодавства України, включаючи прийняття нової редакції Кодексу України про надра. Заплановані зміни до згаданих галузей права мають різноплановий характер і передбачені в таких розділах та підрозділах Плану, як запобігання та боротьба з корупцією (щодо внесення змін до Закону України «Про державний земельний кадастр»), оборонно-промисловий комплекс (щодо особливостей відчуження земель оборони), регуляторна політика та дерегуляція (щодо спрощення процедур та скорочення строків оформлення прав користування і продажу земель (крім земель сільсько-господарського призначення), добувна промисловість (щодо спрощеного порядку надання земельних ділянок у цій сфері), паливно-енергетичний комплекс (щодо удосконалення процедури відведення земельних ділянок для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності), розвиток фізичної культури, спорту та туризму (щодо обов'язкового резервування та продажу земельних ділянок під будівництво об'єктів фізкультурно-спортивного спрямування).

Значний блок змін природоресурсного та екологічного законодавства передбачений у межах реформування агропромислового комплексу. Заплановані зміни стосуються посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами, розширення повноважень органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними ділянками і здійснення контролю за використанням та охороною земель, проведення земельних торгів, удосконалення умов реалізації права на видобування прісних підземних вод, розвитку орендних відносин на землю тощо.

Окремо в Плані виділений розділ щодо охорони довкілля та природоохористування. Його положення спрямовані на адаптацію законодавства України до *acquis communautaire*, відповідно до вимог, передбачених Угодою про асоціацію¹⁰.

Додатково розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р був затверджений План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні¹¹.

Як свідчить аналіз, найближчим часом екологічне та природоресурсне законодавство України має зазнати значних трансформацій. Однак запропоновані зміни не є систематизованими з погляду саме екологічного та природоре-

сурсного законодавства, вони віднесені до різних напрямів реформування економіки та суспільного життя України. Тож цілком імовірно, що розробка і прийняття відповідних законопроектів матиме вибірковий характер та не забезпечить системного розвитку даних галузей законодавства.

Також слід звернути увагу на поточний стан екологічного та природоресурсного законодавства України. В юридичній літературі виділяють такі специфічні риси, ознаки екологічного права, як відносна молодість і надзвичайна інтенсивність розвитку, численність і різноманітність нормативного матеріалу, виключна оновлюваність і новизна правових норм, конфліктність, яка проявляється передусім між екологічними і економічними пріоритетами, інтересами держави та індивідів¹².

Нова хвиля точкових змін і доповнень до природоресурсного та екологічного законодавства України може призвести до ще більшого ускладнення структури цієї галузі законодавства, накопичення значної кількості підзаконних нормативно-правових актів та суперечливих положень даних актів.

Досвід окремих держав – членів ЄС у сфері вдосконалення природоресурсного та екологічного законодавства свідчить про доцільність одночасного проведення кодифікації цього законодавства та адаптації до *acquis communautaire*. Проведення кодифікації екологічного та природоресурсного законодавства означатиме його вдосконалення по суті та оновлення застарілих нормативно-правових норм.

Прийняття Екологічного кодексу України відповідно до зазначених вимог сприятиме тому, що нові закони та підзаконні нормативно-правові акти, які розроблятимуться на його виконання, априорі відповідатимуть основним принципам та вимогам *acquis communautaire* у сфері охорони навколишнього природного середовища.

1. *Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування*: Закон України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. Ст. 249; 2. *Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні*: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // Офіційний вісник України – 2014. – № 30. Ст. 831; 3. *Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»*: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 6. – 15.01; 4. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/file/text/33/f439014n8.pdf>; 5. *Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України*: Постанова Верховної Ради України від 14 квітня 2016 р. № 1099-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 18. Ст. 208; 6. *Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні*: Постанова Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 31. Ст. 297; 7. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3FshowHidden=1&art_id=243281941&cat_id=223345338&time=1266423569791; 8. URL: http://despro.org.ua/media/articles/av_despro_02_v_rechat_pdf; 9. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 2003 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://leksika.com.ua/19320925/legal/detsentralizatsiya>; 10. *Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони*: Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII // Відомості Верховної Ради України. –

2014. – № 40. Ст. 2021. **11.** Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р» // Урядовий кур'єр – 2016 – № 186. – 04.10; **12.** Кобецька Н. П. Екологічне право України : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2007. С. 22-23 (352 с.).

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

Started from 2014, when government of Ukraine adopted Conception on self-government reforming and territorial organization of power in Ukraine, decentralization reform was initiated.

It is also based on such program documents as Strategy for sustainable development of Ukraine-2020, which was adopted by Decree of President January 12, 2015; Coalition Agreement 2014 and Program of Activities of Cabinet of Ministers of Ukraine, adopted by Resolution of Parliament April 14, 2016.

In Ukraine, decentralization reform conditionally is devoted into two parts. First direction of reform – it is directly reforming of self-government and territorial power organization in Ukraine, second direction – it is, so called sectoral reforms, which are planning to be implemented in such spheres of public life as education, health protection, social protection and nature management.

The purpose of this article is to research peculiarities of legal grounds for decentralization reform performance in ecological and natural resources spheres and based on following analyses to provide recommendations on strategical planning of such sectoral reform of decentralization.

As it was found out, in nearest future environmental and natural resources legislation of Ukraine should be considerable changed. At the same time proposed amendments are not systematized from the point of view of environmental and natural resources law, they are distributed for different directions of economy and public relations reforming in Ukraine. Taking into consideration the following provisions, it is possible to assume that working out and adoption of appropriate drafts of legal documents will have selective character and will not ensure systematic development of such legislation branches.

New wave of amendments to natural resources and environmental legislation of Ukraine could lead to further complication of these legislation structures, accumulation of significant amount of secondary level legal acts and its controversial provisions.

*Experience of particular states-members of EU in the sphere of improvement natural resources and environmental legislations shows that it is reasonable to carry out simultaneously codification of this legislation and its adaptation for *acquis communautaire*. Conducting codification of environmental and natural resources legislation will ensure its substantive improvement and renovation of out-of-date legal norms.*

*Adoption of new Environmental Code of Ukraine in accordance with mentioned above requirements will contribute that in future new laws and secondary legal acts, which will be worked out for it implementation, will be automatically a priori correspondent to main principles and provisions of *acquis communautaire* in the sphere of environmental protection.*

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