

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА імені В. М. КОРЕЦЬКОГО

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ  
ТА РОЗВИТОК ЕКОЛОГІЧНИХ  
І ПРИРОДОРЕСУРСНИХ  
ПРАВОВІДНОСИН**

**Монографія**

Відповідальний редактор:  
академік НАПрН України *Н. Р. Малишева*

Харків  
«Право»  
2019

УДК 342.25(477):332.142.6

Д39

*Рекомендовано до друку вченою радою  
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України  
(протокол №2 від 31 січня 2019 р.)*

**Рецензенти:**

*О. В. Батанов*, доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України;

*М. В. Краснова*, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**Авторський колектив:**

*Н. Р. Малишева* – вступ, 1.1 (спільно з О. Б. Кишко-Єрлі), 1.3, висновки; *П. Ф. Кулинич* – 3.1; *О. Б. Кишко-Єрлі* – 1.1 (спільно з Н. Р. Малишевою), 1.2 (спільно з В. В. Семенякою); *В. В. Семеняка* – 1.2 (спільно з О. Б. Кишко-Єрлі); *А. М. Гурова* – 1.4; *В. І. Олещенко* – 2.1; *Н. В. Воротіна* – 2.2; *Т. А. Костецька* – 2.3; *Н. Д. Красіліч* – 3.3; *М. І. Єрофеев* – 3.2, 3.4

**Децентралізація** влади в Україні та розвиток екологічних і природоресурсних правовідносин : монографія / Н. Р. Малишева, П. Ф. Кулинич, В. І. Олещенко та ін. ; відп. ред. Н. Р. Малишева. – Харків : Право, 2019. – 304 с.

ISBN 978-966-937-732-6

У монографії з позиції сучасних наукових поглядів висвітлюються процеси, які супроводжують реформу децентралізації, та їх вплив на розвиток екологічних і природоресурсних відносин. Аналізуються як позитивні сторони децентралізації, так і загрози, пов'язані з неврахуванням особливостей відповідної предметної сфери. Робляться теоретичні узагальнення та надаються практичні рекомендації щодо розвитку екологічних і природоресурсних відносин з урахуванням необхідності децентралізації влади.

Розрахована на науковців, працівників органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, фахівців екологічного і природоресурсного профілю, всіх, хто цікавиться відповідною проблемною сферою.

УДК 342.25(477):332.142.6

- © Малишева Н. Р., Кулинич П. Ф., Олещенко В. І. та ін., 2019
- © Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2019
- © Видавництво «Право», 2019

ISBN 978-966-937-732-6

## **Вступ**

---

---

В 2014 р. в Україні стартувала реформа з децентралізації. Точкою відліку цієї реформи вважається схвалення Кабінетом Міністрів України Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Концепцію прийнято з метою 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<sup>1</sup>.

Реформу з децентралізації по праву вважають однією з найуспішніших, найрезультативніших стратегічних реформ за всі роки незалежного державотворення в нашій державі. Завдяки її проведенню вже вдалося вирішити значний обсяг проблем, які десятиліттями стримували успішний динамічний розвиток територій України, створення комфортного та безпечного середовища життєдіяльності людини.

Низка нормативно-правових актів, прийнятих останніми роками, дала поштовх для активного розвитку владного інституту, найбільш наближеного до людини, – місцевого самоврядування, зокрема, сприяла укрупненню територіальних громад шляхом їх добровільного об'єднання на базовому рівні місцевого самоврядування. Саме об'єднаним територіальним громадам в процесі реформи надається ключова роль в плані ефективної організації

---

<sup>1</sup> Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. – Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01. 04. 2014 р. – № 330-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

місцевого самоврядування, оптимізації розподілу та витрачання на потреби місцевого розвитку значних фінансових, матеріальних та інших ресурсів, які в результаті реформи почали безпосередньо надходити до місцевих бюджетів. Водночас разом з додатковими економічними та соціальними спроможностями, розширенням фінансової бази, владних повноважень, на рівень місцевого самоврядування перейшла й відповідальність перед громадянами за вирішення питань, які найбільш ефективно можуть бути вирішені саме на місцевому рівні, а перед державою – за законність відповідної діяльності. До старту реформи в Україні існувало 12 000 територіальних громад<sup>1</sup>. За останніми даними, вже утворено 876 об'єднаних територіальних громад<sup>2</sup>. А відповідно до Середньострокового плану дій Уряду до 2020 р. передбачено 100% завершення об'єднання громад місцевого рівня в ОТГ до 2020 р.<sup>3</sup>

Заходи щодо посилення спроможності територіальних громад, підвищення рівня їх відповідальності за соціально-економічний розвиток своїх територій та зацікавленості в їх інвестиційній привабливості, таким чином, мають на меті формування у кожного громадянина України, незалежно від того, де він проживає, позиції господаря на власній землі.

Такою є загальна канва реформи децентралізації. Однак, як і в усякій стратегічній реформі, що включає в свою орбіту не одну, а всі/більшість сфер життєдіяльності суспільства, різні галузі господарювання та соціального розвитку, відповідні оптимізаційні дії повинні враховувати й особливості кожної предметної сфери. Причому таке врахування є не менш, а подекуди й більш важливим, ніж 100-відсоткова відповідність загальним засадам реформування. Адже будь-які негативні наслідки, що можуть бути спричинені тій чи іншій предметній сфері в результаті реформи, можуть дати поштовх для її загальної критики, дискредитувати в цілому її позитивну спрямованість.

---

<sup>1</sup> Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. – Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01. 04. 2014 р. – № 330-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

<sup>2</sup> Центральна виборча комісія: Державний реєстр виборців. URL: [http://www.drv.gov.ua/portal!/cm\\_core.cm\\_index?option=ext\\_gromada&prejim=1&pmn\\_id=145](http://www.drv.gov.ua/portal!/cm_core.cm_index?option=ext_gromada&prejim=1&pmn_id=145).

<sup>3</sup> Про затвердження Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та Плану пріоритетних дій Уряду на 2017 р. – Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09. 04. 2017 р. № 275-р. Урядовий портал URL: <http://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249935442#>.

Однією з таких предметних сфер, що має суттєву специфіку та потребує особливих підходів у визначенні доцільних меж в здійсненні децентралізації влади, співвідношення централізаційних та децентралізаційних повноважень, є сфера охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки та раціонального природокористування. Намагання сліпо слідувати лише загальним настановам з децентралізації, нехтування при цьому внутрішніми закономірностями розвитку предметної сфери можуть призвести до негативних наслідків для екологічних і природоресурсних відносин, – з одного боку, і до загальної втрати суспільної довіри до реформи, що здійснюється, – з іншого.

Метою даної монографії є виявлення як загальних рис, так і особливостей здійснення децентралізації в екологічній та природоресурсній сферах та їх врахування в процесі реформи, що наразі відбувається в Україні.

# ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В ЕКОЛОГІЧНІЙ ТА ПРИРОДОРЕСУРСНІЙ СФЕРАХ

## 1.1. Реформа децентралізації влади в Україні, правові підстави її здійснення

---

---

Пристаючи до дослідження відповідної проблематики, варто одразу визначитись з двома ключовими категоріями відповідного процесу: «децентралізація» та «реформа».

Значимо при цьому, що в міжнародному та національному праві відсутнє загальноприйняте визначення «децентралізації», хоча у кількісному вимірі дефіциту визначень не бракує ні в національній, ні в зарубіжній правовій доктрині.

Звернемось з цього приводу до довідкових джерел. Так, найбільш відомий французький тлумачний словник «Larousse» дає кілька визначень поняття «децентралізація», два з яких мають універсальний характер. Це: 1) система організації державних адміністративних структур, за якої публічна влада розділена, а право прийняття управлінських рішень передається автономним органам регіонального чи локального рівня; 2) сукупність методів організації і управління, що полягають у перенесенні повноважень з прийняття рішень на ієрархічно нижчий рівень<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Decentralisation. URL: <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/Decentralisation/22095>.

Інший тлумачний словник «Вершина» («La Toupie») дає більш розгорнуте тлумачення цієї категорії, а саме: децентралізація визначається як політика передачі влади від держави до територіальних громад і публічних інституцій для надання їм юридичних повноважень і фінансової автономії. Передача відповідних повноважень, що однак залишаються під наглядом держави, дозволяє останній розвантажити центральну адміністрацію, поклавши відповідальність на рівень, який найбільше до цього придатний<sup>1</sup>.

Визначенню відповідного поняття присвячено й 40-сторінковий документ, спільно напрацьований Програмою розвитку ООН і Урядом Німеччини в 1999 р., в якому робиться узагальнений висновок про те, що децентралізацією є процес перерозподілу функцій, повноважень, ресурсів від центрального управління до регіонального і місцевого<sup>2</sup>.

З різних точок зору визначається децентралізація і в доктринальних джерелах. Найчастіше вказується на те, що вона означає передачу політичних, адміністративних та/або фінансових повноважень підрозділам середнього та/або нижчих рівнів публічної ієрархії<sup>3</sup>.

В Юридичній енциклопедії, виданій під егідою Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, децентралізація подається як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру. Децентралізація, як правило, здійснюється цілеспрямовано з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціональної ваги, а також втілення у життя специфічних регіонально-локальних програм<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Définition de la décentralisation. URL: <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Decentralisation.htm>.

<sup>2</sup> Decentralization: A Sampling of Definitions (Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance) – 1999. – 40 p. – P. 5–8.

<sup>3</sup> Ніколь Топпревін. Дієве місцеве самоврядування як запорука успішної децентралізації публічної влади: швейцарський досвід. URL: [http://despro.org.ua/media/articles/av\\_despro\\_02\\_\\_v\\_pchat\\_.pdf](http://despro.org.ua/media/articles/av_despro_02__v_pchat_.pdf).

<sup>4</sup> Горбатенко В. П. Децентралізація. – Юридична енциклопедія. 2-й том: Д-Й. – 1999 // Юридична енциклопедія. в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – С 168–169.

Гадаємо, що всі викладені тут, а також багато інших визначень «децентралізації» йдуть в правильному напрямку, звертаючи з різним ступенем повноти увагу на різні аспекти відповідного явища. Зважаючи на викладене, в нашому дослідженні ми спиратимемось на кожне таке визначення, оскільки жодне з них не суперечить нашим підходам.

Підсумовуючи, зазначимо, що: по-перше, децентралізацією є процес, який охоплює політичну, адміністративну, фінансову та соціальну сфери; по-друге, цей процес завжди спрямований на передачу повноважень, організаційної спроможності, матеріально-фінансових ресурсів на більш низький ієрархічний рівень; по-третє, основною метою децентралізації є наближення можливості прийняття управлінських рішень до найбільш пристосованого для цього рівня; по-четверте, децентралізацією разом з передачею повноважень охоплюється передача відповідальності; по-п'яте, децентралізація пов'язана з певним розвантаженням держави від виконання функцій, які можуть бути більш ефективно здійснені на регіональному чи локальному рівні, при цьому за державою зберігаються наглядові повноваження в частині неухильного виконання законодавства.

Іншим терміном, вартим з'ясування, як це не дивно, є категорія «реформи» і похідного від неї поняття «реформування». Дивно, тому що всі ми інтуїтивно розуміємо зміст, який вкладається у відповідну категорію. Однак така необхідність пов'язана з досить поширеною позицією тлумачення кожної зміни (в нашому випадку зміни, що має правове значення) в якості реформи. Це, однак, не так. Для ілюстрації відповідної тези звернемося до Вікіпедії, а саме до статті, що тлумачить вказаний термін: «Реформа — це докорінні перетворення у різних галузях державного та/або суспільного життя»<sup>1</sup>. Ключовим у даному визначенні є слово «докорінні», що відрізняє «реформу» від будь-яких поточних змін, удосконалення, реорганізації. Важливо усвідомлювати, що про реформу можна говорити лише тоді, коли перетворення пов'язані з переломом усталених процесів, традицій тощо. Ця головна ознака реформи, однак, на наш погляд, не є єдиною.

---

<sup>1</sup> Реформа (значення). URL: [http://uk.wikipedia.org/wiki/Реформа\\_\(значення\)](http://uk.wikipedia.org/wiki/Реформа_(значення)).



Вважаємо, що розмежування реформ і поточних законодавчих змін слід також здійснювати за такими ознаками:

1) реформи повинні мати чітко окреслені часові рамки (початку і закінчення), вони не можуть тривати нескінченно довго, а тим більше переходити в перманентний процес; виключення тут становлять часи зародження і формування нових правових систем, пов'язані з державотворенням, як це мало місце в Україні на початку 90-х років минулого століття;

2) реформи повинні бути концептуально вивіреними, науково обґрунтованими, причому ще до початку їх здійснення; економічно, а інколи й технічно, прорахованими, з урахуванням можливих альтернативних рішень;

3) правові зміни мають бути вмотивовані суспільними потребами оптимізації регулювання саме тієї сфери, в якій вони здійснюються; не можна сліпо «підганяти» реформування конкретної сфери під шапку загальних законодавчих перетворень в державі;

4) якщо правова реформа є секторальною, то реформування має бути попередньо оцінене з точки зору соціальної ефективності для всієї правової системи, підсистемою якої є реформована сфера;

5) нарешті, необхідність здійснення відповідних змін обов'язково повинна бути доведена до свідомості суб'єктів права, що є їх адресатами, з метою отримання від них зворотного зв'язку у вигляді підтримки реформування<sup>1</sup>.

Відомо, що за радянських часів в організації влади практично безроздільно панувала централізація, тобто повна залежність територіальних органів влади регіонального чи локального рівня від центрального. За таких умов центральні органи влади могли взяти до свого відання рішення з будь-яких питань, незважаючи на їх характер, спрямованість і ієрархічність.

---

<sup>1</sup> Малишева Н. Р. Умови ефективності реалізації норм екологічного права в умовах його реформування. – Реалізація норм екологічного, земельного та аграрного права в умовах реформування правової системи України. Збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції (з нагоди відзначення 25-річчя навчально-наукового Юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника) 8–10 вересня, м. Івано-Франківськ. – І-Ф., 2017. – 188 с. – С. 29–33.

В перше десятиліття після набуття Україною статусу незалежної держави починають здійснюватись поодинокі законодавчі дії, часто точкового характеру, спрямовані на визначення компетенції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Цьому певною мірою сприяло приєднання України до Європейської хартії місцевого самоврядування, що була підписана ще 15 жовтня 1985 р.<sup>1</sup>, а також укладення у 1994 р. Угоди про партнерство і співробітництво України з Європейським союзом<sup>2</sup>, і деякі інші дії правового характеру.

Нарешті, Конституція України 1996 р. проголосила, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5 Основного закону). Статтею 7 Конституції прямо передбачено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. В Основний закон держави було внесено спеціальний розділ XI «Місцеве самоврядування» (ст. 140–146), яким визначались питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування. Відомо, однак, що норми-принципи та норми-цілі, що містяться в Конституції, набувають безпосередньо регулюючого характеру шляхом запровадження відповідних механізмів їх реалізації в поточному законодавстві. Прийняте ж на основі Конституції законодавство України щодо місцевого самоврядування внесло лише косметичні зміни до радянської моделі централізованого управління на користь місцевого самоврядування. Головне, що протягом чверті століття нашим законодавством не сприймався принцип субсидіарності в організації влади, що зводило нанівець точкові законодавчі зміни, які тут запроваджувались.

І тільки в 2014 р. у відповідній сфері стартували політичні, правові та соціальні зміни, які можна тлумачити як реформування. Світовий досвід свідчить, що не існує єдиної моделі організації місцевого само-

---

<sup>1</sup> Європейська хартія місцевого самоврядування. Ратифікована Законом України №452/97-ВР від 15 липня 1997 р.// Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38. ст. 249.

<sup>2</sup> Ст. 70 Угоди про партнерство і співробітництво України і ЄС//Український правовий часопис. – 1998. – №2. С. 12–48.

врядування. Співвідношення різних форм місцевого управління, поєднання державного управління та місцевого самоврядування в організації влади на місцях визначається історичними, географічними і демографічними особливостями певної країни, політичним режимом, а також правовою системою<sup>1</sup>.

У ХХІ століття країни Європи увійшли зі значним досвідом адміністративно-територіальних реформ і сформованою архітектонікою адміністративно-територіального устрою. У минулому столітті було декілька хвиль адміністративно-територіальних перетворень: перша – на початку ХХ століття, пов’язана з вирішенням проблем масової урбанізації, охопила такі країни, як Австрія, Великобританія, Франція, Данія, країни Бенілюксу; друга – після Другої світової війни мала два основних напрямки: укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць з низькою щільністю населення, що відбулося, зокрема, в Норвегії, Швеції, Данії, Німеччині та ін., а також усунення регіональних диспропорцій, проведене у Німеччині, Італії, Великобританії та ін. країнах; третя – у 70–80-х роках стосувалася усунення економічних розривів шляхом перерозподілу повноважень і здійснювалася у Греції, Ірландії, Іспанії, Португалії<sup>2</sup>.

Базуючись на здобутому історичному досвіді, Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи (в 1994 р. перейменована на Конгрес місцевих та регіональних влад Європи), в 1981 році була висловлена ініціатива щодо розробки Європейської хартії місцевого самоврядування. Хартія була схвалена Комітетом міністрів країн Ради Європи та відкрита для підписання країнами членами Ради Європи 15 жовтня 1985 р. Європейська хартія місцевого самоврядування набула чинності 9 вересня 1988 року.

Наразі Європейська хартія місцевого самоврядування є основним міжнародно-правовим документом для держав-членів Ради Європи, що закріплює базові принципи місцевого самоврядування, і незважа-

---

<sup>1</sup> Державне управління: плани і проекти економічного розвитку: Монографія / Власюк О. С., Дерюгіна Т. В., Запатріна І. В. та ін. – К.: 2006. – 624 с. – с. 366–367.

<sup>2</sup> Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування / Нац. акад. прав. наук України, Наук.-дослід. ін-т держ. буд. та місц. самоврядування; ред. кол. Ю. П. Битяк [та ін.]. – Х. : Оберіг, 2012. – 64 с. – С. 9.

ючи на певну гнучкість закріплених положень (що пояснюється необхідністю врахування відмінностей у національному конституційному та адміністративному праві), встановлює обов'язкові для застосування правила, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування.

Як зазначається в пояснювальній доповіді до Європейської хартії місцевого самоврядування, її метою є компенсація відсутності єдиних європейських стандартів з оцінки та забезпечення прав місцевих органів самоврядування, які є найближчими для громадянина і надають йому можливість брати ефективну участь у прийнятті рішень, що стосуються його повсякденного оточення. Хартія покликана сприяти виконанню основного призначення Ради Європи, а саме підтримувати демократичну свідомість в Європі та захищати права людини в найширшому розумінні. Хартія втілює переконання, що ступінь самоврядування, яким користуються органи місцевого самоврядування, можна розглядати як критерій справжньої демократії<sup>1</sup>.

Ратифікація і набуття чинності Європейською хартією місцевого самоврядування призвели до нового етапу впровадження адміністративних та територіальних реформ в державах-членах Ради Європи.

В Україні Конституцією визнається та гарантується місцеве самоврядування як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України<sup>2</sup>.

Відповідно до Конституції Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>3</sup> визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

---

<sup>1</sup> Європейська хартія про місцеве самоврядування та пояснювальна доповідь / Публікація Ради Європи URL: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2008/04/УЕНМС.pdf>.

<sup>2</sup> Конституція України від 28.06. 1996 р. – Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. – ст. 2598.

<sup>3</sup> Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – ст. 170.