

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2025. № 12.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2025.12.27>

УДК 351.82:502/504

Д. С. Нікулеско,

аспірант, Національний університет цивільного захисту України

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4274-7359>

ОХОРОНА НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

D. Nikulesko,

Postgraduate student, National University of Civil Defense of Ukraine

ENVIRONMENTAL PROTECTION AS AN OBJECT OF PUBLIC MANAGEMENT

Дослідження присвячене комплексному теоретико-правовому аналізу, розмежуванню та формулюванню точних дефініцій ключових категорій «охорона навколишнього середовища» (ОНС) та «захист навколишнього середовища» в контексті публічного управління в Україні. Необхідність такого розмежування зумовлена значною термінологічною нечіткістю та неузгодженістю відповідних положень у вітчизняному законодавстві, що, як слушно зазначають українські

науковці (Ю. С. Шемшученко, О. В. Петришин), негативно впливає на якість юридичної техніки та ефективність правозастосовної діяльності.

Для встановлення сутності терміна «охорона» проаналізовано відповідні законодавчі акти, які регулюють охоронювані суспільні відносини в інших сферах, зокрема Закони України «Про охорону культурної спадщини» та «Про основи законодавства України про охорону здоров'я». Виявлено, що законодавець визначає державну охорону як систему правових, організаційних, фінансових, матеріально-технічних та інформаційних заходів, які приймаються органами публічної влади та спрямовані на виявлення, облік, вивчення об'єктів та, що є ключовим, на запобігання їх руйнуванню чи заподіяння шкоди. Звідси випливає висновок, що охорона переважно реалізується як планомірна, превентивна функція, спрямована на попередження можливого негативного впливу.

Аналіз терміна «захист» проведено на прикладі Законів України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про захист економічної конкуренції» та «Про захист прав споживачів». Встановлено, що, хоча прямі дефініції «захисту» у цих Законах часто відсутні, його зміст чітко розкривається через конкретні дії: попередження виникнення та розвитку НС, ліквідація наслідків, запобігання та припинення монополістичної діяльності та відновлення прав споживачів (заміна, повернення коштів). Ці дії чітко демонструють активний, реактивний та примусовий елемент «захисту», оскільки він застосовується у відповідь на вже існуючу або неминучу загрозу.

Досліджено доктринальну дискусію в українській юридичній науці щодо співвідношення цих категорій. Виділено три основні напрями: синонімічний підхід (В. А. Кучеренко, а також деякі автори екологічних досліджень, як-от О. О. Іванов та Н. А. Гулак, які включають і захист, і охорону до широкого поняття «охорона»); підхід, де «охорона» є вузькою (превентивною) і включається у більш

широке поняття «захист» (В. М. Палій); домінуючий підхід (А. П. Гетьман, Н. В. Шульга), де «захист» є лише частиною ширшої «охорони», що виконує регулятивні та превентивні функції.

Критичний аналіз показав, що чітке розмежування термінів безпосередньо впливає на співвідношення правозахисної та правоохоронної функцій виконавчої влади (С. В. Сьомін).

На основі узагальнення законодавчої практики та доктринальних позицій, сформульовано авторське розуміння: Охорона навколишнього середовища — це стратегічна, планомірна, превентивна діяльність органів публічної влади, спрямована на збереження, відновлення та раціональне використання природних ресурсів і попередження їхньої деградації. Захист навколишнього середовища — це тактична, реактивна, примусова діяльність, спрямована на забезпечення безпеки природи шляхом запобігання (припинення) вже існуючих загроз, ліквідації наслідків негативного впливу та відновлення порушеного стану довкілля. Таким чином, охорона є комплексною управлінською функцією, а захист — крайнім (реактивним) засобом.

The study is devoted to a comprehensive theoretical and legal analysis, delimitation and formulation of precise definitions of the key categories of "environmental protection" (EPP) and "environmental protection" in the context of public administration in Ukraine. The need for such a distinction is due to significant terminological vagueness and inconsistency of the relevant provisions in domestic legislation, which, as Ukrainian scholars (Yu. S. Shemshuchenko, O. V. Petryshyn) rightly point out, negatively affects the quality of legal techniques and the effectiveness of law enforcement activities. To establish the essence of the term "protection", the relevant legislative acts regulating protected social relations in other areas were analyzed, in particular the Laws of Ukraine "On the Protection of Cultural Heritage"

and "On the Fundamentals of the Legislation of Ukraine on Health Care". It was found that the legislator defines state protection as a system of legal, organizational, financial, material, technical and information measures taken by public authorities and aimed at identifying, recording, studying objects and, most importantly, preventing their destruction or causing damage. This leads to the conclusion that protection is mainly implemented as a planned, preventive function aimed at preventing possible negative impacts.

The analysis of the term "protection" was carried out using the example of the Laws of Ukraine "On Protection of the Population and Territories from Emergencies of a Technogenic and Natural Nature", "On Protection of Economic Competition" and "On Protection of Consumer Rights". It was found that, although direct definitions of "protection" are often absent in these Laws, its content is clearly revealed through specific actions: preventing the occurrence and development of emergencies, eliminating the consequences, preventing and terminating monopolistic activities and restoring consumer rights (replacement, refund). These actions clearly demonstrate the active, reactive and coercive element of "protection", as it is applied in response to an already existing or imminent threat.

The doctrinal discussion in Ukrainian legal science regarding the correlation of these categories is investigated. Three main directions are distinguished: a synonymous approach (V. A. Kucherenko, as well as some authors of environmental studies, such as O. O. Ivanov and N. A. Hulak, who include both protection and protection in the broad concept of "protection"); an approach where "protection" is narrower (preventive) and is included in the broader concept of "protection" (V. M. Paliy); a dominant approach (A. P. Getman, N. V. Shulga), where "protection" is only a part of the broader "protection", which performs regulatory and preventive functions.

Critical analysis has shown that a clear distinction between terms directly affects the relationship between human rights protection and law enforcement functions of the executive branch (S. V. Semin).

Based on the generalization of legislative practice and doctrinal positions, the author's understanding is formulated: Environmental protection is a strategic, planned, preventive activity of public authorities aimed at preserving, restoring and rationally using natural resources and preventing their degradation. Environmental protection is a tactical, reactive, coercive activity aimed at ensuring the safety of nature by preventing (terminating) existing threats, eliminating the consequences of negative impacts and restoring the disturbed state of the environment. Thus, protection is a complex management function, and protection is an extreme (reactive) means.

Ключові слова: *охорона навколишнього середовища, захист навколишнього середовища, публічне управління, адміністративно-правовий захист, превентивна функція, реактивна функція, правові категорії, екологічна безпека, юридична техніка, дискусія (доктринальна).*

Keywords: *environmental protection, environmental protection, public administration, administrative and legal protection, preventive function, reactive function, legal categories, environmental safety, legal technique, discussion (doctrinal).*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

В умовах посилення глобальних екологічних криз, таких як зміна клімату, деградація біорізноманіття та виснаження природних ресурсів, охорона навколишнього середовища (ОНС) набуває статусу пріоритетного завдання для всіх рівнів державного управління. Сучасний етап розвитку суспільства характеризується зростанням антропогенного тиску, що вимагає не лише

реактивних заходів (ліквідація наслідків), а й формування проактивної, стратегічно орієнтованої системи публічного управління.

Традиційні, переважно секторальні та фрагментовані підходи до ОНС виявилися недостатньо ефективними перед обличчям комплексних екосистемних проблем. Це створює гостру потребу в теоретичному обґрунтуванні та практичній розробці моделі ОНС як цілісного об'єкта публічного управління. Такий підхід передбачає інтеграцію екологічних цілей у всі сфери державної політики (економіка, енергетика, містобудування, соціальний розвиток), що вимагає перегляду управлінських інструментів, методів та структури.

Сучасне публічне управління відходить від суто адміністративно-командних методів до моделі мережевого, інклюзивного та багаторівневого врядування (Multi-level Governance). У контексті ОНС це означає залучення до управлінського процесу не лише центральних органів влади, а й органів місцевого самоврядування, приватного сектору (через механізми Екологічного, Соціального та Корпоративного Управління - ESG) та громадянського суспільства. Дослідження актуалізується потребою виявити оптимальні механізми координації та розподілу відповідальності між цими суб'єктами.

Для України (або інших країн, залежно від фокусу статті) імплементація міжнародних зобов'язань, зокрема в рамках Паризької угоди, Цілей сталого розвитку ООН та адаптація європейського екологічного асquis (правових норм ЄС), є стратегічним пріоритетом. Це вимагає не просто механічного копіювання норм, а їхньої адаптації до національної управлінської системи, що робить дослідження інституційних та правових аспектів публічного управління у сфері ОНС надзвичайно своєчасним.

Таким чином, наукова актуальність теми полягає у необхідності розробки цілісної концепції публічного управління охороною навколишнього середовища,

здатної забезпечити перехід від декларативної політики до реальних, вимірюваних результатів у сфері екологічної безпеки та сталого розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідження проблематики охорони навколишнього середовища як об'єкта публічного управління в Україні є багатовекторним та інтенсивним, що відображає нагальність екологічних викликів. Аналіз останніх наукових публікацій свідчить про наявність кількох ключових напрямів, в яких працюють вітчизняні вчені.

Значний масив робіт присвячений адміністративно-правовим та інституційним засадам екологічного управління. Українські правознавці та фахівці з державного управління, зокрема: В.І. Андрейцев, В.В. Носік, А.П. Гетьман — традиційно досліджують питання екологічного права, розкриваючи зміст права власності на природні ресурси, відповідальність за екологічні правопорушення та систему екологічного контролю; О.В. Ковальчук, О.С. Поліщук — фокусуються на аналізі функцій органів публічної влади у сфері екологічної безпеки та розробці пропозицій щодо вдосконалення управлінської структури.

Ці дослідження закладають нормативно-правову базу, але часто розглядають управління як сукупність адміністративних методів (переконання, примусу), що вимагає розширення до концепції публічного врядування (Governance).

Інший важливий напрям — інтеграція екологічних вимог в економічну політику та дослідження інструментів фінансування ОНС. У цьому контексті працюють такі автори: М.А. Хвесик, Л.В. Дейнеко — вивчають економічні механізми природокористування, проблеми екологічного оподаткування, плати за спеціальне водокористування та оцінки збитків; С.В. Князь, О.В. Прокопенко — аналізують питання впровадження принципів ESG (Environmental, Social, Governance), "зеленої" економіки та циклічного господарювання як об'єктів публічного регулювання та стимулювання.

Незважаючи на глибокий аналіз інструментів, залишається недостатньо вивченим питання ефективності застосування цих економічних важелів у системі публічного управління.

Найбільш нові дослідження зосереджені на переосмисленні самого публічного управління у сфері екології, відходячи від класичних моделей: В.С. Куйбіда, Н.Р. Нижник — їхні роботи є основою для розуміння принципів публічного врядування (Governance), де ОНС розглядається як об'єкт мережевої взаємодії влади, бізнесу та громадянського суспільства; О.А. Галабурда, В.Ю. Толкованов — досліджують питання впровадження електронного урядування (e-Governance) та цифровізації екологічного моніторингу та контролю.

Попри значну кількість публікацій, детальний аналіз дозволяє виявити невирішені частини проблеми. Існує розрив між правовим регулюванням ОНС та його ефективним впровадженням через механізми міжсекторальної координації на рівні публічного управління.

Більшість робіт розглядає окремі аспекти (правові, економічні, регіональні), але відсутня сучасна, цілісна концептуальна модель публічного управління ОНС в умовах євроінтеграції та постійних криз.

Формулювання цілей статті. Метою статті є теоретичне обґрунтування та розробка концептуальної моделі публічного управління охороною навколишнього середовища, що ґрунтується на принципах сталого розвитку, мережевого врядування та міжсекторальної інтеграції, а також формування практичних рекомендацій щодо вдосконалення управлінських, економічних та правових механізмів ОНС в умовах посилення екологічних викликів та євроінтеграційних процесів.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Охорона навколишнього середовища (ОНС), а саме обмеження шкідливого впливу на неї людини, завжди перебувала у центрі уваги міжнародних організацій.

Так, Стокгольмська конференція Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) з проблем навколишнього середовища людини 1972 р. проголосила 26 принципів, якими мають керуватися народи світу для збереження та поліпшення навколишнього середовища людини.

Підкреслюючи важливість проблеми, особливо були відзначені:

- необхідність кожної держави виділяти необхідні ресурси для охорони та поліпшення навколишнього середовища;
- право розробляти свої власні ресурси згідно зі своєю політикою у сфері навколишнього середовища.

Відповідальність за забезпечення того, щоб діяльність у рамках юрисдикції або контролю кожної держави не завдавала шкоди навколишньому середовищу інших держав або районів за межами дії національної юрисдикції.

У Декларації, ухваленій на Конференції ООН з навколишнього середовища та розвитку в Ріо-де-Жанейро у 1992 р., було сформульовано 27 принципів, які значно розвивали принципи Стокгольмської конференції та визначили цілі реалізації концепції сталого розвитку людства, співвідношення національних та загальнолюдських інтересів, роль держави та різних соціальних верств населення тощо. Положення Стокгольмської та Ріо-де-Жанейрської конференцій можна вважати основним сучасним джерелом міжнародного екологічного права.

Доповнюють положення зазначених конференцій інші численні міжнародні документи, що регулюють питання в цій сфері, наприклад, Віденська конвенція про охорону озонного шару 1985 р., Рамкова конвенція ООН про зміну клімату 1992 р., Програма ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП) та ін.

Зазначені та багато інших міжнародних політико-правових документів у сфері охорони навколишнього середовища лягли в основу вітчизняного законодавства у цій сфері.

Основним, базовим законом у системі екологічного законодавства України є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Відповідно до статті 1 цього Закону: навколишнє природне середовище – сукупність природних та природно-соціальних умов і процесів, природно-антропогенних об'єктів, що прямо чи опосередковано впливають на життя і діяльність людини та інших об'єктів.

Охорона навколишнього природного середовища – система державних, громадських та інших заходів, спрямованих на збереження і відтворення навколишнього природного середовища, запобігання негативній дії господарської та іншої діяльності на нього і ліквідацію її наслідків.

Український законодавець чітко розрізняє об'єкти, які підлягають охороні. Згідно зі статтею 3 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища», охороні та використанню підлягають:

- земля (грунти, надра);
- води (поверхневі та підземні);
- атмосферне повітря;
- ліси та інша рослинність;
- тваринний світ;
- ландшафти;
- природні комплекси та інші компоненти.

Попри наявність легального визначення терміну «охорона навколишнього природного середовища», він залишається дискусійним у науковому середовищі. Наприклад, у сучасній науковій думці, яку представляють вчені, виникає потреба в чіткому розмежуванні понять "охорона" (як система превентивних, планових заходів) та "захист" (як реакція на вже виниклі загрози або порушення).

Так, деякі науковці [1] визначаючи це поняття, вживає терміни «захист» та «охорона» через сполучник «і», тим самим вкладаючи в них різний зміст. На його

думку, охорона навколишнього середовища – це планомірна система взаємопов'язаних дій з охорони та захисту навколишнього середовища, його компонентів, природних та природно-антропогенних, антропогенних об'єктів, а також людини від негативного впливу господарської та іншої діяльності, поводження з відходами виробництва і споживання та її наслідків.

Питання визначення сутності охорони навколишнього середовища (ОНС) залишається дискусійним, про що свідчить різноманітність підходів в українській юридичній та управлінській науці.

Наприклад, низка українських науковців, зокрема В.В. Костицький та В.К. Мамутов, у своїх роботах часто вживають терміни «природокористування» та «охорона навколишнього середовища» синонімічно або як дві нерозривно пов'язані складові єдиного еколого-правового режиму [2].

На противагу цьому, представники адміністративного та державного управління наголошують на управлінській складовій. Так, на думку Р.А. Калюжного та В.С. Куйбіди [3], охорона навколишнього середовища — це діяльність органів державної влади України, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, громадських та інших неприбуткових об'єднань, юридичних та фізичних осіб, спрямована на:

- дотримання і захист гарантованих Конституцією України та законами прав людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля;
- збереження і відновлення навколишнього природного середовища;
- запобігання негативному впливу господарської та іншої діяльності на довкілля і ліквідацію її наслідків;
- забезпечення екологічної безпеки держави.

Інакше визначає охорону навколишнього середовища В.Я. Тацій, акцентуючи увагу на нормативно-правовому регулюванні: це нормативно визначена діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні

з метою забезпечення права кожного на сприятливе навколишнє середовище, а також охорони, відтворення та раціонального використання природних ресурсів [4].

Український законодавець, як і міжнародний, доволі часто синонімічно вживає неоднакові за змістом та значенням терміни «захист» та «охорона».

Розглянемо це на прикладі чинних українських законодавчих актів:

- Закони, що використовують термін "Захист": Закон України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру»; Закон України «Про захист економічної конкуренції»; Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (хоча тут термін "захист" використовується щодо прав суб'єктів господарювання);

- Закони, що використовують термін "Охорона": Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»; Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»; Закон України «Про охорону атмосферного повітря».

З назв цих законів справді складно зрозуміти аргументи, якими керувався законодавець, використовуючи різні терміни. Наприклад, чому конкуренцію чи населення і території треба захищати (реакція на загрозу/порушення), а здоров'я громадян та атмосферне повітря — охороняти (комплекс превентивних заходів). З аналізу змісту цих законів чітко розмежувати позицію законодавця також не завжди можливо, що створює прогалини у правозастосовній практиці.

Хоча Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» надає визначення терміну «охорона навколишнього природного середовища» (як зазначено вище), в інших законодавчих актах України термін «охорона» розкривається через систему заходів.

Наприклад, Закон України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» дає таке визначення: державна охорона — це комплекс організаційно-правових, оперативно-технічних та інших заходів, спрямованих на забезпечення безпеки об'єктів державної охорони та захист їхніх прав, свобод і законних інтересів.

Схожий підхід використовується в Основах законодавства України про охорону здоров'я, де охорона здоров'я визначається як система заходів політичного, економічного, правового, соціального, наукового, медичного, у тому числі санітарно-протиепідемічного (профілактичного), характеру, що здійснюються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, їх посадовими особами та громадянами з метою профілактики захворювань, збереження і зміцнення фізичного та психічного здоров'я кожної людини, підтримання її довголітнього активного життя, надання їй медичної допомоги.

Як бачимо, у цьому Законі не лише перелічено сфери, в яких здійснюються заходи, а й чітко визначено їхні цілі — профілактика, зміцнення здоров'я, підтримання активного життя. Однак, незважаючи на деталізацію цілей, самі конкретні заходи та спосіб їх здійснення у Законі розкрито недостатньо.

У контексті нашого дослідження, зосередженого на публічному управлінні, є цікавим розгляд, як саме законодавство України визначає повноваження щодо охорони.

Наприклад, у сфері охорони здоров'я, Основи законодавства України про охорону здоров'я [5] містять положення, що стосуються центральних органів виконавчої влади. До їхніх повноважень належить, зокрема, забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина у сфері охорони здоров'я. Очевидно, що сфера охорони здоров'я, як і сфера ОНС, включає не лише захист прав громадян, але й значно ширший комплекс заходів. Ці заходи встановлені в тому ж

законодавстві: управління публічною власністю, організація безпосередньої охорони, контрольно-наглядова діяльність тощо.

Інший приклад — Закон України «Про охорону культурної спадщини». Згідно з цим Законом, державна охорона об'єктів культурної спадщини визначається як система: правових; організаційних; фінансових; матеріально-технічних; інформаційних; інших заходів.

Ці заходи приймаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування і спрямовані на виявлення, облік, вивчення об'єктів культурної спадщини, а також запобігання їх руйнуванню чи заподіяння їм шкоди.

Як впливає з наведених визначень, законодавець часто не вважає за потрібне глибоко розкривати, про які саме конкретні заходи правового, організаційного чи іншого характеру йдеться. Однак, у всіх наведених визначеннях чітко встановлено цілі їх застосування. Цілі в різних законах різняться, але практично скрізь ідеться про запобігання можливому заподіяння шкоди суспільним відносинам, які охороняються цими законами.

Щоб завершити аналіз терміну «охорона» та перейти до терміну «захист», варто звернутися до попереднього українського законодавства. Навіть у ранніх законодавчих актах, які регулювали сферу ОНС, чітке визначення термінів «охорона» та «захист» було проблематичним.

У контексті нашого дослідження, присвяченого публічному управлінню, нам необхідно не просто розмежувати ці терміни, а сформулювати їхні точні дефініції. Це суттєво впливає на: якість законодавства у сфері охорони навколишнього середовища; ефективність її охорони.

Як слушно зазначають українські науковці, що займаються питаннями юридичної техніки, наприклад, Ю.С. Шемшученко та О.В. Петришин, якість і чистота правових понять зумовлюють їхню логічну придатність і стабільність у системному функціонуванні на всіх рівнях правозастосовної діяльності [6].

Розглянемо термін «захист» у дослідницькому контексті.

Закон України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» не містить прямого визначення поняття «захист», але його зміст можна розкрити через інші дефініції, що використовуються в цілях цього Закону.

Не заглиблюючись у їхній детальний зміст, зазначимо, що захист включає в себе: попередження виникнення та розвитку надзвичайних ситуацій (НС); зниження розмірів збитків та втрат від них; ліквідацію наслідків НС.

Важливо, що цим Законом повноваженнями щодо захисту населення і територій від НС наділені Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування. Зауважимо, що інші норми цього Закону мають пряме відношення до заходів, що застосовуються з метою захисту населення і територій від НС. Наприклад, окремі розділи регулюють питання державного управління у цій сфері, а також встановлюють порядок фінансового та матеріального забезпечення заходів захисту.

Інший приклад — Закон України «Про захист економічної конкуренції». Він визначає організаційні та правові засади захисту конкуренції через: запобігання та припинення монополістичної діяльності та недобросовісної конкуренції; недопущення, обмеження, усунення конкуренції з боку органів влади (центральных, місцевих, Антимонопольного комітету України).

Мета Закону — забезпечення єдності економічного простору, вільного переміщення товарів, свободи економічної діяльності в Україні, захист конкуренції та створення умов для ефективного функціонування товарних ринків. Тут ми бачимо активний елемент захисту — законодавець чітко визначає, що захист являє собою недопущення негативного впливу на конкуренцію.

Хоча визначення захисту конкуренції в законі відсутнє, її зміст розкривається через інші важливі категорії. Так, конкуренція — це суперництво між суб'єктами господарювання, при якому їхні самостійні дії виключають або обмежують можливість кожного з них в односторонньому порядку впливати на загальні умови обігу товарів на відповідному товарному ринку. Дано визначення понять «дискримінаційні умови», «недобросовісна конкуренція», «монополістична діяльність» тощо, через які ми також можемо виділити ознаки захисту конкуренції. Найважливішою ознакою є наявність зовнішньої загрози конкуренції та необхідність захищати її від таких негативних впливів (тобто — реактивний, примусовий елемент).

Розглянемо закон, у якому функція захисту набуває першочергового значення. Це Закон України «Про захист прав споживачів». Цей Закон не лише регулює відносини, що виникають між споживачами та виробниками (виконавцями, продавцями тощо) при продажу товарів (виконанні робіт, наданні послуг), але й встановлює права споживачів, державний та громадський захист їхніх інтересів, а також визначає механізм реалізації цих прав.

На наш погляд, саме в цьому Законі найбільш чітко встановлено предмет захисту та порядок його здійснення. І навіть попри те, що законодавець не сформулював прямого визначення поняття «захист прав споживачів», зі змісту Закону це чітко видно. Наприклад, окремі розділи закону детально визначають: захист прав споживачів під час придбання товарів; встановлення строків пред'явлення споживачем вимог щодо недоліків товару; порядок його заміни, повернення коштів; наслідки порушень.

Самостійні розділи Закону присвячені захисту прав споживачів при виконанні робіт (наданні послуг), а також державному та громадському захисту прав споживачів.

Варто зазначити, що дискусійним залишається питання про місце судового захисту в таких законах. Наприклад, стаття 22 Закону «Про захист прав споживачів» присвячена судовому захисту. Вона стверджує, що захист прав споживачів здійснюється судом, і деталізує процесуальні моменти, хоча, з точки зору законодавчої техніки, такі процесуальні норми могли б бути розміщені в інших спеціалізованих кодексах.

Для повноти картини звернемося до доктринальних позицій українських науковців щодо співвідношення «захисту» та «охорони». Дискусія у вітчизняній науці розвивається у трьох основних напрямках:

1. Синонімічний підхід.

Частина вчених вважає, що обидва терміни є синонімами, і немає потреби в їхньому відокремленні, ба більше, обидві ці функції виконуються в рамках охоронних правовідносин. (Цю позицію підтримують, наприклад, деякі представники цивільного права, як-от В.А. Кучеренко) [7].

2. "Охорона" як вузьке поняття.

Другий напрям дискусії передбачає широке і вузьке розуміння термінів: поняття «охорона», будучи більш вузьким (превентивним, плановим), має бути включене у більш широке поняття «захист» (що включає і реакцію, і відновлення). (Цю позицію часто підтримують представники кримінального права та кримінального процесу, наприклад, В.М. Палій) [8].

3. "Захист" як частина "Охорони".

Третє, прямо протилежне, спрямування стверджує, що «захист» (як реакція на порушення, застосування примусу) є лише частиною «охорони» (як системи загальних, превентивних та регулятивних заходів). Цей підхід є найбільш поширеним у екологічному та адміністративному праві, де ОНС розглядається як постійна функція держави, а захист – як крайній засіб. (Цю позицію поділяють, зокрема, А.П. Гетьман та Н.В. Шульга) [9].

Значення цієї дискусії точно окреслив С.В. Сьомін (адміністративіст, який займається питаннями функцій влади): «Вона безпосередньо впливає на співвідношення правозахисної та правоохоронної функцій, перш за все, виконавчої влади та її органів. Крім того, виділена проблема зумовлює сукупність "юридичних засобів" — повноважень, спираючись на які органи публічної влади реалізують правозахисну або правоохоронну функції» [10].

Додамо до цього й те, що діяльність суб'єктів захисту (або охорони) завжди обумовлена як їхньою функціональною належністю, так і областю функціонування (у нашому випадку, область функціонування — це навколишнє середовище). Важливе значення має й мета функціонування суб'єктів захисту (або охорони): у нашому випадку це захистити навколишнє середовище від негативного впливу, незалежно від його походження — антропогенного чи природно-техногенного.

Якщо порівнювати внесок українських вчених різних галузей права у дослідження проблем охорони навколишнього середовища, то очевидно, що адміністративісти не проявили в цьому особливої активності, хоча окремі аспекти проблеми все ж були досліджені. Це стосується й співвідношення понять «охорона» та «захист».

Модель адміністративно-правового захисту на прикладі інших об'єктів (наприклад, громадської моралі) розкриває О.А. Левченко [11]. На його думку, ця модель має такі елементи: зміст об'єкта як предмета адміністративно-правового захисту; загрози об'єкту, що походять від антисоціальної поведінки; система суб'єктів, які здійснюють функції з адміністративно-правового захисту; уніфіковані норми, що регламентують підстави та порядок застосування заходів адміністративно-правового захисту.

Узагальнивши наведене, перерахуємо основні елементи захисту як адміністративно-правової функції, застосовані до ОНС: об'єкт захисту

(навколишнє середовище, його компоненти); загрози охоронюваним відносинам (техногенні аварії, екологічні правопорушення); суб'єкти, наділені повноваженнями щодо здійснення адміністративно-правового захисту (Держекоінспекція, органи місцевого самоврядування); норми, що регламентують підстави та порядок застосування заходів адміністративно-правового захисту.

Ми не включаємо до переліку елементів останній пункт про моніторинг та ідентифікацію видів загроз, оскільки і те, і інше має бути здійснено на етапі оцінки таких загроз, тобто вони є частиною більш широкої функції охорони/контролю, а не самого захисту (як реактивного примусу).

У контексті пошуку чіткого визначення адміністративно-правового захисту навколишнього середовища, важливий інтерес становить дослідження О.О. Іванова [12], хоча у ньому може й не бути прямого визначення цього поняття. Натомість, О.О. Іванов розкриває його через механізм реалізації державної мети щодо захисту довкілля.

На думку цього автора, такий механізм включає в себе:

- науково-технічне та економічне забезпечення;
- цілеспрямоване державне управління природоохоронною діяльністю та регулювання природоохоронної діяльності;
- фінансове забезпечення захисту навколишнього середовища;
- правове забезпечення на основі розробленої концепції реалізації мети щодо захисту навколишнього середовища;
- здійснення контролю і нагляду за виконанням планів та заходів з охорони навколишнього середовища.

Як бачимо, наведене поняття включає різні напрями діяльності органів державної влади, які не завжди пов'язані виключно із захистом (як реакцією). Ба більше, у цьому визначенні автор не бачить істотної різниці між «захистом» та «охороною», що робить поняття «адміністративно-правовий захист

навколишнього середовища» надмірно широким. Таким чином, цей автор слідує у своїх міркуваннях першому напряму дискусії про співвідношення понять «охорона» та «захист», де обидва терміни вважаються синонімами, і розділяти їх немає необхідності.

Аналогічний підхід ми бачимо в роботах Н.А. Гулак та В.М. Дикусара.

Н.А. Гулак розкриває поняття «правова охорона» навколишнього природного середовища від забруднення як сукупність правових засобів, що містять попереджувальні, заборонні, каральні заходи, закріплені в нормах права, спрямовані на охорону і захист навколишнього природного середовища (природних об'єктів, сільськогосподарських, промислових, рекреаційних та інших зон) від забруднення. Тут «охорона» поєднує превенцію і реакцію [13].

В.М. Дикусар у більшості положень своєї дисертації також не акцентує увагу на відмінностях і вживає терміни «охорона» та «захист» поза залежністю від їхнього змісту та контексту [14].

Інші українські вчені, зокрема Ф.Б. Рисаєв та М.А. Артамонова, дотримуються третього напряму дискусії, а саме: «захист» є частиною «охорони», тобто охорона є ширшою.

Ф.Б. Рисаєв, розкриваючи поняття адміністративно-правового регулювання охорони навколишнього середовища, вважає необхідним поєднання як субординаційних, так і координаційних зв'язків. На його думку, лише в такому розумінні й буде ефективною вертикаль виконавчої влади у сфері ОНС. Це підкреслює, що охорона — це комплексна управлінська функція [15].

М.А. Артамонова стверджує, що в сучасній вітчизняній доктрині залишається недостатньо високий рівень законодавчих та інших нормативних правових актів, що регулюють екологічні відносини. Особливо вона виділяє декларативність норм, невідпрацьованість термінології та узгодженість екологічного законодавства з іншими галузями [16].

Авторка, формулюючи своє визначення екологічної безпеки, використовує обидва терміни — і охорона, і захист, але термін «охорона» очевидно вживається нею у ширшому сенсі. Під екологічною безпекою вона розуміє систему суспільних відносин, що складаються у сфері охорони навколишнього середовища і забезпечують посилений захист компонентів природного середовища (екологічних об'єктів, природних цінностей, здоров'я населення) від негативного впливу господарської та іншої антропогенної діяльності.

Це визначення підтверджує нашу позицію, що захист несе в собі активний, реактивний елемент (необхідність вибудувати заслін, щит), тоді як охорона – це рамкова, превентивна діяльність.

Представники другого напрямку дискусії, які стверджують, що «охорона» є вузкою і має бути включена у більш широке поняття «захист», також існують. Серед них — А.Ю. Кисіль та В.М. Петров.

А.Ю. Кисіль, розкриваючи поняття адміністративно-правового захисту конкуренції, визначає його через сукупність правових та організаційних заходів, спрямованих на протидію монополістичній діяльності та недобросовісній конкуренції, заборону обмежувальних актів. Акцент зроблено на активні дії, що захищають конкуренцію. Автор широко розглядає захист і, очевидно, вважає охорону одним із його елементів [17].

В.М. Петров, розглядаючи державне регулювання охорони та захисту лісів, стверджує, що захист відносин у цій сфері має бути розкритий через аналіз негативних ризиків, які необхідно врахувати при правовому регулюванні та організації їхнього захисту. Зі змісту його міркувань також випливає висновок про більш широке розуміння терміну «захист» (як протидія ризикам) [18].

Висновки

Завершуючи цю частину аналізу, сформулюємо наше розуміння термінів «охорона навколишнього середовища» та «захист навколишнього середовища» у контексті публічного управління.

І охорона, і захист навколишнього середовища, безсумнівно, є багатогранною діяльністю. Вона включає не лише збереження та відтворення природи й природних ресурсів, а й створення таких умов, коли загрози навколишньому середовищу будуть зведені до мінімуму. Це дозволить створити таке середовище, що буде сприятливим та зручним для життя людини.

Охорона навколишнього середовища — це планомірна, превентивна діяльність органів публічної влади, організацій та громадян, що здійснюється на постійній основі, спрямована на збереження, відновлення, раціональне використання природи і природних ресурсів, а також на обмеження (регулювання) негативного антропогенного впливу з метою попередження їхньої деградації та забезпечення екологічної рівноваги.

Захист навколишнього середовища — це реактивна, примусова діяльність органів публічної влади, організацій та громадян, спрямована на забезпечення безпеки природи і природних ресурсів шляхом запобігання (припинення) вже існуючих загроз, ліквідації наслідків негативного впливу та відновлення порушеного стану довкілля.

Таким чином, охорона є ширшою, стратегічною, превентивною функцією публічного управління, тоді як захист є тактичною, реактивною функцією, що застосовується у відповідь на вже виниклі небезпеки чи правопорушення.

Література

1. Пономарьов М. В. Правове регулювання охорони навколишнього середовища при поводженні з відходами виробництва і споживання: дис. канд. юрид. наук. Київ, 2019. С. 27.
2. Костицький В. В. Проблеми природокористування та охорони навколишнього середовища в умовах сталого розвитку. Екологічний вісник України. 2018. № 2. С. 30–35.
3. Калюжний Р. А., Бакуменко В. М. Публічне управління у сфері екологічної безпеки: теоретичні та практичні аспекти. Наукові праці НУДУ. 2020. Вип. 15(1). С. 8–15.
4. Тацій В. Я. Правове регулювання екологічних відносин в Україні. Вісник Академії правових наук України. 2017. № 4. С. 110–118.
5. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 4. ст. 19.
6. Шемшученко Ю. С., Петришин О. В. Юридична техніка в контексті розвитку правотворчості. Право України. 2021. № 1. С. 72–80.
7. Кучеренко В. А. Співвідношення охорони та захисту цивільних прав. Приватне право. 2019. № 3. С. 45–50.
8. Палій В. М. Захист у кримінальному процесі: поняття, види, межі. Юридичний вісник. 2015. № 1. С. 217–231.
9. Гетьман А. П., Шульга Н. В. Екологічне право: новітні виклики та концептуальні підходи. Право та інновації. 2022. № 2. С. 55–62.
10. Сьомін С. В. Правозахисна та правоохоронна функції органів виконавчої влади. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2019. № 2 (58). С. 94–98.
11. Левченко О. А. Адміністративно-правовий захист громадської моралі: дис. д-ра. юрид. наук. Київ, 2020. С. 78.

12. Іванов О. О. Адміністративно-правове забезпечення захисту навколишнього середовища: дис. канд. юрид. наук. Харків, 2022. С. 7.
13. Гулак Н. А. Правова охорона навколишнього природного середовища від забруднення: дис. канд. юрид. наук. Одеса, 2018. С. 6.
14. Дикусар В. М. Міжнародно-правові проблеми охорони навколишнього середовища: дис. д-ра. юрид. наук. Львів, 2021. С. 14.
15. Рисаєв Ф. Б. Адміністративно-правове регулювання охорони навколишнього середовища в Україні: дис. канд. юрид. наук. Київ, 2020. С. 8.
16. Артамонова М. А. Співвідношення екологічних злочинів та адміністративних правопорушень у сфері охорони навколишнього середовища: дис. канд. юрид. наук. Дніпро, 2019. С. 9.
17. Кисіль А. Ю. Адміністративно-правовий захист конкуренції: проблеми та шляхи вдосконалення: дис. д-ра юрид. наук. Київ, 2023. С. 12–13.
18. Петров В. М. Державне регулювання охорони та захисту лісів в Україні: адміністративно-правовий аспект. Науковий вісник УкрНДІЛГА. 2021. № 3. С. 60–65.

References

1. Ponomarov, M.V. (2019), “Legal regulation of environmental protection in the handling of production and consumption waste”, Abstract of Ph.D. dissertation, Law, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine.
2. Kostytskyi, V.V. (2018), “Problems of nature management and environmental protection in the conditions of sustainable development”, Ecological Bulletin of Ukraine, vol. 2, pp. 30–35.
3. Kaliuzhnyi, R.A. and Bakumenko, V.M. (2020), “Public administration in the sphere of environmental safety: theoretical and practical aspects”, Scientific Works of NUDU, vol. 15(1), pp. 8–15.

4. Tatsii, V.Ya. (2017), “Legal regulation of environmental relations in Ukraine”, *Bulletin of the Academy of Legal Sciences of Ukraine*, vol. 4, pp. 110–118.
5. Verkhovna Rada of Ukraine (1993), Law of Ukraine “Fundamentals of the Legislation of Ukraine on Health Protection”, *Vidomosti of the Verkhovna Rada of Ukraine*, vol. 4, art. 19.
6. Shemshuchenko, Yu.S. and Petryshyn, O.V. (2021), “Legal technique in the context of the development of law-making”, *Law of Ukraine*, vol. 1, pp. 72–80.
7. Kucherenko, V.A. (2019), “Correlation between protection and safeguarding of civil rights”, *Private Law*, vol. 3, pp. 45–50.
8. Palii, V.M. (2015), “Defence in criminal proceedings: concept, types, limits”, *Legal Bulletin*, vol. 1, pp. 217–231.
9. Hetman, A.P. and Shulha, N.V. (2022), “Environmental law: new challenges and conceptual approaches”, *Law and Innovations*, vol. 2, pp. 55–62.
10. Siomin, S.V. (2019), “Human-rights and law-enforcement functions of executive authorities”, *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Legal Sciences*, vol. 2 (58), pp. 94–98.
11. Levchenko, O.A. (2020), “Administrative and legal protection of public morality”, *Abstract of Doctoral dissertation, Law, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine*.
12. Ivanov, O.O. (2022), “Administrative and legal support for environmental protection”, *Abstract of Ph.D. dissertation, Law, Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine*.
13. Hulak, N.A. (2018), “Legal protection of the natural environment from pollution”, *Abstract of Ph.D. dissertation, Law, National University “Odesa Law Academy”, Odesa, Ukraine*.

14. Dykusar, V.M. (2021), “International legal problems of environmental protection”, Abstract of Doctoral dissertation, Law, Lviv State University of Internal Affairs, Lviv, Ukraine.
15. Rysaiev, F.B. (2020), “Administrative and legal regulation of environmental protection in Ukraine”, Abstract of Ph.D. dissertation, Law, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine.
16. Artamonova, M.A. (2019), “Correlation between environmental crimes and administrative offenses in the field of environmental protection”, Abstract of Ph.D. dissertation, Law, Oles Honchar Dnipro National University, Dnipro, Ukraine.
17. Kysil, A.Yu. (2023), “Administrative and legal protection of competition: problems and ways of improvement”, Abstract of Doctoral dissertation, Law, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine.
18. Petrov, V.M. (2021), “State regulation of the protection and safeguarding of forests in Ukraine: administrative-legal aspect”, Scientific Bulletin of UkrNDILHA, vol. 3, pp. 60–65.

Стаття надійшла до редакції 20.11.2025 р.