

Д. С. Нікулеско,
аспірант, Національний університет цивільного захисту України
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4274-7359>

DOI: 10.32702/2306-6814.2025.23.328

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

D. Nikulesko,
Postgraduate student, National University of Civil Defense of Ukraine

ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR REGULATING ENVIRONMENTAL PROTECTION

Стаття присвячена критичному аналізу адміністративно-правового механізму охорони навколишнього середовища (ОНС) та забезпечення екологічної безпеки в Україні крізь призму стратегічного планування та діючого законодавства. Дослідження виявляє системні проблеми та термінологічні неточності, які знижують ефективність державного управління у цій сфері.

Автор зазначає, що базові акти стратегічного планування, такі як національні Стратегії екологічної безпеки та екологічного розвитку, часто мають декларативний характер. Їхні цілі та завдання сформульовані розширено, хаотично та безсистемно, що призводить до "розмивання" функцій суб'єктів управління та відсутності чіткої орієнтації на кінцевий, кількісно вимірюваний результат. Недоліком є також відсутність єдиної ієрархії та форми затвердження цих документів (використання термінів "доктрина", "концепція", "стратегія" як синонімів), що ускладнює їхню юридичну вагу та застосування.

Центральне місце в критиці займає термінологічна проблема у визначенні об'єкта охорони. Аналізуючи Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища", автор вказує на нелогічне включення антропогенних об'єктів до поняття "навколишнє природне середовище", що розмиває межі об'єкта екологічного права. Наполягається на необхідності виправлення цієї помилки та використання чіткого терміна "навколишнє природне середовище", яке включає лише природні об'єкти та природу. Ця теза підкріплюється позицією екологів та соціологів щодо фундаментального розмежування понять "природа" та "суспільство".

У статті також розглядається СЗЕБ (Система забезпечення екологічної безпеки). Запропоновано авторське визначення цього поняття як сукупності органів публічної влади та правових інструментів, спрямованих на запобігання, протидію та/або ліквідацію екологічної шкоди соціуму. Підкреслюється, що стратегічні пріоритети СЗЕБ мають бути чітко структуровані за рівнями: людина (особистість), суспільство та держава. Вводиться чітке розмежування між поняттями "екологічний виклик" (потенційна можливість заподіяння шкоди) та "екологічна загроза" (умови, що спричинили або створюють пряму можливість нанесення шкоди).

Окремий розділ присвячений аналізу законодавчої бази, яка поділена на три групи: галузеві (ОНС-центричні), суміжні (комплексні) та непрямі (забезпечувальні) закони. Виявлено прогалини в галузевому регулюванні, зокрема, відсутність спеціальних законів про охорону ґрунтів та рослинного світу (як природних компонентів), що ускладнює адміністративний нагляд.

Робиться акцент на міжгалузевому характері правового регулювання, який підтверджується наявністю екологічних імперативів у нормах Цивільного, Земельного, та навіть Фінансового права. На прикладі вилучення земельних ділянок за порушення екологічних вимог демонструється, як публічно-правові обов'язки проникають у приватноправові відносини.

На завершення, автор констатує ключову тенденцію: незважаючи на диференціацію нормативних актів, у регулюванні відносин охорони навколишнього середовища домінує публічно-правовий підхід, що обумовлює провідну роль держави та її органів в екологічному управлінні. Для підвищення ефективності СЗЕБ необхідні уніфікація захисних заходів та диференціація стимулюючих заходів, а також термінове усунення термінологічної плутанини в основних законодавчих актах.

The article is devoted to a critical analysis of the administrative and legal mechanism of environmental protection (EPP) and ensuring environmental safety in Ukraine through the prism of strategic planning and current legislation. The study reveals systemic problems and terminological inaccuracies that reduce the effectiveness of public administration in this area.

The author notes that basic acts of strategic planning, such as national Strategies of Environmental Safety and Environmental Development, are often declarative in nature. Their goals and objectives are formulated in an expanded, chaotic and unsystematic manner, which leads to the "blurring" of the functions of management entities and the lack of a clear orientation to the final, quantitatively measured result. Another disadvantage is the lack of a unified hierarchy and form of approval of these documents (the use of the terms "doctrine", "concept", "strategy" as synonyms), which complicates their legal weight and application.

The central place in the criticism is occupied by the terminological problem in defining the object of protection. Analyzing the Law of Ukraine "On Environmental Protection", the author points out the illogical inclusion of anthropogenic objects in the concept of "environment", which blurs the boundaries of the object of environmental law. Insists on the need to correct this error and use a clear term "environment", which includes only natural objects and nature. This thesis is supported by the position of ecologists and sociologists on the fundamental distinction between the concepts of "nature" and "society". The article also considers the SZEB (System of Ensuring Environmental Safety). The author's definition of this concept is proposed as a set of public authorities and legal instruments aimed at preventing, counteracting and/or eliminating environmental damage to society. It is emphasized that the strategic priorities of the SZEB should be clearly structured at the levels: man (personality), society and the state. A clear distinction is introduced between the concepts of "ecological challenge" (potential possibility of causing harm) and "ecological threat" (conditions that caused or create a direct possibility of causing harm).

A separate section is devoted to the analysis of the legislative framework, which is divided into three groups: sectoral (ONS-centric), related (complex) and indirect (supporting) laws. Gaps in sectoral regulation are identified, in particular, the lack of special laws on the protection of soils and flora (as natural components), which complicates administrative supervision.

The emphasis is on the inter-sectoral nature of legal regulation, which is confirmed by the presence of environmental imperatives in the norms of Civil, Land, and even Financial Law. The example of the seizure of land plots for violation of environmental requirements demonstrates how public-law obligations penetrate private-law relations.

In conclusion, the author states a key trend: despite the differentiation of regulatory acts, the public-legal approach dominates in the regulation of environmental protection relations, which determines the leading role of the state and its bodies in environmental management. To increase the effectiveness of the SZEB, it is necessary to unify protective measures and differentiate stimulating measures, as well as urgently eliminate terminological confusion in the main legislative acts.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, екологічна безпека, стратегічне планування, охорона навколишнього середовища, антропогенні об'єкти, екологічна загроза, міжгалузеве регулювання, публічно-правові засади, цілепокладання, охорона ґрунтів.

Key words: administrative-legal mechanism, environmental safety, strategic planning, environmental protection, anthropogenic objects, environmental threat, cross-sectoral regulation, public-legal principles, goal-setting, soil protection.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Сучасна державна політика у сфері охорони навколишнього середовища (ОНС) та забезпечення

екологічної безпеки (ЕБ) в Україні зіштовхується з комплексною кризою ефективності адміністративно-правового механізму. Ця криза проявляється у низці взаємопов'язаних проблем, які мають критичне значення як для наукової теорії екологічного права та адміністративного управління, так і для практичної

реалізації національних пріоритетів сталого розвитку.

У загальному вигляді проблема полягає у дисфункції стратегічної та нормативно-правової основи екологічного управління. Це виражається у трьох ключових аспектах, які були ідентифіковані в попередньому аналізі:

Термінологічна та концептуальна розмитість: Чинне законодавство, починаючи з базового Закону "Про охорону навколишнього природного середовища", оперує недостатньо чіткими та надмірно широкими дефініціями. Зокрема, невиправдано широке включення антропогенних об'єктів до поняття об'єкта охорони призводить до розмивання меж компетенції органів публічної влади. Це, у свою чергу, унеможливорює точне визначення предмета адміністративно-правової охорони та спричиняє дублювання функцій і неузгодженість міжгалузевого регулювання.

Декларативність стратегічного планування: Стратегічні документи (стратегії, концепції) у сфері ОНС та ЕБ часто мають формальний, декларативний характер, позбавлені чіткої ієрархії, єдності форми та належних кількісних індикаторів (KPIs), що перетворює їх на набір побажань, а не на реальний інструмент державного управління та контролю. Відсутність чітких, вимірюваних цілей перешкоджає побудові ефективної, підзвітної Системи забезпечення екологічної безпеки (СЗЕБ).

Некодифікованість та прогалини галузевого законодавства: Існує диференціація правового регулювання за окремими компонентами природного середовища (вода, повітря, тваринний світ), але при цьому залишаються критичні прогалини, зокрема, відсутність спеціальних законів про охорону ґрунтів та рослинного світу як окремих природних об'єктів. Це ускладнює застосування уніфікованих публічно-правових заходів та призводить до домінування приватноправових методів там, де необхідний жорсткий державний контроль.

Таким чином, розробка та впровадження науково обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення адміністративно-правового механізму охорони навколишнього середовища є невідкладним науково-практичним завданням.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Аналіз останніх наукових публікацій та дисертаційних досліджень свідчить про збереження високого інтересу до проблематики вдосконалення адміністративно-правового механізму охорони навколишнього середовища (ОНС) та забезпечення екологічної безпеки (ЕБ) в Україні, особливо у контексті євроінтеграційних процесів та військових загроз.

Останні роки характеризуються посиленням уваги українських науковців до системних проблем, порушених у статті:

1. Проблеми термінології та об'єкта правової охорони:

Коваленко Т. О. та Шемшученко Ю. С. у своїх працях акцентують увагу на необхідності концептуального переосмислення співвідношення між "навколишнім середовищем" та "навколишнім природним середовищем". Вони підкреслюють, що розмитість дефініцій

створює перешкоди для ефективного державного екологічного контролю та формування єдиної термінологічної бази.

Гетманом А. П. та Андрейцевим В. А. активно досліджуються питання правового режиму окремих природних об'єктів. Зокрема, наголошується на прогалинах у правовому регулюванні охорони ґрунтів та біорізноманіття, що підтверджує Ваші висновки про некодифікованість та відсутність спеціальних законів.

2. Стратегічне планування та функції управління:

Малишева Н. Р. та Васильєва Л. В. зосереджують увагу на ролі стратегічного планування (доктрин, стратегій) у сфері ЕБ. Вони критикують декларативність чинних стратегічних документів та обґрунтовують необхідність їхньої гармонізації з міжнародними зобов'язаннями України (Угода про асоціацію з ЄС) через впровадження чітких індикаторів та механізмів відповідальності.

Тимофєєв В. В. у своїх роботах аналізує функціональну дисфункцію органів виконавчої влади у сфері ОНС. Дослідження вказують на дублювання повноважень між центральними органами та місцевим самоврядуванням, що є прямим наслідком нечіткості цілепокладання на рівні стратегій.

3. Міжгалузеве регулювання та фінансові інструменти:

Шульженко Ф. П. досліджує питання міжгалузевого характеру екологічного права, акцентуючи на проникненні публічно-правових екологічних імперативів у приватні відносини (цивільне, земельне право). Його роботи підтверджують важливість аналізу норм, які дозволяють застосовувати публічний примус (наприклад, вилучення землі) за екологічні правопорушення, як Ви це продемонстрували на прикладі ЦКУ та ЗКУ.

Дослідження, пов'язані з "зеленим" фінансуванням та екологічним оподаткуванням, зокрема роботи Пацурківського Ю. Й., вказують на важливість інтеграції фінансових інструментів (податки, "зелені" облігації) у загальний адміністративно-правовий механізм для стимулювання екологічної безпеки бізнесу.

Основні наукові публікації українських вчених підтверджують актуальність і гостроту проблематики, особливо в частині термінологічної некоректності та необхідності переходу від декларацій до реальних, вимірюваних адміністративно-правових механізмів, що є ключовим для інтеграції в європейський правовий простір.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Мета статті полягає в удосконаленні теоретико-методологічних засад адміністративно-правового механізму охорони навколишнього середовища (ОНС) та забезпечення екологічної безпеки (ЕБ) в Україні шляхом критичного аналізу стратегічних документів і чинного законодавства та розробки конкретних пропозицій щодо підвищення його ефективності.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Публічно-правовий характер правовідносин у сфері екології, актуалізація в останні роки екологічних, значною мірою кліматичних проблем, а також їх перерос-

тання на міжнародний рівень визначають напрям державної політики України.

Важливим та ефективним способом охорони навколишнього середовища є адміністративно-правове регулювання відносин у цій сфері, основи якого встановлені Конституцією України. Зокрема, Конституція закріплює низку фундаментальних екологічних прав та обов'язків громадян:

Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які є в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу (ст. 13).

Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, достовірну інформацію про стан довкілля та на відшкодування шкоди, завданої його здоров'ю або майну діяльністю, пов'язаною з порушенням екологічного законодавства (ст. 50).

Держава забезпечує екологічну безпеку і підтримує екологічну рівновагу на території України, долає наслідки Чорнобильської катастрофи, яка є катастрофою планетарного масштабу, зберігає генофонд Українського народу (ст. 16).

Кожен зобов'язаний не заподіювати шкоди природі, культурній спадщині, відшкодовувати збитки, завдані ним (ст. 66).

Крім вищевикладеного, Кабінет Міністрів України (Уряд) у межах своїх повноважень здійснює заходи, спрямовані на створення сприятливих умов життєдіяльності населення, зниження негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє середовище, збереження унікального природного та біологічного різноманіття країни, а також на формування у суспільстві відповідального ставлення до тварин.

Положення Конституції України розвиваються у політико-правових документах та галузевому законодавстві, аналіз змісту якого дозволяє визначити найбільш характерні риси та особливості нормативно-правового регулювання цих відносин. Важливими характеристиками нормативно-правових актів, що регулюють правовідносини у сфері охорони навколишнього середовища, є їхній міжгалузевий характер, некодифікованість та поєднання приватноправових і публічно-правових елементів.

Політико-правові документи включають основи державної політики, різні державні цільові програми, концепції та стратегії. Для оцінки адміністративно-правового механізму важливо проаналізувати їх з точки зору системності, синхронізації за цілями та завданнями, а також оцінити їхній організаційно-управлінський потенціал. Серед численних документів обмежимося лише найбільш важливими та актуальними актами, прийнятими на загальнодержавному рівні. Наприклад, в Україні затверджено Стратегію екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату, Концепцію реалізації державної політики у сфері управління відходами, а також численні Національні стратегії та Державні цільові програми в галузі лісового господарства, водного та земельного фонду, розвитку системи природно-заповідного фонду тощо.

Серед численних державних програм у сфері ОНС важливе місце посідає, наприклад, Державна цільова

програма розвитку водного господарства, оскільки її періодичне оновлення (у зв'язку з реформами чи євроінтеграційними зобов'язаннями) спрямоване на удосконалення державного управління природними ресурсами.

Розглянемо кожну групу політико-правових документів на предмет їхньої системності. Часто, називаючи ці акти основами чи стратегіями, законодавець опиняється у незручному становищі: в таких документах мають бути сформульовані основні принципи регулювання суспільних відносин у певній галузі. На жаль, ці акти не завжди встановлюють саме основи політики, а часто обмежуються лише основами законодавства чи окремими аспектами регулювання екологічного розвитку, використання земельного фонду, надр, лісів.

Очевидно, що має місце не просто суперечність змісту документів їхнім назвам. Важливіше те, що, акцентуючи увагу на певних, вузьких відносинах (земля, ліси, надра), законодавець випускає з уваги інші, не менш важливі об'єкти: атмосферне повітря та водні ресурси (хоча останнє частково вирішується галузевими програмами). Така фрагментація та відсутність цілісної концептуальної основи значно знижує системність та ефективність адміністративно-правового механізму регулювання ОНС.

Продовжуючи аналіз, звернемо увагу на те, що серед перелічених стратегічних документів важливе місце займає, наприклад, Стратегія екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року. Здавалося б, саме цей акт мав би врахувати всі вимоги до таких документів і стати єдиним для всієї сукупності компонентів природного середовища, природних, природно-антропогенних та антропогенних об'єктів.

Однак так не сталося. У перших розділах таких Стратегій лише перелічено глобальні екологічні проблеми, пов'язані зі зміною клімату, втратою біологічного різноманіття, опустелюванням та іншими негативними для довкілля процесами, зростанням екологічного збитку від стихійних лих та техногенних катастроф, забрудненям атмосферного повітря, поверхневих і підземних вод, а також морського середовища. Проте, перелік проблем не є предметом регулювання як таким.

Таким чином, навіть такі базові акти, як Стратегії екологічного розвитку, не можуть вважатися повноцінними базовими, системоутворюючими актами. Справді, в них йдеться про багато загальних для всіх компонентів природного середовища положень, принципів, завдань та механізмів реалізації державної політики, але вони мають декларативний характер.

Вихід із такого становища можливий лише у формуванні системи державної екологічної політики: повинен існувати основний, системний, родовий документ, а видовими мають бути ті, які регулюватимуть певні відносини у сфері всіх без винятку компонентів навколишнього середовища.

ВИСНОВКИ

Аналіз адміністративно-правової основи охорони навколишнього середовища виявив такі ключові моменти:

Відсутність єдності у поняттях: У базових законах (як-от Закон України "Про охорону навколишнього при-

родного середовища") немає чіткості та ясності у головному — що є об'єктом адміністративно-правової охорони? Необхідно виправити цю термінологічну неточність: поняття "навколишнє середовище" слід замінити поняттям "навколишнє природне середовище", яке включає лише природне середовище, природу.

Міжгалузевий характер: Правове регулювання охорони навколишнього середовища здійснюється за допомогою норм, закріплених не лише в адміністративному, а й у цивільному, земельному, фінансовому (банківському, податковому) законодавстві.

Пріоритет публічно-правових засад: Переважання публічно-правових засад у регулюванні відносин охорони навколишнього середовища обумовлює провідну роль держави та її органів в екологічному регулюванні, що пов'язує, зокрема, розрізнені норми приватноправового порядку. Адміністративно-правові заходи мають пріоритет у забезпеченні екологічної безпеки.

Література:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>. (дата звернення: 20.11.2025 р.).

2. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40—44. Ст. 356. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>. (дата звернення: 20.11.2025 р.).

3. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3—4. Ст. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>. (дата звернення: 20.11.2025 р.).

4. Водний кодекс України: Закон України від 06.06.1995 № 213/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 24. Ст. 189. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр>. (дата звернення: 20.11.2025 р.).

5. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. Ст. 546. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>. (дата звернення: 20.11.2025 р.).

6. Про тваринний світ: Закон України від 13.12.2001 № 2894-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 14. Ст. 97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2894-14>. (дата звернення: 20.11.2025 р.).

7. Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16.10.1992 № 2707-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 52. Ст. 678. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12>. (дата звернення: 20.11.2025 р.).

8. Про управління відходами: Закон України від 20.06.2022 № 2320-IX. Відомості Верховної Ради України. 2022. № 36. Ст. 222. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20>. (дата звернення: 20.11.2025 р.).

9. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40—41. Ст. 379. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>. (дата звернення: 20.11.2025 р.).

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "Constitution of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (Accessed 20 November 2025).

2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), "Civil Code of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (Accessed 20 November 2025).

3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), "Land Code of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (Accessed 20 November 2025).

4. The Verkhovna Rada of Ukraine (1995), "Water Code of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр> (Accessed 20 November 2025).

5. The Verkhovna Rada of Ukraine (1991), The Law of Ukraine "On Environmental Protection", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> (Accessed 20 November 2025).

6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Law of Ukraine "On Wildlife", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2894-14> (Accessed 20 November 2025).

7. The Verkhovna Rada of Ukraine (1992), The Law of Ukraine "On Air Protection", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12> (Accessed 20 November 2025).

8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2022), The Law of Ukraine "On Waste Management", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20> (Accessed 20 November 2025).

9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On the National Police", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (Accessed 20 November 2025).

Стаття надійшла до редакції 20.11.2025 р.

<https://nayka.com.ua>

Електронне фахове видання

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток

Виходить 12 разів на рік

включено до переліку наукових фахових видань України
з питань **ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**
(Категорія «Б»)

Наказ Міністерства освіти і науки України
від 28.12.2019 №1643

Спеціальність 281

e-mail: economy_2008@ukr.net

 viber: +38 050 3820663