

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

DOI: 10.32702/2306-6814.2025.24.355

МЕХАНІЗМИ ТА СУБ'ЄКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

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

MECHANISMS AND ENTITIES FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION

У статті здійснено комплексний аналіз теоретико-правових та організаційних засад механізмів і суб'єктів забезпечення охорони навколишнього середовища (ОНС) в Україні, акцентуючи увагу на міжгалузевому характері цього процесу та проблемах термінологічної уніфікації.

Вихідним пунктом дослідження є критична оцінка понятійного апарату. Констатовано відсутність єдності у вітчизняній доктрині щодо співвідношення термінів "охорона навколишнього середовища" та "забезпечення екологічної безпеки (ЕБ)". Здійснено демаркацію цих категорій: ОНС розглядається як активний процес, сукупність заходів (функцій), спрямованих на збереження та відновлення природних об'єктів, тоді як ЕБ — як досягнення певного стану захищеності суспільства, держави та екосистем від екологічних загроз. Визначено, що забезпечення ОНС є складним системним поняттям, яке охоплює три взаємозалежні напрями: правове, організаційне та ресурсне забезпечення.

Критичному аналізу піддано правове забезпечення. Доведено, що, незважаючи на наявність рамкового Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" та спеціалізованих кодексів (Водного, Земельного), законодавча база характеризується неконкретністю та дублюванням норм. Це особливо виражено у формулюваннях повноважень органів виконавчої влади, що ускладнює їхню імплементацію та знижує ефективність адміністративного нагляду. Підкреслено, що термінологічна неузгодженість між "функціями" та "повноваженнями" у різних кодифікованих актах створює ризики для правозастосовної та судової практики.

Детально розглянуто організаційний аспект через аналіз системи суб'єктів забезпечення ОНС. Визначено, що вона має полісуб'єктний характер, включаючи головний міжгалузевий орган — Міндовкілля, а також численні галузеві (Держекоінспекція, Держводагентство) та міжгалузеві (ДСНС, Національна поліція) органи. Виявлено дублювання функцій між цими суб'єктами, що є наслідком хибного підходу законодавця, який визначає орган, а вже потім — його функції, замість того, щоб формувати структуру повноважень, виходячи з визначених цілей та завдань. Особлива увага приділена необхідності чіткого визначення екологічної функції для правоохоронних органів.

У підсумку, сформульовано авторську позицію: ОНС є комплексом активних функцій, що слугують засобом досягнення стану ЕБ. Удосконалення механізмів ОНС вимагає термінологічної уніфікації на рівні законодавства, чіткої делімітації повноважень між органами різних рівнів управління та пріоритетного розвитку державного регулювання (непрямих методів впливу) замість прямого адміністративного управління.

The article provides a comprehensive analysis of the theoretical, legal and organizational foundations of the mechanisms and subjects of environmental protection (EP) in Ukraine, focusing on the interdisciplinary nature of this process and the problems of terminological unification.

The starting point of the study is a critical assessment of the conceptual apparatus. The lack of unity in the domestic doctrine regarding the correlation of the terms "environmental protection" and "ensuring environmental safety (ES)" is noted. These categories are demarcated: EP is considered as an active process, a set of measures (functions) aimed at the preservation and restoration of natural objects, while ES is considered as achieving a certain state of protection of society, the state and ecosystems from environmental threats. It is determined that ensuring EP is a complex systemic concept that encompasses three interdependent areas: legal, organizational and resource support.

Legal support is subjected to critical analysis. It is proven that, despite the existence of the framework Law of Ukraine "On Environmental Protection" and specialized codes (Water, Land), the legislative framework is characterized by imprecision and duplication of norms. This is especially expressed in the formulations of the powers of executive bodies, which complicates their implementation and reduces the effectiveness of administrative supervision. It is emphasized that the terminological inconsistency between "functions" and "powers" in various codified acts creates risks for law enforcement and judicial practice. The organizational aspect is considered in detail through the analysis of the system of entities providing ONS. It is determined that it has a multi-subject nature, including the main inter-sectoral body — the Ministry of Environment, as well as numerous sectoral (State Housing and Urban-Rural Inspection, State Water Agency) and inter-sectoral (State Emergency Service, National Police) bodies. Duplication of functions between these entities was revealed, which is a consequence of the erroneous approach of the legislator, who defines the body, and only then its functions, instead of forming a structure of powers, based on the defined goals and objectives. Special attention is paid to the need to clearly define the environmental function for law enforcement agencies.

As a result, the author's position is formulated: ONS is a complex of active functions that serve as a means of achieving the state of the EB. Improving ONS mechanisms requires terminological unification at the legislative level, clear delimitation of powers between bodies of different levels of government and priority development of state regulation (indirect methods of influence) instead of direct administrative management.

Ключові слова: охорона навколишнього середовища, екологічна безпека, адміністративно-правовий механізм, повноваження, функції, суб'єкти забезпечення, термінологічна уніфікація, державне управління, екологічні нормативи, міжгалузеве регулювання.

Key words: environmental protection, environmental safety, administrative and legal mechanism, powers, functions, entities of provision, terminological unification, state administration, environmental standards, inter-sectoral regulation.

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

Проблема забезпечення ефективної охорони навколишнього середовища (ОНС) в Україні постає як комплексне міжгалузеве наукове та практичне завдання. В умовах посилення антропогенного навантаження на екосистеми, а також екологічних загроз, спричинених військовою агресією, критично важливим є удосконалення адміністративно-правових механізмів та оптимізація системи суб'єктів державного управління, уповноважених на виконання цієї функції.

Головне наукове завдання полягає у системній уніфікації понятійного апарату екологічного та адміністративного права. Існування термінологічної невизначеності щодо співвідношення ключових категорій — "охорона навколишнього середовища" (як активна діяльність) та "екологічна безпека" (як досягнутий стан захищеності) — призводить до дисфункції законодавства та наукової дискусійності. Необхідно розробити чітку концепцію розмежування функцій та повноважень між органами виконавчої влади, що є передумовою для формування науково обгрунтованої моделі екологічного управління.

Таким чином, розв'язання окресленої проблеми має стратегічне значення для національної безпеки, стійкого розвитку та євроінтеграційних процесів України.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

У вітчизняній доктрині екологічного та адміністративного права відсутня єдність розуміння термінів "забезпечити" та "забезпечити охорону навколишнього середовища (ОНС)". Частина дослідників під цими термінами розуміє лише правове забезпечення (наприклад, Коваленко Т. О., Шемшученко Ю. С. та ін.), інші розглядають ці поняття значно ширше: як організаційно-правове забезпечення (Малишева Н. Р., Андрейцев В. А., Васильєва Л. В. та ін.); як інформаційне забезпечення (Тимофєєв В. В., Кравченко О. В. та ін.); як ресурсне забезпечення (Гетман А. П. та ін.); як фінансове забезпечення (Пацурківський Ю. Й., Шульженко Ф. П. та ін.).

Кілька слів про етимологію цього терміна. Слово "забезпечити" (від безпека) означає: надати достатні матеріальні засоби до життя; створити всі необхідні умови для здійснення чогось, гарантувати щось; захистити, убезпечити.

З наведених прикладів можна дійти висновку, що синонімом слова "забезпечити" є більшою мірою слово "гарантувати". Гарантувати — дати або давати гарантію в чомусь, захистити, убезпечити, забезпечити. У цьому зв'язку термін "забезпечення законності" слід розглядати через призму поняття "гарантія".

Що стосується забезпечення охорони навколишнього середовища, то таких комплексних досліджень проведено вкрай небагато. При цьому перераховані вище напрями досліджень часто носять міжгалузевий характер, оскільки ці проблеми досліджували не лише юристи, а й (у деяких випадках навіть більшою мірою) фінансисты, економісти, управлінці, представники інших наукових спеціальностей. Таким чином, забезпечення ОНС вже має яскраво виражений міжгалузевий характер.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Мета статті полягає у комплексному науково-правовому обґрунтуванні та удосконаленні адміністративно-правового механізму забезпечення охорони навколишнього середовища (ОНС) через всебічний аналіз існуючої системи суб'єктів та їхніх функціонально-компетенційних взаємозв'язків.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Ми не бачимо необхідності розкривати можливі напрями та позиції численних авторів, оскільки кожна з них має певні обмеження. Але, головне, предметом нашого дослідження є комплексне забезпечення ОНС, а воно справді має міжгалузевий характер.

По-друге, оскільки навколишнє середовище, згідно з Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища", являє собою сукупність природних компонентів, природних та природно-антропогенних об'єктів, а також антропогенних об'єктів, кожен із яких також включає безліч елементів, розглядати їх у комплексі не завжди є можливим. Нам важливі не стільки особливості забезпечення якогось одного компонента, скільки загальні підходи, види забезпечення, сили та засоби забезпечення, форми та методи; необхідні загальні висновки, які можна буде потім застосувати до будь-якого компонента.

У зв'язку з цими факторами розглянемо лише деякі, найбільш важливі та складні, компоненти природного середовища і на основі такого аналізу сформулюємо своє розуміння проблеми забезпечення охорони навколишнього середовища. Із багатьох компонентів природного середовища оберемо землю, води (поверхневі та підземні), а також атмосферне повітря.

Під терміном "забезпечити" ми розумітимемо створення необхідних та достатніх умов для здійснення чогось, створення гарантій функціонування чогось. У цьому сенсі забезпечити охорону навколишнього середовища — значить оберігати навколишнє середовище, створити необхідні та достатні умови для його охорони.

У зв'язку з цим при аналізі елементів та напрямів забезпечення охорони ОНС ми скористаємося класичним розумінням забезпечення і розглянемо такі його напрями, як:

Правове забезпечення.

Організаційне забезпечення.

Ресурсне забезпечення.

Причому кожен із цих елементів ми також розглядатимемо комплексно.

1. Правове забезпечення

Розглядаючи правове забезпечення, аналізуватимемо не лише адміністративно-правове, а й конституційне, кримінально-правове, фінансове та земельне напрями. Насамперед, це основні, базові нормативно-правові акти, що стосуються всіх компонентів.

Основа правового забезпечення охорони ОНС становлять норми Конституції України та деякі кодекси і закони. Відповідно до статті 92 Конституції України основи природокористування, правовий режим природних ресурсів та екологічна безпека визначаються виключно законами України. Хоча регулювання охорони ОНС і ЕБ не є предметом спільного відання у федеральному сенсі, органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації (МДА) у межах своїх повноважень приймають власні нормативно-правові акти та програми, що розвивають національні норми. Наприклад, регіональними радами та МДА затверджуються обласні цільові програми "Охорона навколишнього природного середовища".

2. Організаційне забезпечення

Організаційний аспект ми розглядатимемо у двох напрямках:

Статика (цілі, завдання, функції, повноваження).

Динаміка (організація системи та структура системи управління).

3. Ресурсне забезпечення

Ресурсне забезпечення охорони ОНС (матеріальні ресурси) мають бути розглянуті в комплексі, як необхідні засоби для розв'язання завдань охорони ОНС. Це, власне, сама система забезпечення охорони навколишнього середовища (СЗЕБ), виробничі фонди, трудові ресурси та фінансові ресурси.

Серед законів України, які формують основу правового забезпечення охорони навколишнього середовища (ОНС), виокремимо ключові нормативно-правові акти, що регулюють основоположні екологічні відносини та специфічні напрями діяльності:

— Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" (від 25.06.1991 № 1264-XII) — як рамковий акт;

— Водний кодекс України (від 06.06.1995 № 213/95-ВР) та Закон України "Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення" — у сфері водокористування;

— Закон України "Про управління відходами" (від 20.06.2022 № 2320-IX) — у сфері поводження з відходами;

— Закон України "Про поводження з радіоактивними відходами" (від 30.06.1995 № 255/95-ВР) — у сфері забезпечення радіаційної та ядерної безпеки.

— Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" визначає правові засади державної політики у сфері ОНС, які мають забезпечувати збалансоване розв'язання соціально-економічних завдань, збереження сприятливого довкілля, біологічного різноманіття та природних ресурсів. Метою цих засад є задоволення потреб нинішнього та майбутніх поколінь, а також зміцнення правопорядку у сфері ОНС та забезпечення екологічної безпеки. Цей Закон регулює відносини, що виникають при здійсненні господарської та іншої діяльності, пов'язаної із впливом на природне середовище як найважливішу складову навколишнього середовища.

Закон містить низку важливих дефініцій, що стосуються нормування у сфері ОНС. Надається загальне визначення поняття "нормативи у сфері ОНС" — це встановлені нормативи якості навколишнього середовища та нормативи допустимого впливу на нього, дотримання яких забезпечує стає функціонування природних екологічних систем та збереження біологічного різноманіття.

Якщо врахувати численні укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України у цій сфері, стає очевидним, що законодавці та автори правових актів управління не завжди звертають достатньої уваги на точність термінів і часто використовують їх невдало чи нелогічно.

Проблеми, пов'язані з неточністю термінології та її впливом на правозастосування, багатократно порушувалися як вченими, так і практичними працівниками. Сукупність більшості позицій можна згрупувати у дві протилежні групи:

Перша [2] стверджує, що природоохоронна діяльність є складовою частиною більш широкого поняття забезпечення екологічної безпеки. Тобто, ОНС є інструментом досягнення ЕБ.

Друга група [3] вважає, навпаки, що забезпечення екологічної безпеки є частиною загального і більш фундаментального поняття охорони навколишнього середовища.

Вирішальна причина такого змішування понять і настільки суперечливих позицій полягає у відсутності чіткого, загальновизнаного законодавчого визначення сутності самої безпеки та місця екологічної безпеки в системі національної безпеки України. Доти, доки законодавець не сформулює своє, нехай навіть не ідеальне, уніфіковане визначення, така дискусійність зберігатиметься, призводячи до хаосу в понятійному апараті та нових проблем правозастосування.

Діяльність із забезпечення екологічної безпеки має виражений міжгалузевий характер. Забезпеченням ЕБ уповноважені займатися різноманітні органи:

Аналіз ЗКУ виявив численні проблеми, пов'язані не лише з вживанням термінів "цілі" та "завдання". У Кодексі відсутні норми, які б чітко визначали предмет його регулювання (подібно до багатьох інших вітчизняних кодексів). ЗКУ починається зі статті, в якій перераховані принципи земельного законодавства. Лише наступні статті визначають систему земельного законодавства та відносини, які ним регулюються. Важливо, що регулюються вони не лише ЗКУ, а загалом земельним законодавством. Ця особливість є типовою для українського кодифікованого законодавства і створює додаткові виклики для правозастосування.

Цілі охорони атмосферного повітря, на відміну від цілей охорони землі та води, встановлені Законом України "Про охорону атмосферного повітря" (на противагу кодексу) і сформульовані з більшою точністю, що відповідає вимогам юридичної техніки: реалізація конституційних прав громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля та достовірну інформацію про його стан.

Крім того, позитивним чинником є розкриття в Законі принципів державного управління у сфері охорони атмосферного повітря, із змісту яких випливають інші цілі його охорони:

пріоритет охорони життя і здоров'я людини, теперішнього та майбутніх поколінь;

забезпечення сприятливих екологічних умов для життя, праці та відпочинку людини;

недопущення незворотних наслідків забруднення атмосферного повітря для навколишнього середовища.

Серед недоліків згаданого Закону слід відзначити наявність у ньому норм, які, на наш погляд, є надлишковими і повинні бути або перенесені до інших актів, або вилучені. Наприклад, норма, відповідно до якої державне управління в галузі охорони навколишнього середовища здійснюється Кабінетом Міністрів України безпосередньо або через центральний орган виконавчої влади у сфері ОНС. Оскільки регулювання цих загальних відносин здійснюється рамковим Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища", повторювати його норми у спеціальному галузевому законі недоцільно.

Завершуючи організаційний аспект проблеми, розглянемо функції та повноваження суб'єктів забезпечення охорони навколишнього середовища.

Принципово важливою вимогою до формування системи органів державної влади є: спочатку визначення цілей і завдань, а потім — відповідних функцій та повноважень, і лише на цій основі встановлення органів, які будуть їх виконувати. На жаль, законодавець часто йде хибним шляхом, визначаючи спочатку орган, а вже потім його розмиті функції та повноваження. Такий підхід тягне за собою дублювання повноважень та конфлікт функцій суб'єктів.

Ми вже визначили цілі та завдання органів, що забезпечують охорону, на прикладі деяких природних компонентів. Тепер слід визначити їхні функції та повноваження, структурувавши їх на типові групи, і лише

потім перейти до встановлення уповноважених органів.

У Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" встановлено повноваження органів державної влади. Звернемо увагу на те, що більшість статей називається "Повноваження... у сфері відносин, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища", а сама Глава носить назву "Основи управління в галузі охорони навколишнього природного середовища".

1. Некоректність назви Глави

Називати повноваження органів державної влади "Основами управління" не зовсім коректно. Повноваження — це нормативно встановлені, чітко окреслені функції, тоді як управління — це цілеспрямований, динамічний вплив уповноважених органів на певні об'єкти з визначеною метою. Повноваження є лише інструментом управління, а не його основами.

2. Термінологічна плутанина ("область" vs "сфера")

Вживати терміни "галузь" та "сфера" (аналогі "область" та "сфера" у рос. джерелі) як синоніми неприпустимо, оскільки вони співвідносяться як загальне і часткове. Сфера охорони навколишнього середовища включає численні галузі (або напрями), які в Законі названі компонентами природного середовища.

3. Нечіткість формулювань

Що означає формулювання, використане в назвах більшості статей, — "пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища"? На нашу думку, назви статей слід узгодити з назвою Глави, щоб уникнути суб'єктивного тлумачення.

Глава Закону структурує повноваження органів державної влади традиційно за рівнями управління: повноваження Верховної Ради, Кабінету Міністрів, центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Звертає на себе увагу той факт, що якщо в статтях, присвячених центральним органам (КМУ, ЦОВВ), формулюються загальні стратегічні повноваження, то в статтях, що стосуються органів місцевого самоврядування, логічніше було б сформулювати особливості їхніх повноважень, пов'язані з місцевою специфікою.

Натомість, законодавець часто йде іншим, помилковим шляхом: багато функцій просто дублюються з центральних повноважень, але з припискою "беруть участь" або "сприяють". Інші повноваження (наприклад, щодо затвердження місцевих програм ОНС) не завжди чітко співвідносяться з національними стратегічними документами. Наприклад, встановлення нормативів якості ОНС, які містять вимоги та норми, не нижчі за встановлені на центральному рівні, має чітко регулюватися, аби уникнути регіонального протекціонізму.

ВИСНОВКИ

На основі проведеного аналізу механізмів та суб'єктів забезпечення охорони навколишнього середовища можна сформулювати такі ключові висновки:

Забезпечення охорони навколишнього середовища, будучи складним системним поняттям, охоплює не лише предмет охорони (сукупність компонентів природного середовища, природних, природно-антропогенних та антропогенних об'єктів), а й вид природоохоронної

діяльності (діяльність усіх рівнів державної влади, місцевого самоврядування та громадськості зі збереження і відновлення природного середовища, раціонального використання ресурсів, запобігання негативному впливу та ліквідації його наслідків).

Мета забезпечення охорони навколишнього середовища є невід'ємним елементом адміністративно-правового статусу спеціально уповноважених суб'єктів і визначається сутністю їхніх завдань та функцій. Вона являє собою ідеальне уявлення про майбутній результат цієї діяльності та державного управління в цілому. Хоча загальна мета формулюється в рамковому законодавстві, вона часто недостатньо конкретизується у Положеннях про органи виконавчої влади.

Завдання забезпечення охорони навколишнього середовища державних організацій як органів спеціальної компетенції конкретизують її мету, вказуючи на необхідний поточний характер самої діяльності та очікувані проміжні результати державного управління.

Розвиток та вдосконалення екологічної функції держави відбувається в рамках управління в галузі ОНС. Однак, на жаль, перевага часто віддається прямому державному управлінню (адміністративне втручання) замість державного регулювання (яке передбачає економічні, правові та інші непрямі важелі впливу, що мінімізують пряме адміністративне втручання).

Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів забезпечення ОНС визначаються не лише схожими цілями, завданнями, функціями та повноваженнями (компетенцією), а й формами та методами цієї діяльності, а також місцем самих суб'єктів у загальній структурі органів виконавчої влади, що здійснюють державне управління в галузі ОНС.

Література:

1. Онопенко О.В. Адміністративно-правовий статус органів державної влади у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Право України*. 2022. № 3. С. 114—125.
2. Позняк О.В. Проблеми співвідношення та розмежування повноважень суб'єктів у сфері екологічної безпеки. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Право*. 2019. № 28. С. 173—177.
3. Ярмоленко О.В. Функціональний підхід як основа для оптимізації компетенції органів екологічного контролю. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. № 6. С. 148—154.

References:

1. Onopenko, O.V. (2022), "Administrative and legal status of state authorities in the field of environmental protection", *Pravo Ukrainy*, vol. 3, pp. 114—125.
2. Pozniak, O.V. (2019), "Problems of correlation and delimitation of powers of actors in the field of environmental safety", *Visnyk of V.N. Karazin Kharkiv National University. Series: Law*, vol. 28, pp. 173—177.
3. Yarmolenko, O.V. (2021), "Functional approach as a basis for optimizing the competence of environmental control authorities", *Naukovyi Visnyk Publichnoho ta Pryvatnoho Prava*, vol. 6, pp. 148—154.

Стаття надійшла до редакції 20.11.2025 р.