https://doi.org/10.32849/2409-9201.2026.26.23

УДК 342.9: 502.131 (477)

UDC

ІДЕНТИФІКАЦІЯ СУТНОСТІ ТА ОСОБЛИВОСТЕЙ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ ЯК ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ВПЛИВУ

IDENTIFICATION OF THE ESSENCE AND FEATURES OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN UKRAINE AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL INFLUENCE

Олексій ЦИБЕНКО

кандидат юридичних наук,
адвокат

Адвокатське об'єднання
«Юридична консультація № 2
Шевченківського району міста Києва»
(Київ)

Oleksii TSYBENKO

Candidate of Juridical Sciences,
Defence attorney

The Bar Association
«Legal Consultation Office № 2 of
Shevchenkivskyi district of Kyiv» (Kyiv)

https://orcid.org/0009-0000-9591-0629

Олег БЕРНАЦЬКИЙ

кандидат юридичних наук

Юридична фірма «Адвокат і Закон»
(Київ)

Oleh BERNATSKYI

Candidate of Juridical Sciences

The Law Firm «Company Legal company
«Lawyer and Law» (Kyiv)

https://orcid.org/0000-0003-3133-9034

У статті досліджено сутність, зміст та особливості охорони навколишнього природного середовища в Україні як об'єкта адміністративно-правового впливу. Вихідною позицією є розуміння того, що охорона довкілля у сучасних умовах постає не лише як напрям екологічної політики, а як самостійний і стратегічно важливий сегмент публічного адміністрування, пов'язаний із реалізацією конституційного обов'язку держави щодо забезпечення екологічної безпеки та гарантування права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Метою статті є визначення сутності, змісту та особливостей охорони навколишнього природного середовища в Україні як об'єкта адміністративно-правового впливу, з'ясування її місця у системі публічного адміністрування та

The article examines the essence, content, and specific features of environmental protection in Ukraine as an object of administrative and legal influence. The starting point is the understanding that environmental protection in modern conditions appears not only as a direction of environmental policy, but as an independent and strategically important segment of public administration, associated with the implementation of the constitutional obligation of the state to ensure environmental safety and guarantee the human right to an environment safe for life and health.

The purpose of the article is to determine the essence, content, and specific features of environmental protection in Ukraine as an object of administrative and legal influence, to clarify its place within the system of public administration, and to

обґрунтування напрямів удосконалення адміністративно-правових засад охорони довкілля.

Наукова новизна дослідження полягає в комплексному визначенні охорони навколишнього природного середовища як самостійного об'єкта адміністративно-правового впливу, систематизації її характерних ознак та уточненні місця у структурі публічного адміністрування.

Проаналізовано основні теоретичні підходи до осмислення охорони довкілля: як системи екологічних правовідносин, як об'єкта владно-організаційного впливу публічної адміністрації та як форми забезпечення довкіллєвих прав особи. Обґрунтовано, що найбільш повне розкриття змісту цього явища потребує поєднання понятійного, інституційного, процедурного та правозахисного підходів. Установлено, що зміст охорони навколишнього природного середовища у системі адміністративно-правового регулювання охоплює нормотворчий, дозвільно-процедурний, контрольно-наглядовий, інформаційно-аналітичний і юрисдикційний блоки.

З'ясовано, що характерними ознаками цього об'єкта є публічність, превентивна спрямованість, міжгалузевість, багаторівневість суб'єктного складу та поєднання імперативного і правозахисного начал. Окрему увагу приділено нормативно-правовим засадам і системі суб'єктів адміністративно-правового впливу, а також проблемам нормативної фрагментарності, дублювання компетенції, недостатньої інституційної спроможності та ускладнення правозастосування в умовах воєнного стану.

Узагальнено напрями вдосконалення природоохоронного адміністрування, що пов'язані із систематизацією законодавства, посиленням координації між органами, цифровізацією екологічного моніторингу, зміцненням контрольних інституцій і врахуванням природоохоронних вимог у процесах відбудови та європейської інтеграції.

Ключові слова: екологічна безпека, охорона навколишнього природного

substantiate the directions for improving the administrative and legal foundations of environmental protection.

The scientific novelty of the study lies in the comprehensive definition of environmental protection as an independent object of administrative and legal influence, the systematization of its characteristic features, and the clarification of its place within the structure of public administration.

The main theoretical approaches to understanding environmental protection are analyzed: as a system of environmental legal relations, as an object of power and organizational influence of public administration and as a form of ensuring environmental rights of the individual. It is substantiated that the most complete disclosure of the content of this phenomenon requires a combination of conceptual, institutional, procedural and human rights approaches. It is established that the content of environmental protection in the system of administrative and legal regulation includes normative, permitting and procedural, control and supervision, information and analytical and jurisdictional blocks. It is found that the characteristic features of this object are publicity, preventive orientation, inter-sectoral, multilevel subject composition and a combination of imperative and human rights principles. Special attention is paid to regulatory and legal principles and the system of subjects of administrative and legal influence, as well as the problems of regulatory fragmentation, duplication of competence, insufficient institutional capacity and complication of law enforcement under martial law. The directions of improving environmental administration are summarized, which are related to the systematization of legislation, strengthening coordination between bodies, digitalization of environmental monitoring, strengthening of control institutions and taking into account environmental requirements in the processes of reconstruction and European integration.

Keywords: environmental protection, administrative and legal impact, public

середовища, адміністративно-правовий вплив, публічне адміністрування, адміністративно-правове регулювання, довкіллєві права, суб'єкти публічної адміністрації, екологічне законодавство.

administration, environmental safety, administrative and legal regulation, environmental rights, subjects of public administration, environmental legislation.

Постановка наукової проблеми. Охорона навколишнього природного середовища в Україні посідає особливе місце в системі публічного управління, оскільки охоплює сферу суспільних відносин, безпосередньо пов'язаних із збереженням життя і здоров'я людини, екологічною безпекою, раціональним використанням природних ресурсів та відтворенням природних екосистем. У сучасних умовах її значення істотно посилюється через сукупний вплив промислового навантаження, урбанізаційних процесів, виснаження природних ресурсів, накопичення відходів, забруднення атмосферного повітря, вод і ґрунтів, а також негативних наслідків воєнних дій для довкілля. Саме тому охорона навколишнього природного середовища постає не лише як екологічна чи господарська категорія, а як самостійний об'єкт адміністративно-правового впливу, що потребує чіткого нормативного упорядкування, інституційної організації та дієвих механізмів державного реагування.

Сутність охорони навколишнього природного середовища як об'єкта адміністративно-правового впливу полягає в тому, що вона охоплює комплекс владно-організаційних, контрольно-наглядових, дозвільних, превентивних і юрисдикційних засобів, спрямованих на забезпечення екологічного правопорядку. Йдеться не лише про встановлення загальних правил поведінки у сфері природокористування, а й про формування режиму обов'язкових вимог, стандартів, обмежень, процедур оцінки впливу на довкілля, моніторингу, державного контролю та відповідальності за екологічні правопорушення. У цьому контексті адміністративно-правовий вплив має системний характер, оскільки об'єднує діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спеціально уповноважених контролюючих інституцій та інших суб'єктів публічної адміністрації, на яких покладено обов'язок охороняти довкілля як публічну цінність.

Особливості охорони навколишнього природного середовища в Україні як об'єкта адміністративно-правового впливу зумовлені її багатокомпонентною природою та міжгалузевим змістом. На відміну від багатьох інших об'єктів адміністративно-правового регулювання, довкілля не зводиться до окремого майна, ресурсу чи адміністративної функції, а являє собою складну сукупність взаємопов'язаних природних елементів, стан яких визначає екологічну рівновагу на всій території держави, що обумовлює необхідність поєднання правових, організаційних, економічних та інформаційних інструментів впливу, а також узгодження приватних, публічних, місцевих, загальнодержавних і міжнародних екологічних інтересів. Додаткової складності надає потреба діяти в умовах постійного балансу між екологічними пріоритетами та економічною діяльністю, особливо у сферах енергетики, промисловості, будівництва, транспорту й аграрного виробництва.

Актуальність ідентифікації сутності та особливостей охорони навколишнього природного середовища в Україні як об'єкта адміністративно-правового впливу зумовлена необхідністю науково обґрунтованого вдосконалення адміністративного законодавства, компетенції уповноважених органів і практики реалізації екологічної функції держави. Без належного теоретичного осмислення цього об'єкта неможливо повною мірою визначити межі адміністративного втручання, зміст публічного інтересу у сфері довкілля, співвідношення превентивних і примусових заходів, а також критерії ефективності екологічного адміністрування. З огляду на це дослідження охорони навколишнього природного середовища саме крізь призму адміністративного права має не лише доктринальне, а й безпосереднє прикладне значення для зміцнення екологічної безпеки, підвищення якості державного управління та утвердження належного рівня захисту екологічних прав людини і громадянина.

Аналіз досліджень наукової проблеми. Сучасний стан наукового дослідження проблеми ідентифікації сутності та особливостей охорони навколишнього природного середовища в Україні як об'єкта адміністративно-правового впливу свідчить про перехід від загального опису природоохоронної функції держави до спеціалізованого аналізу довкілля як самостійного об'єкта публічного адміністрування, адміністративно-правової охорони, екологічної безпеки та довкіллєвих прав громадян. Нормативною основою цієї дискусії є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [1], чинна редакція якого залишається базовим орієнтиром для визначення предмета правового впливу, складу суб'єктів та характеру охоронних засобів. Аналіз сучасної доктрини дає підстави виокремити понятійний, інституційний, безпековий і правозахисний напрями дослідження, які формують хоча й не цілісну, але достатньо змістовну картину наукових підходів до цієї проблематики.

Помітний етап у формуванні сучасного розуміння довкілля як об'єкта адміністративно-правової охорони пов'язаний із працею Т. Коломоєць, В. Колпакова та Ю. Легези [2, с. 300-301]. Автори аргументовано пов'язують охорону довкілля з публічними інтересами, закріпленими в євроінтеграційному курсі України, підкреслюють значення оцінки впливу на навколишнє природне середовище та потребу комплексного використання ресурсів. Водночас у цій праці не розкрито чітких критеріїв, за якими довкілля як об'єкт адміністративно-правової охорони відмежовується від довкілля як об'єкта публічного управління, адміністративних правовідносин і права людини на безпечне середовище.

Вагомий внесок у розроблення понятійної основи зробила І. Казанчук [3, с. 74–77], яка на основі термінологічного аналізу правових норм і наукових джерел сформулювала визначення адміністративно-правової охорони навколишнього середовища та окреслила види правовідносин у природоохоронній сфері. Значення цієї праці полягає у закладенні доктринального підґрунтя для розмежування охорони довкілля як владно-організаційної діяльності та ширшого кола екологічних відносин. Водночас на цьому етапі ще не було належно відмежовано категорії «охорона», «захист», «регулювання», «забезпечення» і «безпека», через що подальші дослідження нерідко використовували їх як частково взаємозамінні.

Інституційний вимір проблеми системно опрацьовано тією ж І. Казанчук [4, с. 96–99], яка розглянула систему суб'єктів на основі чинного адміністративного законодавства, окреслила їхні повноваження та запропонувала напрями оптимізації правового статусу державних органів у природоохоронній сфері. Це дослідження є важливим, оскільки зміщує акцент із абстрактного поняття охорони довкілля на конкретний механізм владної реалізації екологічної функції держави. Водночас питання міжвідомчої координації, співвідношення компетенції центральних і місцевих органів, а також процедурної ролі громадськості в прийнятті екологічно значущих рішень залишилися розкритими не повною мірою.

Безпековий підхід до досліджуваної проблеми послідовно розвинули І. Личенко та М. Сірант. І. Личенко [5, с. 165–167] визначено зміст, структуру та систему адміністративно-правових гарантій екологічної безпеки. Натомість М. Сірант [6, с. 159–163] розкриває внутрішню побудову відповідного механізму, наголошуючи на його організаційних, економічних і правових елементах. У сукупності ці дослідження поглибили розуміння того, що охорона довкілля в адміністративно-правовому аспекті не зводиться до заборон і санкцій, а охоплює комплекс гарантій, форм, методів і процедур. Проте дискусійним лишається співвідношення категорій «охорона навколишнього природного середовища» та «екологічна безпека», оскільки в частині праць остання фактично поглинає першу, хоча їх об'єкт, межі та функціональне навантаження не є тотожними.

Низка досліджень зосереджена на галузевих і методологічних аспектах. Л. Гбур [7] на прикладі водних ресурсів конкретизує інституційний вимір адміністративно-правового регулювання, а В. Чудненко [8] звертає увагу на колізійність понять «навколишнє середовище», «навколишнє природне середовище», «довкілля» та на методологічні засади дослідження публічного адміністрування природоохоронної сфери. Водночас вагомими для розвитку цієї проблематики є праці В. І. Теремецького, у яких послідовно розкрито проблеми

законодавчого забезпечення охорони навколишнього природного середовища [9], особливості публічного управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів [10], а також значення зближення законодавства України та ЄС у природоохоронній сфері в контексті сталого розвитку та європейської інтеграції [11]. Сукупно ці дослідження показують, що наукове поле є достатньо деталізованим у ресурсному, інституційному та нормативному аспектах, однак цілісна доктрина охорони довкілля як єдиного об'єкта адміністративно-правового впливу досі не сформована.

Новітній етап розвитку доктрини пов'язаний із переорієнтацією на довкіллєві права людини. О. Голов [12] переводить дискусію у площину співвідношення прав людини, безпеки території та національної безпеки. А. Суббот [13] прямо констатує, що комплексне дослідження системи адміністративно-правового забезпечення захисту довкіллєвих прав громадян у вітчизняній науці фактично не сформоване, а також наголошує на значенні цифровізації та нових інструментів правозахисного впливу. Саме тут найбільш чітко проступає сучасний науковий запит: охорона довкілля має осмислюватися не лише як об'єкт державного управління, а й як предмет адміністративно-правового гарантування суб'єктивних публічних прав.

Найближче до безпосередньої теми дослідження підійшов В. Стельмах [14], який прямо зазначає, що, попри значну кількість праць із різних природоохоронних питань, адміністративно-правове регулювання навколишнього природного середовища, його зміст і значення правової охорони ще не отримали належного тлумачення, у зв'язку з чим пропонує авторську дефініцію охорони навколишнього природного середовища як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Саме ця теза є переконливим індикатором сучасного стану розробленості проблеми: окремі елементи адміністративно-правового впливу вже досліджені, проте цілісна доктрина, яка б поєднала поняття об'єкта, його ознаки, межі впливу, систему суб'єктів, адміністративні процедури, гарантії прав, засоби контролю, відповідальність і стандарти європейської інтеграції, ще не сформована.

Отже, нерозкритими проблемами нині залишаються:

– відсутність єдиної й внутрішньо несуперечливої дефініції охорони навколишнього природного середовища саме як об'єкта адміністративно-правового впливу;

– нечітке розмежування понять «довкілля», «навколишнє середовище», «навколишнє природне середовище», «екологічна безпека», «адміністративно-правова охорона» та «адміністративно-правове забезпечення»;

– недостатня розробленість процедурного аспекту міжвідомчої координації й участі громадськості;

– фрагментарність досліджень за окремими природними ресурсами замість комплексного бачення цілісного об'єкта;

– потреба переосмислення охорони довкілля крізь призму довкіллєвих прав, цифровізації, воєнних екологічних викликів та європейських стандартів публічного адміністрування.

Саме ці питання і формують мету подальшого дослідження сутності та особливостей охорони навколишнього природного середовища в Україні як об'єкта адміністративно-правового впливу.

Метою дослідження є визначення сутності, змісту та особливостей охорони навколишнього природного середовища в Україні як об'єкта адміністративно-правового впливу, з'ясування її місця в системі публічного адміністрування, виявлення теоретико-правових і прикладних проблем правового регулювання, а також обґрунтування напрямів удосконалення адміністративно-правових засад охорони довкілля. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання дослідження:

– проаналізувати теоретичні підходи до розуміння охорони навколишнього природного середовища та з'ясувати її сутність як об'єкта адміністративно-правового впливу;

– розкрити зміст і характерні ознаки охорони навколишнього природного середовища в Україні як об'єкта публічного адміністрування та адміністративно-правового регулювання;

– дослідити нормативно-правові засади та систему суб'єктів, які здійснюють адміністративно-правовий вплив у сфері охорони навколишнього природного середовища

– виявити основні проблеми правового регулювання, організаційного забезпечення та практичної реалізації адміністративно-правової охорони довкілля в Україні.

– обґрунтувати напрями вдосконалення адміністративно-правових засад охорони навколишнього природного середовища з урахуванням сучасних екологічних викликів і потреби у підвищенні ефективності публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Відомо, в юридичній науці охорона навколишнього природного середовища традиційно розглядається у кількох взаємопов'язаних площинах: як конституційно значуща функція держави, як самостійний напрям публічного управління, як система правових засобів упорядкування екологічних відносин і як форма забезпечення екологічних прав людини. Окреслений підхід ґрунтується на тому, що Конституція України закріплює екологічну безпеку та підтримання екологічної рівноваги серед найважливіших обов'язків держави, а право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля відносить до базових прав людини. Саме тому охорона довкілля не може тлумачитися лише як сукупність природоохоронних заходів технічного або господарського характеру, оскільки її зміст охоплює владно-організаційний, контрольний, превентивний, юрисдикційний та правозахисний компоненти, об'єднані спільною метою збереження належного стану природного середовища як публічної цінності.

Теоретичний аналіз наукових підходів свідчить, що перший, найбільш поширений підхід, пов'язує охорону навколишнього природного середовища із системою екологічних правовідносин, у межах яких держава встановлює загальнообов'язкові правила використання, відтворення та захисту природних ресурсів. У такому розумінні охорона довкілля постає як нормативно оформлений порядок поведінки суб'єктів у сфері землекористування, водокористування, надрокористування, поводження з відходами, викидів забруднюючих речовин, проведення екологічно значущої діяльності та відшкодування шкоди, заподіяної природним об'єктам. Перевага цього підходу полягає у тому, що він фіксує предмет регулювання через конкретні суспільні відносини, однак його обмеженням є недостатня увага до інституційного механізму реалізації відповідних вимог, тобто до того, яким саме чином публічна адміністрація забезпечує виконання природоохоронних приписів, здійснює нагляд, застосовує примусові заходи та реагує на екологічні порушення.

Другий підхід має виразний адміністративно-правовий характер і розглядає охорону навколишнього природного середовища як об'єкт владного впливу з боку уповноважених суб'єктів публічної адміністрації. У цьому випадку увага зосереджується не лише на природних компонентах як таких, а й на механізмах управління їхнім станом через систему адміністративних інструментів: ліцензування, дозвільні процедури, державний нагляд і контроль, екологічний моніторинг, оцінку впливу на довкілля, стратегічну екологічну оцінку, адміністративний примус, притягнення до відповідальності та виконання обов'язкових приписів. Саме цей підхід є найбільш продуктивним для з'ясування сутності досліджуваного явища, оскільки він показує, що охорона довкілля в адміністративно-правовому сенсі являє собою не окремий природний ресурс і не абстрактну екологічну категорію, а впорядковану сферу суспільних відносин, щодо якої держава здійснює цілеспрямований, юридично оформлений і організаційно забезпечений вплив в інтересах суспільства.

Третій підхід пов'язаний із правозахисною та людиноцентричною інтерпретацією охорони довкілля, відповідно до якої її сутність розкривається через забезпечення права особи на безпечне навколишнє природне середовище, на доступ до екологічної інформації, на участь у прийнятті екологічно значущих рішень і на судовий чи адміністративний захист у разі порушення таких прав. У межах цього підходу охорона довкілля перестає сприйматися виключно як обов'язок держави щодо природних об'єктів і набуває чітко вираженого публічно-сервісного виміру, адже стан довкілля безпосередньо впливає на життя, здоров'я, безпеку та якість існування населення. Наведена інтерпретація особливо важлива для

сучасної України, оскільки екологічні ризики дедалі частіше мають комплексний характер і пов'язані не лише з господарською діяльністю, а й з техногенними аваріями, урбанізаційним навантаженням, неефективним управлінням природними ресурсами та наслідками воєнного впливу на природне середовище.

Отже, за результатами аналізу теоретичних підходів сутність охорони навколишнього природного середовища як об'єкта адміністративно-правового впливу доцільно визначати як комплексну сферу публічно значущих екологічних відносин, у межах якої держава через систему правових норм, адміністративних процедур, контрольних механізмів і примусових засобів забезпечує збереження, відтворення та захист природного середовища, підтримання екологічної безпеки і реалізацію довкіллєвих прав людини. Специфіка цього об'єкта полягає в його багатокомпонентності, міжгалузевому характері, поєднанні приватних і публічних інтересів, а також у тому, що результативність адміністративно-правового впливу оцінюється не лише за формальним виконанням приписів, а й за фактичним станом довкілля, рівнем екологічної безпеки та реальністю гарантій екологічних прав. Саме тому в науковому плані охорону навколишнього природного середовища слід розглядати як самостійний, складний і стратегічно значущий об'єкт адміністративного права, дослідження якого має спиратися одночасно на понятійний, інституційний, процедурний і правозахисний аналіз.

Розкриття змісту охорони навколишнього природного середовища в Україні у системі публічного адміністрування та адміністративно-правового регулювання слід починати з усвідомлення того, що йдеться не про ізольований набір природоохоронних заходів, а про цілісну сферу публічно-владної діяльності, спрямованої на підтримання належного стану довкілля, запобігання екологічним ризикам, мінімізацію наслідків шкідливого впливу господарської та іншої діяльності, а також на забезпечення екологічних прав людини. Зміст такої охорони формується через поєднання нормативних приписів, адміністративних процедур, контрольних дій, інформаційно-аналітичних механізмів, дозвільної діяльності, юрисдикційних форм реагування та відповідальності за екологічні правопорушення. У системі публічного адміністрування охорона довкілля постає як один із ключових напрямів реалізації екологічної функції держави, у межах якого органи публічної влади не лише встановлюють правила поведінки, а й організовують постійний управлінський вплив на суб'єктів природокористування, виробництва, будівництва, транспорту, енергетики та інших сфер, діяльність яких впливає на стан природного середовища.

У структурному вимірі зміст охорони навколишнього природного середовища охоплює кілька взаємопов'язаних блоків. Перший блок становить нормотворчий та регулятивний компонент, у межах якого закріплюються екологічні стандарти, нормативи, обмеження, правила спеціального використання природних ресурсів, порядок оцінки впливу на довкілля, вимоги до поводження з відходами, охорони атмосферного повітря, вод, земель, лісів, надр та інших природних об'єктів. Другий блок пов'язаний із адміністративними процедурами, серед яких важливе місце посідають видача дозволів, погоджень, висновків, проведення реєстраційних дій, екологічного моніторингу, обліку та державної експертизи. Третій блок утворюють контроль і нагляд, що реалізуються шляхом перевірок, фіксації порушень, винесення приписів, застосування заходів реагування, тимчасового зупинення діяльності, що створює загрозу довкіллю, та ініціювання притягнення винних осіб до юридичної відповідальності. Саме наведена багатокомпонентність засвідчує, що охорона довкілля в адміністративно-правовому аспекті має не декларативний, а функціонально-організаційний характер.

Характерною ознакою охорони навколишнього природного середовища в системі публічного адміністрування є її виразно публічний характер, оскільки об'єктом впливу виступає не приватний інтерес окремої особи, а стан довкілля як суспільно значущої цінності, від якого залежать життя, здоров'я, безпека населення та сталість розвитку держави. У зв'язку з цим адміністративно-правове регулювання в природоохоронній сфері базується на пріоритеті загального екологічного інтересу над вузькоекономічною вигодою, що особливо помітно у випадках, коли господарська діяльність пов'язана з підвищеним

рівнем екологічного ризику. Іншою важливою ознакою є превентивна спрямованість, адже основний акцент робиться не лише на ліквідації вже заподіяної шкоди, а передусім на недопущенні її виникнення через систему заборон, обмежень, погоджувальних процедур, екологічного планування, стратегічної екологічної оцінки та контролю за потенційно небезпечними видами діяльності. Наведене свідчить про те, що у природоохоронній сфері адміністративно-правовий вплив орієнтований на випереджувальне реагування, а не лише на санкціонування постфактум.

Ще однією визначальною ознакою є комплексність і міжгалузевість охорони довкілля як об'єкта адміністративно-правового регулювання. На відміну від багатьох інших сфер публічного управління, у цьому випадку предмет впливу не обмежується окремим сегментом суспільних відносин, а охоплює широку сукупність взаємозалежних природних компонентів, кожен із яких має власний правовий режим, спеціальні правила використання та специфічні ризики. Саме тому зміст охорони довкілля не вичерпується положеннями одного закону чи діяльністю одного органу, а реалізується через мережу взаємодіючих суб'єктів публічного адміністрування, включаючи центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, спеціалізовані контрольні інституції, судові та правоохоронні органи. Така багаторівнева побудова зумовлює одночасно і силу, і вразливість системи: з одного боку, вона охоплює різні види екологічно значущих рішень, а з іншого – ускладнює координацію, породжує дублювання повноважень, фрагментацію управлінських дій та неоднорідність правозастосовної практики.

Важливою ознакою охорони навколишнього природного середовища є також поєднання владно-імперативного та сервісно-правозахисного начал. З одного боку, публічна адміністрація встановлює обов'язкові правила, контролює їх виконання, застосовує заходи адміністративного примусу та реагує на порушення встановленого екологічного режиму. З іншого боку, її діяльність пов'язана з інформуванням населення, забезпеченням доступу до екологічної інформації, організацією участі громадськості у прийнятті екологічно значущих рішень, розглядом звернень громадян, захистом права на безпечне довкілля та відновленням порушеного екологічного правопорядку. Отже, зміст і характерні ознаки охорони навколишнього природного середовища в Україні свідчать, що у системі публічного адміністрування вона є самостійним, складним і стратегічно важливим напрямом адміністративно-правового впливу, якому притаманні публічність, превентивність, комплексність, багаторівнева організація, процедурна насиченість і чітка орієнтація на забезпечення екологічної безпеки та захист екологічних прав людини.

Доцільним є з'ясування нормативно-правового фундаменту, на якому ґрунтується адміністративно-правовий вплив у сфері охорони навколишнього природного середовища. Його конституційну основу формують стаття 16 Конституції України, яка визначає забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги обов'язком держави, та стаття 50, що закріплює право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля і на вільний доступ до інформації про його стан. Галузевим базовим актом виступає Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [1], який визначає правові, економічні та соціальні засади організації природоохоронної діяльності, тоді як закони «Про оцінку впливу на довкілля» і «Про стратегічну екологічну оцінку» конкретизують превентивний сегмент адміністративного регулювання через процедури попереднього аналізу екологічних наслідків запланованої діяльності та документів державного планування. Саме сукупність наведених актів формує не декларативну, а процедурно насичену модель правового впливу, в якій охорона довкілля постає як сфера постійної управлінської діяльності публічної влади.

У структурі нормативно-правових засад особливе значення має розмежування рамкових і спеціальних приписів. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» задає загальну логіку публічного впливу на природоохоронні відносини [1], тоді як спеціальне законодавство деталізує окремі інструменти, напрями й процедури, пов'язані з оцінюванням впливу, стратегічним плануванням, контролем, підготовкою

індивідуальних адміністративних актів та участю громадськості. Зі свого боку Закон України «Про місцеві державні адміністрації» закріплює, що розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, прийняті в межах компетенції, є обов'язковими для виконання на відповідній території, а самі адміністрації керуються Конституцією, законами, актами Президента України та Кабінету Міністрів України; цим підтверджується, що адміністративно-правовий вплив у природоохоронній сфері має не лише галузевий, а й загальноуправлінський характер. Отже, нормативна база охорони довкілля в Україні побудована за багаторівневим принципом, де матеріальні екологічні приписи поєднані з адміністративно-процедурними механізмами їх реалізації.

Система суб'єктів, що здійснюють адміністративно-правовий вплив у сфері охорони навколишнього природного середовища, має ієрархічну та функціонально диференційовану будову. Центральне місце у ній посідає Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, яке офіційно визначається як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади у відповідній сфері та забезпечує формування і реалізацію державної політики з питань охорони довкілля, екологічної безпеки, лісового та мисливського господарства, а також низки суміжних напрямів природоресурсного управління. Поряд із ним функціонують органи спеціальної компетенції, положення про які затверджені Кабінетом Міністрів України, зокрема Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України та Державна служба геології та надр України; вже сама спеціалізація цих органів відображає об'єктивну багатокомпонентність довкілля як предмета адміністративно-правового впливу, оскільки різні природні об'єкти потребують відмінних інструментів управління, обліку, використання та охорони.

Окреме і принципово важливе місце у цій системі належить Державній екологічній інспекції України, оскільки саме вона реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. Її положення прямо фіксує повноваження щодо проведення перевірок, у тому числі з інструментально-лабораторним контролем, складання актів, видачі обов'язкових приписів, інформування органів, які видають відповідні акти у природоохоронній сфері, ініціювання зупинення чи припинення дії низки індивідуальних рішень, а також звернення щодо тимчасової заборони або припинення діяльності суб'єктів, які порушують екологічне законодавство чи вимоги законодавства про оцінку впливу на довкілля. Крім того, Держекоінспекція уповноважена обстежувати місця заподіяння шкоди довкіллю, зокрема внаслідок надзвичайних ситуацій і збройної агресії, що надає її діяльності не лише контрольного, а й доказового значення у фіксації екологічних втрат держави. Саме через цей орган найбільш виразно проявляється примусовий, наглядовий і юрисдикційний вимір адміністративно-правового впливу у досліджуваній сфері.

На регіональному і локальному рівнях адміністративно-правовий вплив у сфері охорони довкілля здійснюють місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Стаття 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносить до відання виконавчих органів сільських, селищних і міських рад повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, зокрема підготовку пропозицій щодо плати за користування природними ресурсами, визначення відшкодувань за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; крім того, на рівні делегованих повноважень передбачено погодження розподілу коштів фондів охорони навколишнього природного середовища, рішення про заборону використання окремих природних ресурсів загального користування і затвердження лімітів викидів і скидів у випадках, установлених законом. Разом із цим місцеві державні адміністрації приймають обов'язкові для виконання акти в межах своєї компетенції, а конституційне право на доступ до екологічної інформації та процедури громадського обговорення, закріплені у законодавстві про стратегічну екологічну оцінку, вбудовують у цю систему також участь населення, що свідчить, що суб'єктний склад адміністративно-правового впливу у природоохоронній сфері охоплює не один профільний

орган, а багаторівневу мережу державних і самоврядних інституцій, діяльність яких має бути узгодженою, процедурно чіткою й орієнтованою на реальний стан довкілля, а не лише на формальне виконання компетенційних приписів.

У науково-прикладному підсумку дослідження нормативно-правових засад і системи суб'єктів природоохоронного адміністрування засвідчує, що адміністративно-правовий вплив у цій сфері вибудуваний на поєднанні конституційних гарантій, рамкового екологічного закону, спеціальних процедурних законів та великого масиву підзаконних актів, а його здійснення розподілене між органами загальної, спеціальної та місцевої компетенції, що охоплює формування політики, її реалізацію, контроль, фіксацію порушень, реагування на екологічну шкоду, участь громадськості й локальне управління природними ресурсами, однак одночасно виявляє потребу у вищому рівні координації між суб'єктами, чіткішому розмежуванні їхніх повноважень і більшій процедурній узгодженості рішень, що безпосередньо впливає на результативність охорони довкілля в Україні.

Виявлення основних проблем правового регулювання, організаційного забезпечення та практичної реалізації адміністративно-правової охорони довкілля в Україні засвідчує, що першочерговою перешкодою залишається нормативна фрагментарність цієї сфери. Базовий Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» є чинним, однак походить ще з 1991 року [1], а сам законодавчий масив екологічних відносин розпорошений між великою кількістю спеціальних актів, кодексів, підзаконних положень і процедур, що ускладнює внутрішню узгодженість регулювання та породжує неоднорідність правозастосування. У науковій літературі окремо наголошено, що навіть поняття державного екологічного контролю тривалий час не мало достатньо чіткого законодавчого окреслення, а розмежування наглядових і контрольних функцій залишалося неповним; це свідчить, що проблема полягає не лише в обсязі нормативного масиву, а й у його концептуальній неузгодженості. Так само сучасні дослідження підкреслюють наявність низки невирішених питань щодо адміністративних процедур у сфері екології, зокрема видачі дозволів, проведення перевірок і застосування санкцій, що прямо впливає на стабільність та передбачуваність адміністративно-правового впливу.

Другим великим блоком проблем є недосконаліть організаційного забезпечення, насамперед у частині розмежування компетенції між суб'єктами природоохоронного адміністрування. Спеціальні джерела прямо фіксують існування перехресних повноважень і дублювання функцій між профільними міністерствами та Державною екологічною інспекцією, що негативно позначається на цілісності державного екологічного контролю. Такий стан підтверджується і в європейській оцінці прогресу України: Європейська комісія у звіті за 2025 рік рекомендує посилювати відповідальні органи, чітко визначати їхні компетенції, зміцнювати кадрову та технічну спроможність і приділяти особливу увагу горизонтальному екологічному законодавству. Отже, проблема має не локальний, а системний характер, оскільки стосується самої архітектури природоохоронного управління, в якій множинність суб'єктів не завжди супроводжується належною координацією, єдиною процедурною логікою та чіткою відповідальністю за кінцевий результат.

Третя група проблем пов'язана з інституційною спроможністю органів, на які покладено реалізацію екологічної політики та здійснення контролю. Публічний звіт Держекоінспекції за 2025 рік свідчить, що в центральному апараті фактично працює 69 державних службовців, що становить 78,2 % від загальної штатної чисельності, а в територіальних і міжрегіональних органах зафіксовано 365 вакантних посад державної служби. Такий кадровий дефіцит супроводжується плинністю кадрів і додатковим навантаженням, пов'язаним із воєнним станом, коли частина працівників перебуває у лавах ЗСУ або тимчасово відсутня. За таких умов навіть формально належний обсяг повноважень не трансформується автоматично в однаково ефективний контроль на практиці, оскільки для цього необхідні достатня чисельність персоналу, польове обладнання, лабораторні ресурси, аналітична спроможність і стабільне функціонування територіальної мережі. Саме тому проблема ефективності

адміністративно-правової охорони довкілля в Україні значною мірою є проблемою кадрової, технічної та організаційної спроможності.

Четвертий проблемний вимір стосується практичної реалізації природоохоронних процедур, насамперед оцінки впливу на довкілля, стратегічної екологічної оцінки, притягнення до відповідальності та доступу до правосуддя. Європейська комісія у звіті за 2025 рік наголошує, що Україні слід зосередитися на належному застосуванні горизонтального екологічного законодавства, зокрема щодо ОВД і СЕО для всіх релевантних проєктів, планів і програм, включно з відбудовою, обмежити режим винятків, забезпечувати переслідування екологічних правопорушень, реальне застосування відповідальності та механізми доступу до правосуддя. Паралельно науково-технічний звіт JRC про стан довкілля і клімату в Україні фіксує, що країна має певний прогрес у гармонізації з правом ЄС, але повнота і якість екологічних даних залишаються нерівномірними залежно від окремих тематичних напрямів, а це прямо впливає на якість моніторингу, оцінювання ризиків, доказування порушень і подальші управлінські рішення. Отже, у практичній площині проблема полягає не лише в наявності процедур як таких, а й у стабільності їх реального застосування, якості інформаційної бази та спроможності перетворити припис закону на відчутний правовий результат.

Окремо слід виокремити проблеми, зумовлені воєнним станом і масштабною екологічною шкодою, заподіяною збройною агресією рф. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 № 326 встановила спеціальний порядок визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії, поклала на центральні й місцеві органи обов'язок збирати та зберігати відповідну інформацію та передбачила участь місцевих адміністрацій і виконавчих органів рад у стандартизованій оцінці шкоди [15]. Наведене свідчить, що природоохоронне адміністрування в умовах війни вийшло далеко за межі звичайного контролю за суб'єктами господарювання й охопило документування воєнних екологічних втрат, доказування збитків, підготовку матеріалів для відновлення та потенційної міжнародної відповідальності. Водночас сама множинність методик, напрямів обчислення шкоди, відповідальних органів і масивів первинної інформації формує новий комплекс практичних труднощів: нерівномірність фіксації даних, складність міжвідомчої координації, тривалість експертних процедур і підвищені вимоги до доказової якості матеріалів. У підсумку головні проблеми адміністративно-правової охорони довкілля в Україні концентруються у трьох взаємопов'язаних площинах: нормативній фрагментарності, інституційній недостатності та складності реального правозастосування в мирних і, особливо, воєнних умовах.

Обґрунтування напрямів удосконалення адміністративно-правових засад охорони навколишнього природного середовища в Україні насамперед пов'язане з потребою систематизації та внутрішнього узгодження природоохоронного законодавства. Наявна модель правового регулювання характеризується значною кількістю спеціальних актів і процедур, тому одним із ключових напрямів має стати їх уніфікація навколо чіткої системи адміністративних актів, строків, вимог до мотивування рішень, порядку участі заінтересованих осіб та механізмів адміністративного оскарження. У цьому контексті особливого значення набуває приведення природоохоронних процедур у логічну відповідність із Законом України «Про адміністративну процедуру», який уже є чинним, а також із європейськими вимогами щодо належного застосування оцінки впливу на довкілля, стратегічної екологічної оцінки, екологічної відповідальності та доступу до правосуддя, включно з проєктами відбудови. Саме пропонований підхід усуває нормативні прогалини, підвищує передбачуваність рішень публічної адміністрації та зменшує ризик колізій у правозастосуванні.

Другим стратегічним напрямом є інституційне посилення системи державного екологічного управління і контролю. Оскільки уряд уже схвалив Стратегію реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також затвердив операційний план реалізації у 2025–2027 роках Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату до 2030 року, подальше вдосконалення має

полягати не лише у формальному існуванні стратегічних документів, а у чіткому розмежуванні повноважень між органами, посиленні кадрової, аналітичної та лабораторної спроможності, а також у запровадженні єдиних стандартів контрольної діяльності. Європейська комісія у звіті за 2025 рік прямо вказує, що для сфери довкілля і клімату ключовими бар'єрами залишаються обмежена адміністративна спроможність, фінансові обмеження та затримки з ухваленням законодавства, а тому зміцнення інституцій і міжсекторальна інтеграція є необхідними умовами ефективної політики та «зеленої» відбудови.

Третій напрям безпосередньо пов'язаний із воєнними екологічними викликами та євроінтеграційним курсом України. За сучасних умов адміністративно-правова охорона довкілля має бути зорієнтована не лише на звичайний контроль за дотриманням екологічних вимог, а й на документування шкоди, заподіяної збройною агресією, підготовку доказової бази для відповідальності держави-агресора, екологічно безпечну відбудову та включення природоохоронних критеріїв у плани реконструкції. На цьому тлі особливого значення набуває повне застосування процедур ОВД і СЕО до проєктів відновлення, обмеження надмірних винятків, реальне переслідування екологічних правопорушень і забезпечення дієвих механізмів участі громадськості та доступу до правосуддя. Тому вдосконалення адміністративно-правових засад охорони довкілля в Україні слід розуміти як комплексне оновлення нормативної, інституційної, процедурної та інформаційної основи публічного адміністрування, підпорядковане одночасно цілям екологічної безпеки, післявоєнного відновлення та інтеграції до права Європейського Союзу.

Висновки. Проведене дослідження засвідчило, що охорона навколишнього природного середовища в Україні є не вузьким сегментом екологічної політики, а самостійним, складним і стратегічно значущим об'єктом адміністративно-правового впливу, у якому поєднуються конституційна функція держави, напрям публічного адміністрування, система правових засобів упорядкування екологічних відносин і форма забезпечення екологічних прав людини. Узагальнення теоретичних підходів показало, що сутність цього об'єкта найбільш повно розкривається через поєднання понятійного, інституційного, процедурного та правозахисного вимірів, оскільки реальний зміст охорони довкілля проявляється не лише у формальному закріпленні природоохоронних норм, а й у функціонуванні механізмів контролю, превенції, адміністративного примусу, участі громадськості та захисту права на безпечне довкілля.

Установлено, що зміст охорони навколишнього природного середовища в системі публічного адміністрування має багатокомпонентну структуру і охоплює нормотворчий, дозвільно-процедурний, контрольно-наглядовий, інформаційно-аналітичний і юрисдикційний блоки, а її характерними ознаками виступають публічність, превентивність, міжгалузевість, багаторівнева організація та орієнтація на забезпечення екологічної безпеки й довкіллєвих прав людини. Водночас аналіз нормативно-правових засад і системи суб'єктів природоохоронного адміністрування підтвердив, що чинна модель побудована на поєднанні конституційних приписів, рамкового екологічного законодавства, спеціальних процедурних актів і широкого масиву підзаконного регулювання, однак її ефективність істотно знижується через фрагментарність нормативної бази, неповну узгодженість компетенції між органами, кадрову й технічну недостатність контрольних інституцій, а також складність практичної реалізації процедур в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення.

Обґрунтовано, що подальше вдосконалення адміністративно-правових засад охорони довкілля в Україні має здійснюватися шляхом систематизації природоохоронного законодавства, приведення екологічних процедур у внутрішньо узгоджену модель адміністративного провадження, посилення інституційної спроможності органів екологічного управління і контролю, цифровізації моніторингу та обігу екологічної інформації, а також інтеграції природоохоронних критеріїв у політику відбудови й євроінтеграційні процеси. Такий підхід має розглядатися не як сукупність окремих реформаторських кроків, а як комплексне оновлення всієї системи публічного адміністрування у сфері довкілля, орієнтоване на фактичне поліпшення стану природного середовища, підвищення якості

управлінських рішень, зміцнення екологічної безпеки держави та посилення реальності екологічних прав громадян.

Перспективи подальших наукових досліджень убачаються у кількох взаємопов'язаних напрямах:

– у поглибленні доктринального розмежування понять «охорона довкілля», «екологічна безпека», «адміністративно-правове забезпечення» та «адміністративно-правовий вплив»;

– у виробленні цілісної моделі координації між органами загальної, спеціальної та місцевої компетенції;

– у дослідженні адміністративно-правових механізмів цифрового екологічного моніторингу й обробки даних;

– у спеціальному вивченні процедур документування та компенсації шкоди довкіллю, заподіяної збройною агресією;

– у розробленні критеріїв оцінювання результативності публічного адміністрування у природоохоронній сфері за показниками фактичного стану довкілля, а не лише за формальними параметрами виконання повноважень.

Саме ці напрями формують наукову основу для подальшого розвитку адміністративно-правової доктрини охорони навколишнього природного середовища в Україні.

Посилання:

1. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text.

Коломоєць Т. О. Довкілля як об'єкт адміністративно-правової охорони. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 300–302. DOI: 10.32782/2524-0374/2020-1/74.

2. Казанчук І. Д. Уточнення поняття і змісту адміністративно-правової охорони навколишнього середовища. *Право і безпека*. 2012. № 5 (47). С. 72–78.

3. Казанчук І. Д. Адміністративно-правова система суб'єктів охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки в Україні. *Право і суспільство*. 2016. № 5, ч. 1. С. 95–101.

4. Личенко І. Поняття та ознаки адміністративно-правового забезпечення екологічної безпеки в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки*. 2017. № 876. С. 163–169.

5. Сірант М. Механізми адміністративно-правового регулювання забезпечення екологічної безпеки: інструментальна основа. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки*. 2020. Т. 7, № 3 (27). С. 158–165. DOI: 10.23939/law2020.27.158.

6. Гбур Л. В. Органи публічної влади як суб'єкти адміністративно-правового регулювання відносин у сфері використання та охорони водних ресурсів. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 2. С. 123–127.

7. Чудненко В. О. Колізійність понять «навколишнє середовище», «навколишнє природнє середовище», «довкілля». *Наукові записки. Серія: Право*. 2021. Вип. 10, спецвип. С. 146–151.

8. Теремецький В. І. Охорона навколишнього природного середовища в Україні: проблеми законодавчого забезпечення. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2014. № 3. С. 210–218.

9. Теремецький В. І., Шуст Г. П. Публічне управління у сфері використання та охорони земельних ресурсів: зарубіжний досвід та українські реалії. Право і безпека. 2020 № 2. С. 69–75. https://doi.org/10.32631/pb.2020.2.09.

10. Teremetskyi V., Korol, V., Nebyltsova O., Lukianenko L., Kovalova O., Maliar S. Convergence of eu and Ukrainian legislation in research and environmental areas within european integration and sustainable development strategies implementation. RISUS – Journal on Innovation and Sustainability. Vol. 16, № 4. P. 74–88. https://doi.org/10.23925/2179-3565.2025v16i4p74-88.

11. Голов О. Сучасні доктринальні підходи до визначення понять «адміністративно-правове забезпечення права на безпечне довкілля для життя і здоров'я» та «механізми адміністративно-правового забезпечення права на безпечне довкілля для життя і здоров'я». *Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ*. 2024. № 3 (130). С. 196–203. DOI: 10.32782/2078-3566-2024-3-25.

12. Суббот А. І. Адміністративно-правове забезпечення захисту довкіллєвих прав громадян України. *Наукові перспективи*. 2025. № 4 (58). С. 1422–1430. DOI: 10.52058/2708-7530-2025-4(58)-1422-1430.

13. Стельмах В. Ю. Поняття та сутність охорони навколишнього природного середовища як об'єкту адміністративно-правового регулювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 9. С. 522–524. DOI: 10.32782/2524-0374/2024-9/126.

14. Про затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації : постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 № 326. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-%D0%BF#Text.

Статтю було подано	30.03.2026	The article was submitted
Статтю було доопрацьовано	11.05.2026	The article has been revised
Статтю було прийнято	14.05.2026	The article was accepted