

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.06.2.33>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВИКЛИКИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ РЕФОРМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Білан О.В.,

аспірант,

Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара

ORCID: 0009-0003-4564-9620

Білан О.В. Адміністративно-правові виклики реалізації екологічної політики України в умовах реформи публічного управління.

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правових викликів реалізації екологічної політики України в умовах реформування системи публічного управління. Автор аналізує сучасний стан державної екологічної політики, визначає ключові проблеми її інституційного, правового, фінансового та інформаційного забезпечення. Особлива увага приділяється питанню інтеграції екологічних пріоритетів у стратегічне планування державної політики, оскільки саме системне врахування екологічних аспектів є основою сталого розвитку. Розкрито зміст нормативно-правових і організаційних перешкод, що знижують ефективність публічного управління у сфері охорони довкілля, зокрема фрагментарність екологічних положень у стратегічних документах, відсутність належної міжвідомчої координації та неповну імплементацію міжнародних зобов'язань.

Наголошено, що імплементація положень міжнародних екологічних угод, серед яких Паризька кліматична угода, Орхуська, Базельська, Роттердамська та Стокгольмська конвенції, залишається частковою та потребує вдосконалення правових і процедурних механізмів. Важливим елементом дослідження є аналіз проблем функціонування державного екологічного контролю, зокрема недостатньої ресурсної забезпеченості Державної екологічної інспекції, обмежень на перевірки та технічної відсталості моніторингових систем. Підкреслено, що ці чинники призводять до ослаблення контролю за промисловими забрудненнями, особливо у промислових регіонах України.

Проаналізовано роль цифрової трансформації у вдосконаленні екологічного управління. Відзначено, що відсутність єдиної інтегрованої системи екологічних даних ускладнює моніторинг стану довкілля, аналітичну діяльність і прийняття управлінських рішень. Окрема увага приділяється необхідності створення Національної екологічної інформаційної системи, що об'єднає всі державні екологічні реєстри, дані моніторингу та аналітичні інструменти на базі принципів відкритих даних і цифрової взаємодії.

Зазначено, що підвищення ефективності екологічної політики України потребує комплексного адміністративно-правового підходу.

Ключові слова: екологічна політика, адміністративно-правове регулювання, сталий розвиток, державний екологічний контроль, імплементація міжнародних угод, екологічна безпека, публічна політика.

Bilan O.V. Administrative and legal challenges of implementing Ukraine's environmental policy in the context of public administration reform.

The article is devoted to the study of administrative and legal challenges of implementing Ukraine's environmental policy in the context of public administration reform. The author analyzes the current state of state environmental policy, identifies key problems of its institutional, legal, financial and information support. Particular attention is paid to the issue of integrating environmental priorities into strategic planning of state policy, since it is the systematic consideration of environmental aspects that is the basis of sustainable development. The content of regulatory and organizational obstacles that reduce the effectiveness of public administration in the field of environmental protection is revealed the fragmentation of environmental provisions in strategic documents, the lack of proper interdepartmental coordination and incomplete implementation of international obligations. It is emphasized that the implementation of the provisions of international environmental agreements, including the Paris Climate Agreement, the Aarhus, Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions, remains partial and requires improvement of legal and procedural mechanisms. An important element of the study is the analysis of the problems of the functioning of state environmental control, in particular the insufficient resource provision of the State Environmental Inspectorate, restrictions on inspections and technical

backwardness of monitoring systems. It is emphasized that these factors lead to a weakening of control over industrial pollution, especially in the industrial regions of Ukraine. The role of digital transformation in improving environmental management is analyzed. It is noted that the absence of a single integrated system of environmental data complicates environmental monitoring, analytical activities and management decision-making. Special attention is paid to the need to create a National Environmental Information System that will unite all state environmental registers, monitoring data and analytical tools based on the principles of open data and digital interaction. It is noted that increasing the effectiveness of Ukraine's environmental policy requires a comprehensive administrative and legal approach.

Key words: environmental policy, administrative and legal regulation, sustainable development, state environmental control, implementation of international agreements, environmental security, public policy.

Постановка проблеми. Сучасний етап державотворення в Україні характеризується активними процесами реформування публічного управління, спрямованими на забезпечення відкритості, підзвітності та ефективності діяльності державних органів. У цьому контексті особливе значення набуває екологічна політика, як складова стратегії сталого розвитку держави, що потребує комплексного та системного підходу до управління.

Однак існуючий стан екологічного управління в Україні демонструє наявність численних проблем інституційного, правового, кадрового та фінансового характеру, які значно ускладнюють реалізацію державної екополітики. Зокрема, відсутність повноцінної інтеграції екологічних пріоритетів у стратегічне планування держави призводить до того, що питання охорони довкілля часто розглядаються як допоміжні, а не системоутворюючі. Так, Національна економічна стратегія до 2030 року містить лише фрагментарні екологічні орієнтири, що не відповідає принципам сталого розвитку.

Крім того, незадовільним є рівень імплементації міжнародних екологічних угод, таких як Паризька кліматична угода, Орхуська, Базельська, Роттердамська та Стокгольмська конвенції, у національне законодавство, що часто обмежується формальним виконанням зобов'язань.

Серед інших гострих проблем – контроль за промисловими забрудненнями, обмежені ресурси Державної екологічної інспекції, відсутність сучасного технічного забезпечення, мораторії на перевірки, а також недостатня цифровізація екологічного управління. Дані моніторингу довкілля зберігаються в розрізнених реєстрах, що ускладнює аналітичну роботу, прогнозування ризиків та міжвідомчу координацію.

Метою статті є комплексний аналіз адміністративно-правових проблем реалізації екологічної політики України в умовах реформування публічного управління та визначення шляхів підвищення ефективності державного екологічного контролю, інтеграції міжнародних зобов'язань і цифровізації управління довкіллям для забезпечення сталого розвитку.

Стан опрацювання проблематики. Щодо адміністративно-правового забезпечення екологічної безпеки в Україні, важливою складовою є громадська участь, оскільки адміністративно-правовий механізм забезпечення екологічної безпеки передбачає не лише діяльність органів державної влади, а й участь громадян та громадських організацій у прийнятті рішень, стратегічній оцінці впливу на довкілля, публічних слуханнях та громадському екологічному контролю. Щодо цього аспекту погодимося з І. Личенко, Х. Марич: залучення суспільства є необхідною умовою реалізації права на безпечне довкілля [1].

У дослідженнях Костенка І.В., Оксіня В.Ю. та Левченка Д.С. відзначається, що у воєнний період суттєво скоротилася участь громадськості в оцінці впливу на довкілля (EIA), що знижує довіру до органів влади та спричиняє зростання судових спорів. Автори наголошують на необхідності забезпечення доступу до екологічної інформації та впровадження сучасних цифрових інструментів для участі громадськості з урахуванням національної безпеки та міжнародних зобов'язань України [2].

Як зазначає Жадан Є.В. на українському нормативно-правовому рівні спроби запровадити категорію «національна екологічна безпека» здійснювалися ще у 1995–1998 рр., коли формувалися концептуальні підходи до структури та механізмів забезпечення національної безпеки. Проте, незважаючи на актуалізацію проблеми екологічної безпеки з 1970-х років, правове регулювання у цій сфері залишається недостатньо ефективним [3].

Окрім дослідження присвячені аналізу імплементації міжнародних екологічних угод у національне законодавство. Так, роботи О. Власенко та Н. Шевченко [4] розкривають проблеми формального виконання положень Орхуської конвенції, Паризької кліматичної угоди та інших міжнародних договорів, наголошуючи на необхідності створення ефективних механізмів контролю та підзвітності.

Разом з тим, у сучасних дослідженнях спостерігається недостатня увага до комплексного поєднання адміністративно-правових, організаційних та інформаційно-технологічних інструментів управління довкіллям, особливо у контексті цифрової трансформації державного управління в Україні. Виникає потреба у системному підході, який дозволяє інтегрувати екологічні пріоритети у всі рівні державної політики та підвищити ефективність реалізації державної екологічної стратегії.

Виклад основного матеріалу. Україна є учасницею понад сорока міжнародних угод у сфері охорони довкілля, зокрема Паризької кліматичної угоди (2016) [5], Орхуської конвенції (2000) [6], Базельської (1989) [7], Роттердамської (1998) [8] та Стокгольмської конвенції (2001) [9].

Проте імплементація їхніх положень у національну правову систему залишається фрагментарною. Часто відсутні підзаконні акти, що конкретизують процедури реалізації міжнародних норм, або спостерігається формальне виконання зобов'язань без належного механізму контролю.

Зокрема, у сфері доступу громадськості до екологічної інформації вимоги Орхуської конвенції щодо прозорості та участі у прийнятті рішень (ст. 3–7 Конвенції) виконуються неповною мірою: екологічні дані не завжди відкриті для громадськості, а громадські консультації щодо проєктів, що можуть мати значний вплив на довкілля, проводяться здебільшого номінально [6].

Аналогічно, положення Паризької угоди щодо скорочення викидів парникових газів та звітності щодо кліматичних дій (ст. 4–13) [5] імплементуються частково, що знижує ефективність національних заходів адаптації та пом'якшення наслідків зміни клімату. Регулювання транскордонного перевезення небезпечних відходів (Базельська конвенція, ст. 4–11) [7], погодження торгівлі небезпечними хімікатами (Роттердамська конвенція, ст. 5–10) [8] та обмеження стійких органічних забруднювачів (Стокгольмська конвенція, ст. 3–9) [9] також реалізуються частково, що створює прогалини у системі екологічного контролю та управління ризиками для довкілля та здоров'я населення.

У 2023–2024 рр. в Україні було прийнято низку ключових нормативно-правових актів, спрямованих на модернізацію інституційних механізмів екологічної політики в умовах реформи публічного управління. Насамперед це стосується вдосконалення процедури оцінки впливу на довкілля, оновлення державної системи моніторингу довкілля та формування засад державної кліматичної політики.

Прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення та цифровізації процедури оцінки впливу на довкілля» значно розширив можливості використання електронних інструментів у процедурі ОВД, передбачивши публічний доступ до всіх етапів через Єдиний реєстр та впровадивши онлайн-формати громадського обговорення, що особливо актуально в умовах воєнного стану. Окремим позитивом стало уточнення підстав для відмови у видачі висновку ОВД, що підвищує правову визначеність та прозорість адміністративних рішень [10].

Водночас розвиток інституційної спроможності екологічної політики посилюється й через оновлення системи екологічного моніторингу. Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля» спрямований на модернізацію збору, обробки та відкритого оприлюднення екологічних даних. Закон закладає правові основи функціонування інтегрованої автоматизованої інформаційно-аналітичної системи, визначає рівні та режими моніторингу, а також покладає на суб'єктів обов'язок передавати дані у стандартизованих форматах. Ця реформа відповідає європейським підходам до екологічної інформаційної політики та створює основу для переходу до evidence-based environmental governance [11].

На стратегічному рівні важливого значення набуло формування засад кліматичного врядування. Закон України «Про основні засади державної кліматичної політики» визначає довгострокові цілі держави щодо досягнення кліматичної нейтральності, забезпечення низьковуглецевого розвитку та адаптації до наслідків зміни клімату, унормовує інституційні механізми координації кліматичної політики, передбачає розроблення секторальних планів адаптації та встановлює систему моніторингу реалізації кліматичних заходів. Документ наближає національне законодавство до вимог Європейського зеленого курсу та зміцнює управлінську складову екологічної політики [12].

Попри значний прогрес, аналіз зазначених законів дозволяє виокремити низку невирішених проблем.

Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення та цифровізації процедури оцінки впливу на довкілля» не врегульовує обов'язковість та порядок оприлюднення результатів післяпроєктного моніторингу, що знижує прозорість контролю фактичного впливу діяльності на довкілля.

Попри ухвалення закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля», інтеграція різних відомчих систем

залишається неповною; відсутні чіткі механізми верифікації даних та забезпечення їхньої якості. Крім того, повноцінне введення закону відкладено до припинення воєнного стану.

Закон України «Про основні засади державної кліматичної політики» визначає стратегічні цілі, однак не містить детальних механізмів їхнього досягнення, включно з фінансуванням, санкціями за невиконання кліматичних планів або механізмами міжсекторальної координації.

Впровадження змін передбачає активну участь багатьох органів державної влади, проте відсутність уніфікованих процедур взаємодії може ускладнити реалізацію комплексних екологічних і кліматичних заходів.

Національна економічна стратегія на період до 2030 року спрямована на визначення довгострокових економічних пріоритетів розвитку України, забезпечення стабільного економічного зростання, підвищення рівня життя населення та інтеграцію принципів сталого розвитку у державне планування. Стратегія покликана координувати економічні, соціальні та екологічні політики, створювати умови для інвестицій, інновацій та модернізації економіки. Водночас, як зазначено у самому документі, «екологічні орієнтири у стратегії представлені лише фрагментарно, що не забезпечує комплексну інтеграцію принципів сталого розвитку у державне планування», що вказує на необхідність подальшого удосконалення інтеграції екологічних аспектів у стратегічне державне управління [13].

Недостатня системність у врахуванні екологічних факторів у державних програмах створює управлінський дисбаланс, ускладнює ефективну реалізацію Паризької кліматичної угоди (зокрема у частині скорочення викидів парникових газів та впровадження чистої енергетики), обмежує виконання положень Орхуської конвенції щодо доступу громадськості до екологічної інформації та участі у прийнятті рішень, а також ускладнює імплементацію положень Базельської, Роттердамської та Стокгольмської конвенцій у частині контролю за транскордонним переміщенням небезпечних відходів, хімічних речовин і стійких органічних забруднювачів.

Внаслідок цього обмежується ефективність державного екологічного контролю, ускладнюється прогнозування екологічних ризиків та формування інтегрованої стратегії сталого розвитку.

У сфері доступу громадськості до екологічної інформації вимоги Орхуської конвенції виконуються неповною мірою: екологічні дані не завжди є відкритими, а громадські консультації щодо проєктів, що впливають на довкілля, проводяться здебільшого номінально.

Проблема контролю за промисловими забрудненнями залишається однією з найгостріших.

Державна екологічна інспекція України має обмежені ресурси для здійснення ефективного моніторингу підприємств-забруднювачів. Мораторії на перевірки, недосконалість процедур інспектування та відсутність сучасного технічного забезпечення призводять до фактичного ослаблення державного контролю. Це особливо проявляється у промислових регіонах, де рівень забруднення атмосферного повітря та водних ресурсів перевищує допустимі норми, а інструменти оперативного реагування залишаються неефективними.

Попри досягнення України у сфері цифрової трансформації, екологічне управління залишається недостатньо діджиталізованим. Відсутність єдиної інтегрованої системи екологічних даних ускладнює аналітичну роботу, прогнозування ризиків та координацію між різними рівнями влади. Дані державного моніторингу водних ресурсів, атмосферного повітря та поводження з відходами зберігаються у розрізних реєстрах, що не взаємодіють між собою. Як наслідок, державні рішення ухвалюються без урахування повної інформаційної картини.

Усунення зазначених проблем потребує комплексних адміністративно-правових рішень, спрямованих на вдосконалення законодавчої, організаційної та процедурної основ екологічного управління.

Висновки. З огляду на результати проведеного дослідження та виявлені адміністративно-правові проблеми реалізації кліматичної та екологічної політики України, доцільним є удосконалення законодавчої бази шляхом конкретизації механізмів координації, моніторингу, цифровізації та фінансового забезпечення. Зокрема, з метою посилення інституційної спроможності держави та забезпечення ефективної імплементації міжнародних зобов'язань автором пропонується доповнити частину 3 статті 5 Закону України «Про основні засади державної кліматичної політики» новими пунктами такого змісту:

«8) забезпечення функціонування єдиної системи міжвідомчої координації у сфері кліматичної політики, у тому числі шляхом створення та організаційної підтримки діяльності Міжвідомчої координаційної ради з питань кліматичної політики та затвердження уніфікованих процедур взаємодії органів виконавчої влади при розробленні й реалізації кліматичних заходів;

9) розвиток та впровадження цифрової інфраструктури управління кліматичною політикою, інтеграція відповідних даних до Національної екологічної інформаційної системи, створення єдиного електронного порталу кліматичної політики та систем моніторингу і звітності щодо викидів парникових газів, кліматичних планів та результатів їх виконання;

10) формування та застосування фінансово-економічних механізмів реалізації державної кліматичної політики, у тому числі створення Державного кліматичного фонду, визначення джерел його наповнення, порядку використання коштів та механізмів співфінансування кліматичних заходів;

11) здійснення постійного моніторингу, оцінки ефективності та аудиту реалізації кліматичних заходів органами виконавчої влади, забезпечення верифікації даних щодо викидів парникових газів, адаптаційних заходів та ходу виконання національних кліматичних цілей;

12) інтеграція кліматичної політики з політиками в інших секторах, зокрема енергетичному, транспортному, промисловому, сільськогосподарському та регіонального розвитку, шляхом застатдження міжсекторальних планів дій і забезпечення проведення стратегічної екологічної оцінки політик і програм, що можуть впливати на досягнення кліматичних цілей».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Личенко І., Марич Х. Екологічна безпека в Україні: адміністративно-правове забезпечення. *Науковий журнал Львівської політехніки*. 2022. № 9(2). С. 96–103. DOI: <https://doi.org/10.23939/law2022.34.096>.
2. Костенко І.В., Оксін В.Ю., Левченко Д.С. Адміністративно-правові засади захисту екологічних прав громадян в Україні: проблеми та шляхи удосконалення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 5. С. 475–485. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-5/107>.
3. Жадан Є.В. Адміністративно-правовий механізм забезпечення цілей сталого розвитку у сфері охорони довкілля на регіональному рівні в Україні: сучасний стан та структура. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 6. С. 683–685. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-6/160>.
4. Власенко О., Шевченко Н. Екологічне право та державне управління в Україні. Харків: Право, 2020. 184 с.
5. Паризька кліматична угода. Ратифікована Законом України від 14.07.2016 № 1469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1469-19> (дата звернення: 01.11.2025).
6. Орхуська конвенція (Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань довкілля). Ратифікована Законом України від 06.07.1999 № 832-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/832-14> (дата звернення: 15.11.2025).
7. Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням: Конвенція ООН від 22.03.1989. Закон України від 01.07.1999 № 803-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/803-14> (дата звернення: 15.11.2025).
8. Роттердамська конвенція про процедури попереднього інформованого погодження для деяких небезпечних хімічних речовин і пестицидів у міжнародній торгівлі: Конвенція ООН від 10.09.1998. Закон України від 26.09.2002 № 169-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-15> (дата звернення: 15.11.2025).
9. Стокгольмська конвенція про стійкі органічні забруднювачі: Конвенція ООН від 22.05.2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/995_a07 (дата звернення: 14.11.2025).
10. Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення та цифровізації процедури оцінки впливу на довкілля: Закон України від 13.07.2023 № 3227-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3227-20> (дата звернення: 12.11.2025).
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля: Закон України від 20.03.2023 № 2979-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2979-20> (дата звернення: 15.11.2025).
12. Про основні засади державної кліматичної політики: Закон України від 08.10.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3991-20#Text> (дата звернення: 15.11.2025).
13. Національна економічна стратегія на період до 2030 року: постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-p> (дата звернення: 12.11.2025).