УДК 342.9:349.6
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.6.80

ДОНЧЕНКО М. В.

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА БЕЗПЕЧНЕ НАВКОЛИШНЄ ПРИРОДНЕ СЕРЕДОВИЩЕ: СТРУКТУРА ТА НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ

THE SYSTEM OF SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT FOR THE EXERCISE OF CITIZENS' RIGHT TO A SAFE NATURAL ENVIRONMENT: STRUCTURE AND DIRECTIONS OF OPTIMISATION

Актуальність статті полягає в тому, що правові приписи, екологічні норми та стандарти є ключовими складовими адміністративно-правового механізму охорони довкілля. Проте самі по собі вони не здатні гарантувати дотримання екологічних вимог усіма суб'єктами природокористування. Для реалізації екологічних прав потрібна належно організована діяльність уповноважених суб'єктів, яка враховує національну специфіку природних ресурсів, екологічні ризики та досвід держав Європейського Союзу. Чинне законодавство визначає значне коло суб'єктів захисту екологічних прав громадян. Водночас йому властиві дублювання повноважень і нормативних актів, що регулюють діяльність інституцій у сфері екологічної безпеки. Збройна агресія російської федерації посилила навантаження на правоохоронні та судові органи і підвищила роль громадськості. Це зумовлює потребу в систематизації суб'єктів адміністративно-правового забезпечення та визначенні напрямів її оптимізації. Статтю присвячено дослідженню системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на безпечне навколишнє природне середовище. З'ясовано поняття суб'єкта адміністративно-правового забезпечення та нормативні засади формування суб'єктного складу. Охарактеризовано компетенцію органів загальної, галузевої, спеціально-галузевої, контрольно-наглядової, правоохоронної та процесуально-юрисдикційної компетенції. Розкрито роль Спеціалізованої екологічної прокуратури, судів і громадськості у захисті екологічних прав. Визначено ознаки громадськості як суб'єкта захисту суспільних екологічних інтересів та допоміжну (сервісну) роль центрів надання адміністративних послуг. Виявлено дублювання повноважень суб'єктів і обґрунтовано напрями оптимізації їх системи. Зроблено висновок, що систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на безпечне навколишнє природне середовище становлять органи дев'яти груп компетенції: 1) загальної (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування); 2) галузевої (Міністерство економіки та довкілля України); 3) міжгалузевої (Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство освіти і науки України); 4) спеціально-галузевої (Державне агентство лісових ресурсів України, Державна служба геології та надр України, Державне агентство водних ресурсів України, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державне агентство України з розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм, Державна служба України з надзвичайних ситуацій); 5) контрольно-наглядової (Державна екологічна інспекція України, Державна прикордонна служба України, Державна митна служба України); 6) правоохоронної (органи прокуратури, Національної поліції України, Служби безпеки України); 7) процесуально-юрисдикційної (суди); 8) громадської та науково-експертної (громадські природоохоронні організації, науково-дослідні установи, заклади

© ДОНЧЕНКО М. В. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права) https://orcid.org/0009-0003-1619-3943

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0

освіти, міжнародні природоохоронні організації); 9) допоміжної (сервісної) компетенції (центри надання адміністративних послуг).

Ключові слова: *суб'єкти адміністративно-правового забезпечення, право на безпечне довкілля, екологічна безпека, компетенція, екологічна прокуратура, громадськість, судовий захист.*

The relevance of the article lies in the fact that legal regulations, environmental norms and standards are key components of the administrative and legal mechanism of environmental protection. However, they alone are not able to guarantee compliance with environmental requirements by all subjects of nature management. The implementation of environmental rights requires properly organized activities of authorized entities, which take into account the national specifics of natural resources, environmental risks and the experience of the European Union countries. The current legislation defines a significant range of subjects of protection of the environmental rights of citizens. At the same time, it is characterized by duplication of powers and regulatory acts that regulate the activities of institutions in the field of environmental safety. The armed aggression of the Russian Federation has increased the burden on law enforcement and judicial bodies and increased the role of the public. This necessitates the need to systematize the subjects of administrative and legal support and identify areas for its optimization. The article examines the system of subjects of administrative and legal support for the exercise of citizens' right to a safe natural environment. The concept of such a subject and the legal grounds for forming the system are clarified. The competence of bodies of general, sectoral, special sectoral, control and supervisory, law enforcement and procedural jurisdictional competence is characterised. The role of the Specialised Environmental Prosecutor's Office, courts and the public in protecting environmental rights is revealed, as well as the auxiliary service role of administrative service centres. Duplication of powers is identified and directions for optimising the system are substantiated. It was concluded that the system of subjects of administrative and legal support for the implementation of citizens' right to a safe environment consists of bodies of nine groups of competence: 1) general (President of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, local executive bodies and local self-government bodies); 2) sectoral (Ministry of Economy and Environment of Ukraine); 3) inter-sectoral (Ministry of Health of Ukraine, Ministry of Education and Science of Ukraine); 4) special-sectoral (State Agency of Forest Resources of Ukraine, State Service of Geology and Subsoil of Ukraine, State Agency of Water Resources of Ukraine, State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre, State Agency of Ukraine for the Development of Land Reclamation, Fisheries and Food Programs, State Service of Ukraine for Emergency Situations); 5) control and supervision (State Ecological Inspectorate of Ukraine, State Border Service of Ukraine, State Customs Service of Ukraine); 6) law enforcement (prosecutors' offices, the National Police of Ukraine, the Security Service of Ukraine); 7) procedural and jurisdictional (courts); 8) public and scientific and expert (public environmental organizations, scientific and research institutions, educational institutions, international environmental organizations); 9) auxiliary (service) competence (centers for providing administrative services).

Key words: *subjects of administrative and legal support, right to a safe environment, environmental safety, competence, environmental prosecutor's office, public, judicial protection.*

Постановка проблеми. Екологічна безпека є складовою національної безпеки України. Вона спрямована на нейтралізацію загроз антропогенного і природного характеру, що негативно впливають на довкілля, життя та здоров'я людини, стабільність розвитку суспільства і держави. Реальне втілення конституційного права людини на безпечне довкілля залежить від ефективності діяльності суб'єктів, уповноважених на забезпечення екологічної безпеки.

Правові приписи, екологічні норми та стандарти є ключовими складовими адміністративно-правового механізму охорони довкілля. Проте самі по собі вони не здатні гарантувати дотримання екологічних вимог усіма суб'єктами природокористування. Для реалізації екологічних

прав потрібна належно організована діяльність уповноважених суб'єктів, яка враховує національну специфіку природних ресурсів, екологічні ризики та досвід держав Європейського Союзу.

Чинне законодавство визначає значне коло суб'єктів захисту екологічних прав громадян. Водночас йому властиві дублювання повноважень і нормативних актів, що регулюють діяльність інституцій у сфері екологічної безпеки. Збройна агресія російської федерації посилила навантаження на правоохоронні та судові органи і підвищила роль громадськості. Це зумовлює потребу в систематизації суб'єктів адміністративно-правового забезпечення та визначенні напрямів її оптимізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та прикладні аспекти діяльності суб'єктів охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки досліджували І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька, І. Д. Казанчук, Л. О. Ємець, О. Я. Лазор, О. А. Улютіна, Л. Б. Васильчук, Ю. М. Бисага, Л. О. Остапенко, А. К. Соколова, К. С. Рогозіннікова, Ю. О. Фідря, В. М. Лаговський та інші науковці. Водночас питання систематизації суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на безпечне навколишнє природне середовище, розмежування їхньої компетенції та усунення дублювання повноважень в умовах воєнного стану залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення структури системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на безпечне навколишнє природне середовище, характеристика їх компетенції та обґрунтування напрямів оптимізації цієї системи.

Виклад основного матеріалу. У загальній теорії адміністративного права суб'єктом вважається носій визначених адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків у сфері публічного управління, здатний реалізовувати надані права та виконувати покладені на нього обов'язки [1, с. 226]. Суб'єктами системи адміністративно-правового забезпечення реалізації екологічних прав виступають фізичні та юридичні особи, індивідуальні та колективні учасники публічних правовідносин. Особливість цих відносин полягає в тому, що однією зі сторін завжди є публічний суб'єкт: орган виконавчої влади чи місцевого самоврядування, уповноважений на здійснення управлінських, контрольних або дозвільних функцій у галузі охорони довкілля.

Відповідно до статей 10 і 11 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» держава покладає на центральні органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації обов'язок здійснювати заходи щодо запобігання шкідливому впливу господарської діяльності на довкілля. Органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані сприяти громадянам у природоохоронній діяльності, враховувати їх пропозиції та залучати громадськість до прийняття управлінських рішень [2]. Отже, законодавець визначає багаторівневу систему суб'єктів, які разом формують єдиний механізм адміністративно-правового забезпечення права на безпечне довкілля. Формування цієї системи ґрунтується на конституційному принципі пріоритетності прав людини та обов'язку держави створювати умови для їх реалізації.

У науковій літературі суб'єктів адміністративно-правового забезпечення групують за характером компетенції, рівнем управління та функціональним призначенням. І. Казанчук виокремлює три групи органів: органи загальної компетенції та їх спеціалізовані структурні підрозділи, що здійснюють загальне керівництво екологічною політикою; органи спеціальної компетенції, уповноважені на виконання конкретних завдань у сфері екологічної безпеки; органи єдиної державної системи запобігання та реагування на надзвичайні екологічні ситуації [3, с. 97].

До суб'єктів загальної компетенції насамперед належить Президент України як гарант додержання Конституції України. Його діяльність спрямована на гарантування права кожного на безпечне довкілля, передбаченого статтями 16 і 50 Основного Закону. Відповідно до пункту 2 статті 106 Конституції Президент інформує суспільство та Верховну Раду України про внутрішнє і зовнішнє становище держави, у тому числі про стан довкілля [4]. Верховна Рада України відіграє провідну роль у правовому забезпеченні екологічних прав. Відповідно до пункту 31 статті 85 та пунктів 5, 6, 19 статті 92 Конституції парламент здійснює законодавче регулювання охорони довкілля, встановлює основи правового режиму зон надзвичайної екологічної ситуації та затверджує відповідні укази Президента [4]. До виключної компетенції Верховної Ради належать визначення основних напрямів державної екологічної політики і затвердження національних екологічних програм [2]. Взаємодія Президента і парламенту формує системний каркас управління екологічною безпекою.

Кабінет Міністрів України забезпечує формування, координацію та реалізацію державної політики у сфері охорони довкілля і екологічної безпеки. Його повноваження можна поділити на чотири групи. Політико-управлінські повноваження охоплюють реалізацію державної

екологічної політики, координацію діяльності центральних органів виконавчої влади, розроблення та виконання екологічних програм. Нормотворчо-регуляторні повноваження полягають у встановленні порядку розроблення екологічних нормативів і лімітів, видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів, створенні об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення. Фінансово-економічні повноваження стосуються формування та використання Державного фонду охорони навколишнього природного середовища і фінансування природоохоронних заходів. Освітньо-інформаційні повноваження передбачають організацію екологічної освіти населення та забезпечення виконання міжнародних природоохоронних зобов'язань [5].

На територіальному рівні ключовими суб'єктами є місцеві ради. Вони затверджують місцеві екологічні програми, погоджують розміщення об'єктів господарської діяльності, видають дозволи на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, інформують населення про стан довкілля та організовують ліквідацію екологічних наслідків аварій [6]. Обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації реалізують екологічну політику на регіональному рівні. Вони забезпечують виконання завдань у сфері заповідної справи і розвитку екологічної мережі, проводять моніторинг довкілля, видають дозволи на викиди забруднюючих речовин, реалізують процедури оцінки впливу на довкілля та стратегічної екологічної оцінки [7].

Окрему групу утворюють органи галузевої компетенції. Їх компетенція обмежена дорученою сферою державного управління, проте має істотне значення для реалізації екологічної політики. Такі органи координують роботу підвідомчих структур, розробляють превентивні заходи екологічної безпеки, впроваджують досягнення науки і техніки та здійснюють державний контроль за станом довкілля. Вони є посередньою ланкою між загальнодержавною екологічною політикою та місцевим рівнем її реалізації [8, с. 24]. Головним органом у цій системі є Міністерство економіки та довкілля України, яке забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері охорони довкілля, екологічної, біологічної і генетичної безпеки, збереження біологічного і ландшафтного різноманіття, охорони та відтворення лісів.

Органи спеціально-галузевої компетенції формують і реалізують державну політику в окремих сферах природокористування. До них належать Державне агентство лісових ресурсів України, Державна служба геології та надр України, Державне агентство водних ресурсів України, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державне агентство України з розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм, а також Державна служба України з надзвичайних ситуацій. Органи контрольно-наглядової компетенції здійснюють контроль за додержанням екологічного законодавства. Державна екологічна інспекція України здійснює державний нагляд (контроль) у сфері охорони довкілля і використання природних ресурсів, Державна прикордонна служба України контролює переміщення через кордон екологічно небезпечних речовин і відходів, Державна митна служба України забезпечує екологічний контроль під час митного оформлення товарів.

Органи правоохоронної компетенції утворюють насамперед органи прокуратури. Їх роль зросла у зв'язку з екологічними наслідками воєнної агресії російської федерації. Стратегічно важливим кроком стало створення Спеціалізованої екологічної прокуратури на підставі наказу Генерального прокурора від 5 липня 2023 року № 185. Цей орган здійснює організацію, процесуальне керівництво, координацію та нагляд у сфері кримінального переслідування екологічних правопорушень, підтримує публічне обвинувачення у провадженнях щодо злочинів проти довкілля, передбачених розділом VIII та статтею 441 Кримінального кодексу України, забезпечує відшкодування збитків і координує діяльність правоохоронних органів (пункти 3.1–3.13 Положення) [9]. Особливого значення набуває участь прокуратури в розслідуванні воєнних злочинів, що завдали шкоди ядерним об'єктам, гідроспорудам, територіям природно-заповідного фонду та екосистемам. Прокуратура поєднує правозастосовну, координаційну, превентивну та відновлювальну функції і забезпечує невідворотність покарання за екологічні злочини [10, с. 34–42].

До правоохоронних суб'єктів належать також органи Національної поліції України та Служби безпеки України. Їх взаємодію з прокуратурою та органами державного нагляду (контролю) під час виявлення і розслідування кримінальних правопорушень проти довкілля врегульовано спільним наказом від 16 червня 2022 року. Як слушно зазначає І. Казанчук, законодавець зарахував органи Національної поліції до державних органів загального призначення, тому повноваження з охорони довкілля для них не є основними [3, с. 99].

Органи процесуально-юрисдикційної компетенції представлені судами, які забезпечують судовий захист екологічних прав і відновлення порушених прав. Суд є остаточним гарантом прав і свобод людини, однак інституційна спроможність судової системи у сфері екологічного

правосуддя залишається обмеженою. В Україні відсутні спеціалізовані екологічні суди, тому екологічні спори розглядаються в межах цивільного, адміністративного, господарського та кримінального судочинства. Така розпорошеність юрисдикції ускладнює забезпечення єдності судової практики і знижує оперативність розгляду справ. Водночас суд виконує правозахисну роль, зобов'язуючи суб'єктів владних повноважень усунути порушення чи компенсувати шкоду, і превентивну роль, формуючи практику, що запобігає подальшим порушенням. Науково обґрунтованим видається створення екологічних палат у складі адміністративних судів або запровадження інституту суддів-екологів.

Інститути громадської та науково-експертної компетенції є суб'єктами недержавного характеру. До них належать громадські природоохоронні організації, науково-дослідні установи, заклади освіти та міжнародні природоохоронні організації. Вони здійснюють громадський контроль, беруть участь у прийнятті рішень, проводять наукову експертизу та інформують громадськість про стан довкілля. В Україні судова практика розвивається в напрямі розширення доступу громадськості до правосуддя, що узгоджується зі статтею 9 Орхуської конвенції [11]. У постанові від 4 листопада 2022 року у справі № 420/18905/21 Верховний Суд наголосив, що територіальна громада має ознаки суб'єкта публічно-правових відносин, спроможного відстоювати власні публічні інтереси, а позов прокурора в інтересах громади є рівнозначним позову в інтересах держави [12].

Характерними ознаками громадськості як суб'єкта захисту суспільних екологічних інтересів є можливість: збирати та документувати факти екологічних правопорушень, у тому числі пов'язаних із воєнною агресією; співпрацювати з державними органами і міжнародними структурами у визначенні розміру екологічної шкоди; звертатися до суду з позовами про відшкодування шкоди та в інтересах громади або невизначеного кола осіб; здійснювати громадський контроль за дотриманням екологічного законодавства; брати участь у прийнятті екологічно значущих рішень, ініціювати публічні обговорення і незалежні екологічні експертизи; впливати на формування державної екологічної політики; поширювати екологічну інформацію; брати участь у програмах відновлення забруднених територій; оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність, що порушують право на доступ до інформації та участь у прийнятті рішень. Громадські організації поєднують функції контролю, представництва, просвітництва та правозахисту, що відповідає принципам Орхуської конвенції.

Значна кількість суб'єктів зумовлює проблему дублювання повноважень і нормативних актів, що регулюють їх діяльність. Особливо це стосується органів місцевого самоврядування, які відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» мають координувати діяльність спеціально уповноважених державних органів у сфері екологічної політики на території відповідних рад [6]. Тому система суб'єктів потребує оптимізації, щоб уникнути дублювання функцій і забезпечити реальну ефективність адміністративно-правових механізмів її забезпечення.

Окреме місце посідають центри надання адміністративних послуг. Вони не є самостійними органами виконавчої влади і діють як структурні підрозділи органів місцевого самоврядування або місцевих державних адміністрацій. Центри не ухвалюють самостійних управлінських чи контрольних рішень у сфері охорони довкілля, проте через них оформлюються дозволи на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, дозволи на викиди забруднюючих речовин, декларації про відходи. Тому вони виконують сервісно-посередницьку функцію і можуть бути віднесені до суб'єктів забезпечення реалізації екологічних прав у допоміжному (сервісному) значенні.

Висновки. Систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації права громадян на безпечне навколишнє природне середовище становлять органи дев'яти груп компетенції: 1) загальної (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування); 2) галузевої (Міністерство економіки та довкілля України); 3) міжгалузевої (Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство освіти і науки України); 4) спеціально-галузевої (Державне агентство лісових ресурсів України, Державна служба геології та надр України, Державне агентство водних ресурсів України, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державне агентство України з розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм, Державна служба України з надзвичайних ситуацій); 5) контрольно-наглядової (Державна екологічна інспекція України, Державна прикордонна служба України, Державна митна служба України); 6) правоохоронної (органи прокуратури, Національної поліції України, Служби безпеки України);

7) процесуально-юрисдикційної (суди); 8) громадської та науково-експертної (громадські природоохоронні організації, науково-дослідні установи, заклади освіти, міжнародні природоохоронні організації); 9) допоміжної (сервісної) компетенції (центри надання адміністративних послуг).

Діяльності цих суб'єктів властиві такі риси: здійснення повноважень виключно в межах, визначених адміністративно-правовими нормами; публічно-владний характер і реалізація функцій в інтересах особи, суспільства і держави; нормативна визначеність правового статусу, структури, завдань і компетенції; функціональна спрямованість на забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля та відтворення природних ресурсів; ієрархічна та координаційна взаємопов'язаність органів різних рівнів; міжгалузевий і багаторівневий характер компетенції; відповідальність за результати діяльності, дотримання принципів законності, прозорості та підзвітності; взаємодія з громадськістю, науково-експертними установами та міжнародними організаціями; превентивна орієнтація; використання правових, організаційних, інформаційних і економічних механізмів забезпечення екологічних прав.

Список використаних джерел:

1. Загальне адміністративне право : підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін. Київ : Юринком Інтер, 2015. 568 с.

2. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. Ст. 546.

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

4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text.

5. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222.

6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР. Ст. 170. (1997). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text.

7. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20–21. Ст. 190.

8. Ємець Л. О. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2019. 42 с.

9. Про затвердження Положення про Спеціалізовану екологічну прокуратуру (на правах Департаменту) Офісу Генерального прокурора : наказ Офісу Генерального прокурора від 05.07.2023 № 185. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0185905-23#Text.

10. Рогозіннікова К. С. Спеціалізована екологічна прокуратура як суб'єкт захисту прав громадян на екологічну безпеку. *Юридичний вісник*. 2024. № 3 (72). С. 34–42.

11. Про ратифікацію Конвенції Європейської Економічної Комісії ООН про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція) : Закон України від 06.07.1999 № 832-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/832-14#Text.

12. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 04.11.2022 у справі № 420/18905/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/107123236.

Дата першого надходження статті до видання: 09.10.2025
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 10.11.2025
Дата публікації (оприлюднення) статті: 24.11.2025