

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2025-5-20>

Сіньова Л. М.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення,
провідний юрист центру соціального права Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
<https://orcid.org/0000-0002-5514-3549>*

Грушко Ж. В.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри права
Вінницького торговельно-економічного інституту
Державного торговельно-економічного університету, адвокат
<https://orcid.org/0009-0002-6274-0461>*

Хом'яченко С. І.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри права
Вінницького торговельно-економічного інституту
Державного торговельно-економічного університету
<https://orcid.org/0000-0002-1223-5881>*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ У ФЕДЕРАТИВНІЙ РЕСПУБЛІЦІ НІМЕЧЧИНА: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

ADMINISTRATIVE-LEGAL MECHANISMS FOR THE IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL POLICY IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY: LESSONS FOR UKRAINE

Стаття присвячена комплексному аналізу адміністративно-правових механізмів реалізації екологічної політики у Федеративній Республіці Німеччина, яка вирізняється високою ефективністю та структурною узгодженістю системи екологічного управління в Європі. Досліджено ключові елементи правового регулювання, що забезпечують взаємодію державних інституцій, громадськості та суб'єктів господарювання у сфері охорони довкілля, а також формують високий рівень правової визначеності, інституційної координації та результативності екологічної політики.

Мета дослідження полягає у визначенні сутності, структури та особливостей функціонування адміністративно-правових механізмів екологічної політики Німеччини, а також у виокремленні можливостей їх адаптації до національного правового поля України з урахуванням європейських принципів екологічного врядування та сучасних стандартів сталого розвитку.

Методологічну основу дослідження становлять нормативно-правові акти ФРН (BNatSchG, BauGB, BImSchG, UVPG), офіційні документи та аналітичні звіти федеральних органів виконавчої влади та контролю. Використано системний і порівняльно-правовий методи для аналізу інституційної структури та функціональних взаємозв'язків у сфері екологічного управління; структурно-функціональний метод – для вивчення компетенцій органів влади; формально-юридичний метод – для дослідження змісту нормативних приписів; метод узагальнення – для оцінки можливостей імплементації зарубіжного досвіду в українське законодавство.

Результати дослідження. Установлено, що адміністративно-правові механізми екологічного управління у ФРН базуються на стратегічному і просторовому плануванні, інтегрованих дозвоільних процедурах та ризик-орієнтованому державному контролі. Висвітлено роль ландшафтного та територіального планування, обов'язкових процедур екологічної оцінки та підготовки екологічного звіту. Розглянуто принцип запобігання шкоді, прозорість дозвоільних процедур, концентраційний ефект та інтеграцію адміністративних рішень. Проаналізовано діяльність контролюючих органів, систему моніторингу стану довкілля, ризик-орієнтований підхід до інспекційної діяльності та інститут асоціативного позову як ефективний механізм демократичного контролю за діями адміністративних органів.

Перспективи застосування. В умовах євроінтеграційного курсу України адаптація елементів німецької моделі – інтегроване екологічне планування, прозорі та концентровані дозвоільні процедури, науково обґрунтований моніторинг та ефективні механізми участі громадськості й судового контролю – сприятиме підвищенню інсти-

туційної спроможності національної системи екологічного управління, гармонізації українського законодавства з європейськими стандартами та зміцненню екологічної безпеки.

Ключові слова: екологічна політика; адміністративно-правове регулювання, державний екологічний контроль, публічна політика, принцип запобіжності, права громадян, громадська участь, законодавча інтеграція, екологічного врядування, гармонізація законодавства.

The article is dedicated to a comprehensive analysis of the administrative and legal mechanisms for implementing environmental policy in the Federal Republic of Germany, which is distinguished by the high efficiency and structural coherence of its environmental management system in Europe. The study examines key elements of legal regulation that ensure the interaction of state institutions, the public, and economic actors in the field of environmental protection, while also providing a high level of legal certainty, institutional coordination, and effectiveness of environmental policy.

The aim of the study is to identify the essence, structure, and features of the functioning of Germany's administrative and legal mechanisms for environmental policy, as well as to highlight opportunities for their adaptation to the national legal framework of Ukraine, taking into account European principles of environmental governance and modern standards of sustainable development.

Materials and Methods. The methodological basis of the study consists of German legal acts (BNatSchG, BauGB, BImSchG, UVPG), official documents, and analytical reports of federal executive and regulatory authorities. Systemic and comparative-legal methods were used to analyze the institutional structure and functional interrelations in the field of environmental management; a structural-functional method was applied to study the competencies of authorities; a formal-legal method was used to examine the content of normative provisions; and a method of generalization was employed to assess the potential for implementing foreign experience into Ukrainian legislation.

Results. It was established that administrative and legal mechanisms of environmental management in Germany are based on strategic and spatial planning, integrated permitting procedures, and risk-oriented state control. The study highlights the role of landscape and territorial planning, mandatory environmental assessment procedures, and the preparation of environmental reports. It considers the principles of harm prevention, transparency in permitting procedures, concentration effect, and integration of administrative decisions. The activities of supervisory authorities, the environmental monitoring system, risk-oriented inspection practices, and the institute of associative legal action as an effective mechanism of democratic oversight over administrative bodies were analyzed.

Prospects for Application. In the context of Ukraine's European integration course, adapting elements of the German model—integrated environmental planning, transparent and concentrated permitting procedures, scientifically grounded monitoring, and effective mechanisms for public participation and judicial oversight—will contribute to strengthening the institutional capacity of the national environmental management system, harmonizing Ukrainian legislation with European standards, and enhancing environmental security.

Key words: environmental policy; administrative and legal regulation; state environmental control; public policy; precautionary principle; citizens' rights; public participation; legislative integration; environmental governance; legislative harmonization.

Постановка завдання. У сучасних умовах зростання техногенного навантаження на довкілля, глобальних кліматичних змін та інтенсивної експлуатації природних ресурсів перед державою постає нагальна задача вдосконалення механізмів екологічного управління та підвищення ефективності реалізації екологічної політики.

Незважаючи на розгалужену нормативно-правову базу у сфері охорони довкілля, включно із законами України «Про охорону навколишнього природного середовища» [1], «Про оцінку впливу на довкілля» [2] та «Про стратегічну екологічну оцінку» [3], її практична реалізація залишається малоефективною.

Основними проблемами є фрагментарність адміністративно-правових інструментів, неузгодженість повноважень і функцій різних органів влади, обмеженість можливостей дер-

жавного екологічного контролю та недостатній рівень громадської участі у прийнятті рішень, що мають екологічне значення. Фрагментарність законодавчих норм та дублювання функцій контролюючих органів стримують розвиток системи екологічного врядування та ускладнюють імплементацію принципу запобіжності, закріпленого в міжнародних угодах та європейських директивах, а також у законодавстві ФРН.

В умовах євроінтеграційного курсу України актуальною стає проблема гармонізації законодавства з європейськими стандартами та забезпечення комплексного підходу до екологічного планування, дозвільних процедур і контролю.

Особливу увагу в цьому контексті привертає досвід Федеративної Республіки Німеччина, де реалізація екологічної політики базується на високому рівні правової визначеності, чіткому розподілі повноважень між федеральними

і земельними органами влади, інтеграції принципу запобіжності та ефективності механізмів державного екологічного контролю.

У контексті євроінтеграції важливим постає аналіз досвіду ФРН, де екологічна політика ґрунтується на чіткому розподілі компетенцій і високій правовій визначеності, закріпленій у таких актах, як BNatSchG [4], BImSchG [5] та UVPG [6]. Німецький підхід характеризується інтегрованим екологічним плануванням та ефективними дозвоільними процедурами, що спираються на принцип запобіжності.

Українські дослідники, зокрема В. Андрейцев [7, с. 56] та Н. Малишева [8, с. 88], наголошують на потребі модернізації інституційних основ екологічного управління та гармонізації законодавства з європейськими стандартами. Зарубіжні науковці, серед яких К. Rodi [9, с. 120], звертають увагу на важливість правової визначеності, участі громадськості у формуванні ефективної екологічної політики, досліджують питання сталого розвитку, впровадження екологічних стандартів, підвищення ефективності управлінських рішень, публічної політики, екологічного планування та процедур оцінки впливу на довкілля.

Проте комплексний аналіз адміністративно-правових механізмів реалізації екологічної політики ФРН, особливостей їх взаємодії та потенціалу адаптації до українського правового середовища залишається недостатньо розробленим, що визначає необхідність подальших наукових досліджень.

Метою даного дослідження є визначення сутності, структури та особливостей функціонування адміністративно-правових механізмів екологічної політики Німеччини, а також окреслення можливостей їх адаптації у національному правовому полі України з урахуванням європейських стандартів управління довкіллям, принципу запобіжності, громадської участі, прав громадян та законодавчої інтеграції екологічного врядування.

У дослідженні застосовано системний та порівняльно-правовий підходи, які дозволяють виявити структурні та функціональні зв'язки між різними елементами механізмів екологічного управління, а також забезпечують можливість виділення шляхів імплементації зарубіжного досвіду в національне

законодавство. Використано структурно-функціональний метод для аналізу інституційної організації екологічного управління, формально-юридичний метод для дослідження змісту нормативно-правових актів та метод узагальнення для визначення можливостей впровадження ефективних механізмів у національній системі охорони довкілля.

Виклад основного матеріалу дослідження. У Федеративній Республіці Німеччина адміністративно-правові механізми реалізації екологічної політики формуються на основі трьох взаємопов'язаних інструментів: інтегрованого екологічного планування, комплексної дозвоільної системи та державного екологічного контролю. Така організаційна структура забезпечує реалізацію принципу субсидіарності та підвищує правову визначеність, передбачуваність управлінських рішень і ефективність впровадження екологічної політики.

Інтегроване екологічне планування у ФРН передбачає стратегічний і просторовий вимір. На федеральному рівні визначаються загальнодержавні пріоритети охорони довкілля, встановлюються національні цілі сталого розвитку та критерії оцінки ризиків для природного середовища. Федеральні землі реалізують ландшафтне та територіальне планування відповідно до положень BNatSchG та BauGB [4].

Закон BauGB (Baugesetzbuch) передбачає обов'язкову екологічну оцінку (Umweltverträglichkeitsprüfung, UVP) та підготовку екологічного звіту (Umweltbericht), який включає технічний аналіз і прогноз потенційних екологічних наслідків планованих заходів. Ця оцінка охоплює різноманітні аспекти навколишнього середовища, такі як стан ґрунтів, водних ресурсів, флори та фауни, якість повітря, шумове навантаження, а також вплив на ландшафт і культурну спадщину.

Процедура UVP включає аналіз даних, консультації з громадськістю та зацікавленими організаціями, а також врахування результатів оцінки при ухваленні рішень органами місцевого самоврядування. Завдяки цьому підходу забезпечується прозорість процесу планування, підвищується обґрунтованість прийнятих рішень та стимулюється стале використання природних ресурсів.

Порівняльний аналіз із Законом України «Про стратегічну екологічну оцінку» [3] та

«Про оцінку впливу на довкілля» [2] показує, що українське законодавство передбачає аналогічні механізми, проте потребує більш чіткого розмежування повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування, а також інтеграції стратегічного та просторового планування в рамках єдиного правового поля.

Дозвільна система Федеративної Республіки Німеччини (ФРН) регулюється основними нормативними актами, такими як BImSchG [5] та UVPG [6], які імплементують директиви Європейського Союзу щодо оцінки впливу на довкілля та контролю за шкідливими викидами. Ці закони визначають чіткі правила надання дозволів на будь-яку діяльність, що потенційно може створювати значний негативний вплив на довкілля, забезпечуючи тим самим високий рівень правової визначеності та екологічних гарантій.

На відміну від багатьох інших європейських систем, дозвільна процедура у ФРН ґрунтується на концентраційному принципі (Konzentrationsprinzip), коли всі необхідні погодження, експертні висновки та зауваження органів влади об'єднуються в одному комплексному адміністративному акті. Така модель дозволяє уникнути багатоступеневих паралельних процедур, які ускладнюють реалізацію проєктів, і водночас забезпечує належний рівень екологічного контролю. Фактично це означає, що заявник подає один пакет документів, а державний орган не лише видає дозвіл, а й інтегрує в нього результати екологічної оцінки, технічних експертиз, оцінки ризиків, висновків щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства та оцінки впливу на здоров'я населення.

Особливістю німецької моделі є також превентивний підхід: дозвіл може бути наданий лише за умови підтвердження відсутності або мінімізації ризиків для довкілля. При цьому оцінюються не тільки прямі викиди та забруднення, а й довгострокові, кумулятивні й трансграничні наслідки діяльності, що відповідає принципу запобіжності (Vorsorgeprinzip), який є ключовим елементом європейської екологічної політики.

Центральне місце у дозвільній процедурі займає Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) – процедура екологічної оцінки, передбачена UVPG [6]. Вона включає технічний,

правовий і екологічний аналіз проєкту, оцінку впливу на атмосферне повітря, водні ресурси, ґрунти, біорізноманіття, ландшафт, клімат, культурну спадщину, а також визначення можливих альтернатив розвитку. Важливим елементом UVP є обов'язкова підготовка докладного екологічного звіту (Umweltbericht), у якому обґрунтовуються технологічні рішення, наводяться сценарії можливих наслідків та пропонуються заходи зі зменшення ризиків.

Суттєвим аспектом є також участь громадськості у дозвільному процесі. Згідно з нормами BImSchG [5], проєкти, що мають значний вплив на довкілля, підлягають громадському обговоренню, в ході якого будь-які фізичні та юридичні особи можуть подавати свої пропозиції та зауваження. У випадку великих інфраструктурних проєктів проводяться публічні слухання, а екологічні організації наділені правом подавати позови проти рішень органів влади (Verbandsklage), що робить систему більш збалансованою та підзвітною суспільству.

В українському контексті відповідні положення містить ст. 37 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [1], однак для ефективності механізму асоціативного позову необхідно деталізувати процедури залучення громадських організацій до судового оскарження рішень.

Державний екологічний контроль у ФРН передбачає активну взаємодію з громадськістю та залучення зацікавлених сторін на всіх етапах оцінки й реалізації екологічних заходів. Законодавча база Німеччини надає громадянам право подавати зауваження під час UVP-Verfahren, що підвищує соціальну легітимність рішень.

Особливе значення у системі екологічного контролю ФРН має моніторинг промислових викидів і управління ризиками від потенційно небезпечних підприємств. Цифровізація процесів моніторингу та відкритий доступ до екологічних даних забезпечують прозорість, підвищують рівень наукової взаємодії та дозволяють проводити незалежний аналіз.

Ефективність адміністративно-правових механізмів екологічного управління у ФРН забезпечується збалансованою взаємодією стратегічного планування, прозорих дозвільних процедур, дієвого державного контролю та високого рівня громадської участі. Важливими

чинниками є правова визначеність, науково обґрунтоване оцінювання екологічних ризиків, чіткий розподіл повноважень між органами влади та прозорість процедур.

Ключовими чинниками успішної реалізації екологічної політики є інтеграція стратегічного планування та моніторингу, чітке розмежування повноважень між федеральними та регіональними органами влади, науково обґрунтоване оцінювання екологічних ризиків, а також правова визначеність для суб'єктів господарювання.

Велике значення приділяється забезпеченню прозорості процедур та активній участі громадськості, включно з можливістю екологічних організацій брати участь у контролі за дотриманням законодавства та у судовому оскарженні рішень. Такий комплексний підхід дозволяє поєднувати інтереси розвитку економіки з принципами сталого розвитку та захисту довкілля, створюючи умови для передбачуваного та ефективного екологічного управління.

Висновки даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. На основі аналізу адміністративно-правових механізмів реалізації екологічної політики в Німеччині для України доцільно здійснити комплексну адаптацію німецького досвіду з урахуванням національних особливостей правового та адміністративного устрою. Передусім необхідно законодавчо закріпити повноваження органів місцевого самоврядування та регіональних адміністрацій у сфері інтегрованого просторового та ландшафтного планування з обов'язковою стратегічною екологічною оцінкою планів розвитку територій та комплексних проєктів. Особлива увага має приділятися систематичним публічним консультаціям із залученням громадськості, екологічних організацій та наукових установ, що

забезпечує прозорість прийняття рішень та дотримання принципу запобіжності.

Впровадження концентраційного принципу дозвільних процедур, що інтегрує всі необхідні погодження в межах одного комплексного адміністративного рішення, підвищує передбачуваність для учасників процедур та скорочує дублювання адміністративних дій. Важливим є також розширення участі громадськості через асоціативний позов екологічних організацій, що дозволяє контролювати дотримання екологічного законодавства та брати участь у судовому оскарженні рішень, які можуть шкодити довкіллю.

Суттєвим елементом є формування системи ризик-орієнтованого державного екологічного контролю з пріоритетом перевірок об'єктів з високим потенційним впливом на довкілля, регулярним моніторингом стану природних ресурсів та відкритим доступом до даних. Доцільним є також запровадження комплексної процедури погодження проєктів, аналогічної німецькій Planfeststellungsverfahren, що інтегрує екологічні, будівельні та соціальні аспекти та дозволяє проводити одночасну оцінку всіх впливів проєкту.

Реалізація цих механізмів підвищить ефективність системи охорони довкілля в Україні, забезпечить дотримання принципу запобіжності, посилить громадську участь та захист прав громадян, а також сприятиме гармонізації законодавства з європейськими стандартами сталого розвитку.

Подальші дослідження мають зосередитися на оцінці ефективності адаптованих інструментів, розробці методичних рекомендацій щодо інтеграції стратегічного планування і моніторингу, аналізі правових механізмів публічної участі та порівнянні процедур Planfeststellungsverfahren із українськими екологічними процедурами.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>. (дата звернення: 12.09.2025).
2. Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23.05.2017 № 2059-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19>. (дата звернення: 10.09.2025).
3. Про стратегічну екологічну оцінку : Закон України від 28.12.2018 № 2818-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>. (дата звернення: 12.10.2025).
4. Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/. (дата звернення: 05.09.2025).
5. Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bimschg_2017/ (дата звернення: 11.10.2025).

6. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/uvpg_2017/. (дата звернення: 17.10.2025).
7. Андрейцев В. Адміністративно-правові механізми забезпечення екологічної безпеки в Україні : монографія. Київ : КНТ, 2015. 256 с.
8. Малишева Н. Інституційні засади екологічного управління: порівняльний аналіз : монографія. Харків : ХНУ, 2018. 184 с.
9. Rodi K. Environmental Governance in Germany: Legal and Institutional Perspectives. Berlin : Springer, 2016. 312 p.

Дата першого надходження рукопису до видання: 24.10.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 24.11.2025

Дата публікації: 19.12.2025