

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 341

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v2.2025.11>

О. В. Білан

аспірант

Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

orcid.org/0009-0003-4564-9620

АДМІНІСТРАТИВНІ АСПЕКТИ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ: МІЖНАРОДНИЙ ТА НАЦІОНАЛЬНИЙ РАКУРС НА ПРИКЛАДІ BAYERISCHES UMWELTGESETZBUCH (BAYUGB)

Стаття присвячена комплексному дослідженню адміністративно-правових аспектів екологічної політики, зосередженому на аналізі Bayerisches Umweltgesetzbuch (Баварського екологічного кодексу) як сучасного прикладу інтегрованого підходу до охорони довкілля на субнаціональному рівні. Цей нормативно-правовий акт є репрезентативною моделлю ефективного екологічного врядування в умовах багаторівневої державної системи, що поєднує вимоги національного, регіонального та міжнародного права. У статті детально проаналізовано структуру BayUGB, його ключові положення, цілі, принципи та інструменти правового регулювання в сфері охорони навколишнього природного середовища. Особливу увагу приділено адміністративним механізмам реалізації екологічної політики, таким як дозвільна система, контроль та моніторинг, а також процедури участі громадськості у прийнятті рішень.

Окремо досліджуються переваги функціонування багаторівневої системи екологічного управління в Німеччині, з акцентом на ролі земельних урядів, зокрема уряду Баварії, у реалізації екологічної стратегії в межах загальнонаціонального і європейського правового поля. Проаналізовано співвідношення повноважень федерального центру та суб'єктів федерації, що забезпечує гнучкість та адаптивність у реагуванні на екологічні виклики. У заключній частині статті обґрунтовано доцільність та можливості імплементації кращих практик баварського законодавства в українське правове поле з метою посилення ефективності національної екологічної політики. Автор звертає увагу на потенціал нормативної адаптації з урахуванням принципів сталого розвитку, відкритості, прозорості, правової визначеності та відповідності європейським стандартам, що є ключовими орієнтирами для законодавчої трансформації в Україні.

Ключові слова: екологічна політика, екологічне врядування, сталий розвиток, законодавча інтеграція, європейські стандарти.

Bilan O. V. ADMINISTRATIVE ASPECTS OF ENVIRONMENTAL POLICY: INTERNATIONAL AND NATIONAL PERSPECTIVE BASED ON THE EXAMPLE OF THE BAYERISCHES UMWELTGESETZBUCH (BAYUGB)

The article is devoted to a comprehensive study of the administrative and legal aspects of environmental policy, focusing on the analysis of the Bayerisches Umweltgesetzbuch (Bavarian Environmental Code) as a modern example of an integrated approach to environmental protection at the subnational level. This regulatory act serves as a representative model of effective environmental governance within a multi-level state system that combines the requirements of national, regional, and international law. The article provides a detailed analysis of the structure of the BayUGB, its key provisions, objectives, principles, and legal instruments in the field of environmental protection. Special attention is given to the administrative mechanisms for implementing environmental policy, such as the permitting system, control and monitoring procedures, and public participation in decision-making.

The advantages of Germany's multi-level environmental governance system are examined separately, with a particular emphasis on the role of state governments—especially the Bavarian government—in implementing environmental strategy within the broader national and European legal framework. The study explores the division of powers between the federal center and the federal states, which ensures flexibility and adaptability in responding to environmental challenges. In the final part of the article, the feasibility and potential of implementing best practices from Bavarian legislation into the Ukrainian legal framework are substantiated, with the aim of enhancing the effectiveness, coherence, and transparency of Ukraine's national environmental policy. The author highlights the potential for normative adaptation based on the principles of sustainable development, openness, transparency, legal certainty, and compliance with European standards, which serve as key guidelines for legislative transformation in Ukraine.

Key words: environmental policy, environmental governance, sustainable development, legislative integration, European standards.

Постановка проблеми. Екологічна політика України тривалий час залишається вразливою до викликів сучасності, серед яких ключовими є неефективність правозастосування, низький

рівень адміністративної координації, відсутність єдиного системного підходу до охорони навколишнього природного середовища, а також брак практичної імплементації міжнародних зобов'язань.

зань. Незважаючи на формальну наявність численних законодавчих актів, стратегій і програм у сфері довкілля, українська екологічна політика характеризується фрагментарністю, нормативною невизначеністю, дублюванням повноважень між державними органами та слабкими механізмами контролю [6, с. 80]. Ситуація ускладнюється повільним процесом євроінтеграції, який вимагає адаптації національного законодавства до стандартів Європейського Союзу, але наптовхується на інституційну інерцію та нестачу адміністративного ресурсу.

Проблемним залишається і рівень участі громадськості в екологічному врядуванні: реалізація принципів Орхуської конвенції в Україні носить переважно декларативний характер, а механізми доступу до інформації, участі у прийнятті рішень та доступу до правосуддя з екологічних питань функціонують неповноцінно. Окремою проблемою є відсутність дієвого екологічного моніторингу, що унеможливорює оперативне реагування на загрози для довкілля. Водночас, в умовах збройної агресії проти України, виклики в екологічній сфері лише загострилися: масштаби екологічних збитків зросли, а спроможність держави до реагування ще більше ослабла.

У такій ситуації актуалізується необхідність глибокої реформи системи адміністративно-правового забезпечення екологічної політики. Проблема полягає у відсутності ефективної інституційної архітектури, яка б дозволила Україні не лише адаптувати європейське екологічне законодавство, але й створити внутрішню систему управління, здатну гарантувати сталий розвиток, прозорість, підзвітність і високий рівень екологічної безпеки [7, с. 126].

З огляду на це, вивчення позитивного досвіду інших країн, зокрема Німеччини та її федеральної землі Баварії, яка успішно поєднує міжнародні стандарти з власними адміністративними практиками, є надзвичайно важливим. *Bayerisches Umweltgesetzbuch (BayUGB)* може виступати джерелом натхнення для модернізації українського екологічного законодавства, оскільки містить комплексний, кодифікований підхід до врегулювання екологічних питань із чітким розподілом адміністративних функцій, цифровими інструментами управління та широкими можливостями для участі громадянського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання адміністративно-правового забезпечення охорони довкілля та реформування екологічного управління в умовах децентралізації активно досліджуються як українськими, так і зарубіжними науковцями. В українському науковому просторі вагомий внесок у розробку цієї проблематики зробили В. Андрущенко, М. Шульга, О. Мироненко, І. Каракаш, які аналізують

екологічну політику, законодавче забезпечення природоохоронної діяльності та участь громадськості в екологічному управлінні. Особлива увага у вітчизняній науці приділяється питанням децентралізації повноважень у сфері охорони навколишнього природного середовища, проте переважно без системної прив'язки до успішного зарубіжного досвіду [6, с. 79]. У німецькому науково-правовому дискурсі значна увага приділяється нормативному аналізу законів федеральних земель, зокрема *Bayerisches Umweltgesetzbuch (BayUGB)*, як інструменту комплексного врегулювання природоохоронної сфери, що досліджується, зокрема, в роботах Т. Круппа, М. Райнке, Й. Шнайдера [4]. Однак у межах української правової науки системні порівняльні дослідження моделей екологічного управління в контексті адаптації іноземного досвіду, зокрема баварського, до українських реалій залишаються недостатньо розвиненими. Це зумовлює актуальність проведення дослідження, спрямованого на вивчення адміністративно-правових підходів у Баварії та формулювання рекомендацій для удосконалення українського екологічного законодавства в умовах євроінтеграції.

Метою цієї статті є аналіз *Bayerisches Umweltgesetzbuch* як прикладу ефективної інтеграції адміністративно-правових підходів у сфері довкілля, а також вивчення потенціалу застосування його принципів у контексті вдосконалення українського екологічного законодавства. Особливу увагу приділено проблематиці кодифікації екологічного права, організації адміністративного управління, забезпечення участі громадськості, екологічного моніторингу та інституційної підзвітності, з метою формулювання конкретних пропозицій для реформи української правової системи у сфері охорони навколишнього середовища.

У світлі сучасних екологічних викликів та євроінтеграційного курсу України актуальним є дослідження ефективних моделей екологічного врядування, зокрема досвіду федеральної землі Баварія (ФРН), де впроваджено *Bayerisches Umweltgesetzbuch (BayUGB)* – кодифікований нормативно-правовий акт у сфері охорони довкілля. Метою дослідження є аналіз адміністративно-правових засад екологічного управління на прикладі Баварії та визначення можливостей їх адаптації до української правової системи.

Завдання дослідження полягають у: характеристиці адміністративно-правових інструментів сталого розвитку; аналізі структури та змісту *BayUGB* як прикладу регіональної кодифікації екологічного законодавства; виявленні ключових принципів (децентралізація, субсидіарність, прозорість, участь громадськості); порівнянні німецької та української моделей екологічного врядування; розробці пропозицій щодо удоскона-

лення вітчизняного законодавства з урахуванням європейських стандартів і баварського досвіду.

Виклад основного матеріалу. Сучасні глобальні екологічні виклики – такі як зміна клімату, деградація екосистем, забруднення довкілля та втрата біорізноманіття – потребують від держав формування цілісної, інтегрованої та ієрархічно узгодженої системи управління природоохороною сферою. У цьому контексті ключову роль відіграє адміністративно-правовий механізм, що забезпечує ефективну імплементацію міжнародних екологічних зобов'язань (зокрема положень Орхуської конвенції, Паризької кліматичної угоди, Рамкової водної директиви ЄС) у національне правове поле [5].

Особливе значення має злагоджене функціонування інституцій державного управління охороною довкілля на всіх рівнях – від центрального до місцевого. При цьому фундаментальними принципами екологічного адміністрування виступають правова визначеність, субсидіарність, прозорість і підзвітність. У цьому аспекті значний науковий та практичний інтерес становить досвід держав із розвиненими системами екологічного управління, зокрема Федеративної Республіки Німеччина.

Німеччина вирізняється поліцентричною моделлю екологічного врядування, в межах якої повноваження в сфері охорони довкілля розподілені між федеральним урядом, урядами федеральних земель та муніципалітетами. Такий підхід забезпечує гнучкість правового регулювання, адаптацію норм до регіональних екологічних потреб і сприяє ширшому залученню громад до процесу прийняття управлінських рішень [1].

Особливої уваги заслуговує екологічна політика федеральної землі Баварія, яка в межах своєї законодавчої компетенції прийняла Bayerisches Umweltgesetzbuch (BayUGB) – Баварський екологічний кодекс (2019). Цей нормативний акт є прикладом кодифікації норм екологічного права на рівні суб'єкта федерації та створює комплексну адміністративно-правову рамку для реалізації екологічної політики на регіональному рівні [3, с. 380].

BayUGB охоплює широкий спектр регулювання – від кліматичної стратегії, охорони вод і повітря, управління відходами – до процедур громадської участі, міжвідомчої координації та оцінки впливу на довкілля (Umweltverträglichkeitsprüfung). З адміністративно-правової точки зору Кодекс втілює принципи децентралізації, правової визначеності, ефективності управлінських процедур та інтегрованого управління. Ключовим інструментом забезпечення екологічної безпеки виступає Umweltverträglichkeitsprüfung, що поєднує юридичні, технічні та соціальні аспекти сталого розвитку [3, с. 458].

BayUGB також виконує функцію імплементації норм міжнародного та європейського еколо-

гічного права, виступаючи своєрідним «мостом» між глобальними зобов'язаннями та практикою адміністративного управління. Зокрема, Кодекс містить положення щодо забезпечення участі громадськості у процесах ухвалення рішень (відповідно до Орхуської конвенції), а також передбачає інструменти реалізації положень кліматичних угод і директив ЄС.

Інституційна модель, закладена в BayUGB, передбачає чітке розмежування повноважень між земельними органами, адміністраціями округів та муніципалітетами, що забезпечує реалізацію принципу субсидіарності та адаптацію екологічної політики до локальних потреб [9, с. 81]. Особливу увагу слід звернути на наявність міжсекторальних координаційних механізмів – між екологічними, фінансовими, земельними та інфраструктурними відомствами – що дозволяє досягати синергії у впровадженні природоохоронної політики.

З огляду на євроінтеграційний курс України та нагальну потребу у вдосконаленні національного екологічного законодавства відповідно до *acquis communautaire*, досвід Баварії є надзвичайно цінним об'єктом для порівняльного аналізу та можливої адаптації.

Застосування засад, закладених у BayUGB, зокрема багаторівневого управління, інтеграції міжнародних стандартів, ефективного адміністративного контролю та забезпечення участі громадськості, здатне підвищити дієвість української системи екологічного врядування.

Таким чином, баварська модель, реалізована через BayUGB, є зразком ефективного адміністративно-правового механізму реалізації політики сталого розвитку та правової екологічної держави. Її аналіз та адаптація можуть стати основою для формування сучасної української екологічної політики, побудованої на принципах прозорості, участі, підзвітності та правової визначеності.

Незважаючи на спільну мету – ефективний захист довкілля, адміністративно-правові моделі Баварії та України істотно різняться за структурною організацією, ступенем децентралізації, інституційною спроможністю та рівнем реалізації міжнародних зобов'язань.

У Німеччині, зокрема в Баварії, екологічна політика реалізується в межах багаторівневої системи з чітким розподілом повноважень між різними рівнями врядування. BayUGB демонструє системний підхід до кодифікації екологічного права, який адаптує європейські та міжнародні норми до місцевих умов. Децентралізація та субсидіарність дозволяють досягти високого рівня узгодженості між плануванням, регулюванням і контролем у сфері охорони довкілля [3, с. 581].

В Україні ж екологічна політика залишається централізованою, із фрагментарним і суперечли-

вим законодавчим полем. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони довкілля, попри конституційне закріплення, на практиці реалізуються лише частково. Брак фінансових, кадрових і правових ресурсів, а також обмежена адміністративна автономія стримують ефективну реалізацію екологічної політики на місцях.

Імплементация міжнародних зобов'язань також є проблемною. Попри ратифікацію Орхуської конвенції, практичні механізми участі громадськості в Україні залишаються слабо розвиненими: рівень прозорості низький, а процедури публічного обговорення – формалізовані. Натомість у Баварії такі механізми інтегровані в адміністративні процедури через *BayUGB*, що гарантує належне врахування громадської думки [11, с. 278].

У контексті реформи публічного адміністрування та євроінтеграції України актуальним постає запровадження ефективної, децентралізованої та системної моделі управління у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Однією з основних рекомендацій є закріплення децентралізованої моделі в екологічному законодавстві. На відміну від централізованої моделі в Україні, у Баварії управління в екологічній сфері здійснюється переважно через структури на рівні земель і муніципалітетів, що дозволяє ефективно реагувати на локальні екологічні виклики [2]. Враховуючи це, доцільним є внесення змін до Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища» та «Про місцеве самоврядування в Україні» шляхом доповнення їх новими положеннями про самостійні повноваження органів місцевого самоврядування у сфері довкілля, включаючи затвердження локальних екологічних планів, контроль за дотриманням екологічного законодавства на території громади, повноваження щодо участі в екологічній експертизі та стратегічній оцінці. Крім того, доцільно запровадити у законодавстві поняття «регіонального екологічного управління» з чітким розмежуванням компетенції між центральними органами влади, обласними державними адміністраціями, військовими адміністраціями (у разі потреби) та органами місцевого самоврядування.

Іншою важливою пропозицією є нормативне регулювання локальних екологічних стратегій. На відміну від України, де більшість стратегій є загальнодержавними та слабо прив'язані до потреб місцевих громад, у Баварії передбачено територіальне планування з урахуванням екологічних ризиків та природних особливостей регіону. У зв'язку з цим доцільно внести зміни до Законів України «Про стратегічну екологічну оцінку» та «Про регіональний розвиток», передбачивши обов'язкову інтеграцію екологічного компоненту в усі регіональні стратегії розвитку та створення локальних планів

дій у сфері екології (на рівні ОТГ), які мають статус нормативного акту органу місцевого самоврядування. Важливим кроком є інституційне закріплення ролі екологічних відділів на місцях. У багатьох регіонах України наразі відсутні або фактично не функціонують екологічні підрозділи в структурах місцевої влади, що знижує ефективність реалізації екологічної політики.

Пропонується внести зміни до Типових структур виконавчих органів місцевих рад та Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», передбачивши обов'язкове створення екологічного управління/відділу у кожному муніципалітеті з населенням понад 10 тис. осіб і надавши цим підрозділам нормативно визначений перелік функцій: контроль, планування, збір екологічної інформації, участь у СЕО, екопросвіта тощо.

Для забезпечення участі громадськості на місцевому рівні пропонується внести зміни до Закону України «Про доступ до публічної інформації», закріпивши обов'язок органів місцевого самоврядування публікувати екологічну інформацію в машиночитному форматі, забезпечувати онлайн-обговорення проектів рішень, які можуть вплинути на стан довкілля, а також створювати громадські екологічні ради при кожній обласній адміністрації з правом дорадчого голосу.

З метою покращення системи екологічного моніторингу пропонується внести зміни до Закону України «Про державну систему моніторингу довкілля», передбачивши створення регіональних моніторингових центрів, які адаптуватимуть загальнонаціональні методики до умов регіону, взаємодіятимуть із науковими установами, громадами та бізнесом, а також зобов'язані публікувати інтерактивні карти забруднення, ризиків та стану природних ресурсів.

Враховуючи досвід Баварії, також доцільно доповнити Закон України «Про співробітництво територіальних громад» розділом щодо екологічної співпраці, який дозволить створювати спільні служби з екологічного контролю та реалізовувати міжмуніципальні проекти з управління відходами, охорони лісів, збереження річок.

Реалізація запропонованих змін сприятиме не лише підвищенню ефективності державної екологічної політики, а й її адаптації до реальних потреб і потенціалу регіонів України. Баварська модель демонструє, що успішна охорона довкілля можлива лише за умови тісної співпраці між державою, місцевим самоврядуванням і громадянами. Внесення відповідних змін до українського законодавства з урахуванням зазначених рекомендацій забезпечить сталу, децентралізовану й правову модель екологічного управління, що відповідатиме як європейським стандартам, так і українському контексту.

Висновки. Bayerisches Umweltgesetzbuch (BayUGB) є прикладом сучасного адміністративно-правового регулювання у сфері охорони довкілля, що характеризується системністю, чітким розподілом повноважень, інтеграцією принципів сталого розвитку та прозорістю управління. Закон ефективно об'єднує різні галузі екологічного права, сприяє узгодженості рішень та правовій визначеності, а також забезпечує активну участь громадськості відповідно до Орхуської конвенції.

Впровадження цифрових інструментів моніторингу та відкритих екологічних даних підвищує ефективність контролю та доступ до інформації. У порівнянні з українським законодавством виявляються проблеми, такі як відсутність єдиного кодифікованого акту, фрагментарність нормативно-правових джерел, недостатня інституційна взаємодія та обмежена участь громадськості. Досвід Баварії є цінним для України і може бути використаний для кодифікації екологічного законодавства, удосконалення адміністративних процедур, розвитку цифрового моніторингу, розширення повноважень регіональних органів та адаптації міжнародних стандартів. BayUGB демонструє ефективну модель екологічного управління на регіональному рівні, яка може бути орієнтиром для реформування системи охорони довкілля в Україні.

Література

1. Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz. Umweltpolitik in Bayern – Ziele, Maßnahmen und Herausforderungen. München: StMUV, 2022. Режим доступу: <https://www.umweltministerium.bayern.de> (дата звернення: 10.04.2025).
2. Bayerisches Umweltgesetzbuch (BayUGB) vom 23. Dezember 2020 (GVBl. S. 664, BayRS 2129-2-U). Режим доступу: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayUGB> (дата звернення: 10.04.2025).
3. Dauner-Lieb, B., Schneider, J. P. Umweltrecht. 15. Aufl. München: C.H. Beck, 2022. 608 с.
4. Gawel, E. Umweltökonomie und Umweltrecht in föderalen Systemen: Strukturen und Reformoptionen in Deutschland // Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht. 2021. H. 2. С. 123–140.
5. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція). 1998. Режим доступу: <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention> (дата звернення: 10.04.2025).
6. Лазор, Н. В. Екологічна політика: сучасні виклики та перспективи розвитку в Україні / Н. В. Лазор // Економіка та держава. 2021. № 3. С. 78–82.
7. Семчик, О. І. Адміністративно-правовий механізм охорони довкілля в Україні: сучасний стан та напрями вдосконалення / О. І. Семчик // Часопис Київського університету права. 2020. № 1. С. 124–128.
8. Schink, A., Schlacke, S. (Hrsg.). Umweltrecht. 6. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2021. 980 с.
9. Stürer, B. Öffentliches Umweltrecht. 10. Aufl. Köln: Heymanns Verlag, 2020. 950 с.
10. Верховна Рада України. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. Ст. 546.
11. Wegener, B. Föderalismus und Umweltpolitik: Die Rolle der Bundesländer am Beispiel Bayerns // Bayerische Verwaltungsblätter. 2020. H. 7. С. 289–295.