

УДК 349.6:502.1:346:35.078(477)

DOI <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2026.1.4>

Костицький В. В.,

доктор юридичних наук, професор,
академік Національної академії правових наук України,
професор

Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0003-1692-9810

Богун В. П.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності
та цивільно-правових дисциплін

Київського університету інтелектуальної власності та права
ORCID: 0000-0001-9376-1957

СТРАТЕГІЧНА ЕКОЛОГІЧНА ОЦІНКА ТА ОЦІНКА ВПЛИВУ НА ДОВКІЛЛЯ ЯК ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AND ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT AS INSTRUMENTS OF PUBLIC ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

У статті досліджено стратегічну екологічну оцінку (СЕО) та оцінку впливу на довкілля (ОВД) як взаємопов'язані інструменти публічного екологічного управління в Україні та Європейському Союзі. Обґрунтовано їх превентивну природу та роль у забезпеченні екологічної обґрунтованості управлінських рішень у сфері державного планування та господарської діяльності. Розкрито нормативно-правові засади функціонування СЕО та ОВД, зокрема в контексті імплементації директив ЄС та виконання міжнародних зобов'язань України у сфері охорони довкілля.

Встановлено, що, попри відповідність національного законодавства європейським стандартам, практична реалізація зазначених інструментів характеризується низкою системних проблем. Серед них виокремлено формалізацію процедур, недостатній рівень аналітичного забезпечення, обмежену ефективність моніторингу та контролю, а також недостатню дієвість участі громадськості. На основі аналізу результатів аудиту відповідності Рахункової палати України доведено наявність розриву між нормативно визначеними функціями СЕО і ОВД та їх фактичним застосуванням у правозастосовній практиці. Наголошено на тенденції трансформації цих інструментів у переважно процедурні адміністративні механізми, що знижує їх превентивний та інтеграційний потенціал. Обґрунтовано необхідність посилення інституційної спроможності уповноважених органів, удосконалення системи екологічного моніторингу та аналітики, а також забезпечення реальної, а не формальної участі громадськості у процесах прийняття екологічно значущих рішень.

Ключові слова: стратегічна екологічна оцінка, оцінка впливу на довкілля, публічне екологічне управління, превентивні механізми, екологічна політика, сталий розвиток, імплементація права ЄС.

The article examines Strategic Environmental Assessment (SEA) and Environmental Impact Assessment (EIA) as interrelated instruments of public environmental governance in Ukraine and the European Union. Their preventive nature and role in ensuring the environmental justification of administrative decisions in spatial planning and economic activities are substantiated. The study outlines the legal and regulatory framework governing SEA and EIA, particularly in the context of Ukraine's implementation of EU directives and fulfillment of international environmental obligations.

It is established that, despite the formal alignment of national legislation with European standards, the practical implementation of these instruments is characterized by a number of systemic deficiencies. These include the formalization of procedures, insufficient analytical support, limited effectiveness of monitoring and control mechanisms, and weak public participation. Based on the analysis of audit findings of the Accounting Chamber of Ukraine, a gap is identified between the normative functions of SEA and EIA and their actual application in practice.

The study highlights a tendency toward the transformation of these instruments into predominantly procedural administrative mechanisms, which reduces their preventive and integrative potential. The need to strengthen the institutional capacity of competent authorities, improve environmental monitoring and analytical systems, and ensure meaningful rather than formal public participation in environmentally significant decision-making processes is substantiated.

Key words: Strategic Environmental Assessment, Environmental Impact Assessment, public environmental governance, preventive mechanisms, environmental policy, sustainable development, EU law implementation.

Постановка проблеми. Сучасний розвиток екологічного права в Україні та державах Європейського Союзу характеризується посиленням ролі превентивних правових інструментів, спрямованих на запобігання негативному впливу господарської діяльності на довкілля ще на стадії планування та прийняття управлінських рішень. У цьому контексті стратегічна екологічна оцінка (СЕО) та оцінка впливу на довкілля (ОВД) виступають ключовими елементами системи публічного екологічного управління, забезпечуючи екологічну обґрунтованість державної політики, планувальних рішень та реалізації проєктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правові аспекти застосування СЕО та ОВД як інструментів публічного екологічного управління є предметом досліджень широкого кола вітчизняних науковців, серед яких О. О. Бакуліч [1], Ю. В. Влашишина [2], А. О. Волкова [3], Л. Р. Данилюк [4], Н. В. Ільків [6,7], В. В. Карабин [8], Р. Кульганек [8], Н. О. Кухтик [1], С. А. Лісовський [11], В. В. Лук'янова [9], Є. О. Маруняк [11], Т. В. Покшевніцька [9], Л. Г. Руденко [11], А. М. Савчин [12], М. М. Сливка [13], К. О. Смоляр [9], О. О. Статівка [16], М. Хмель [8], О. В. Черба [14], А. В. Чернихівська [15], В. В. Шеховцов [16], В. М. Шуригін [8], С. М. Шутяк [8] та інші.

Водночас аналіз наукових джерел свідчить про недостатню розробленість питань оцінки ефективності реалізації зазначених інструментів у правозастосовній практиці, зокрема у частині врахування екологічних чинників при ухваленні управлінських рішень. Це зумовлює актуальність дослідження, яка полягає у необхідності аналізу ефективності застосування СЕО та ОВД як на рівні нормативно-правового регулювання, так і у площині правозастосування, де простежується розрив між задекларованими цілями екологічної політики та фактичними результатами їх реалізації.

У цьому контексті особливої значущості набуває проблема трансформації зазначених інструментів у процесі євроінтеграції України та імплементації стандартів *acquis* Європейського Союзу у сфері охорони довкілля.

Метою статті є аналіз стратегічної екологічної оцінки та оцінки впливу на довкілля як взаємопов'язаних інструментів публічного екологічного управління та виявлення проблем їх практичного застосування.

Наукова новизна дослідження полягає у комплексному осмисленні СЕО та ОВД як взаємопов'язаних інструментів публічного екологічного управління, що функціонують у межах єдиної превентивної системи екологічного регулювання. Обґрунтовано наявність розриву між їх нормативно визначеними функціями та фактичною реалізацією у правозастосовній практиці. Доведено тенденцію до трансформації цих інструментів у переважно процедурні

механізми адміністративного погодження, що зумовлює необхідність перегляду їх функціональної ролі в контексті забезпечення цілей сталого розвитку та «зеленого переходу».

Виклад основного матеріалу. Нинішній етап еволюції екологічного права відзначається переходом до превентивного підходу у правовому регулюванні реалізації функцій держави у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, охорони життя і здоров'я людини від негативного впливу забрудненого довкілля і захисту клімату, в межах якого ключове значення набувають процедури оцінки впливу на довкілля (ОВД) та стратегічної екологічної оцінки (СЕО). Їх функціональне призначення полягає в інтеграції екологічних вимог у процес підготовки та прийняття управлінських рішень, що відповідає принципам екологічної превенції, інтеграції та участі громадськості, закріпленим у праві Європейського Союзу. Зазначене концептуальне розуміння превентивної ролі ОВД та СЕО набуває свого практичного змістового наповнення через їх вплив на ключові напрями сучасного державного розвитку. Зокрема, застосування цих механізмів у сучасних воєнних умовах сприяє мінімізації ризиків для здоров'я людини та стану довкілля, водночас формуючи передумови для екологічно безпечного повоєнного відновлення держави, сталого економічного розвитку та активізації євроінтеграційних процесів.

Нормативно-правову основу застосування ОВД і СЕО в Україні становлять Конституція України, Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» (2017 р.) та Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку» (2018 р.). Останні були ухвалені на виконання міжнародних зобов'язань за Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (ратифікованою Законом України від 16.09.2014 № 678-VII). Зазначені закони забезпечують імплементацію Директиви 2011/92/ЄС Європейського Парламенту і Ради (зі змінами, внесеними Директивою 2014/52/ЄС) та Директиви 2001/42/ЄС щодо оцінки впливу планів і програм на довкілля.

У системному вимірі правове регулювання ОВД і СЕО є міжгалузевим та доповнюється положеннями Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», законодавства про інформацію та доступ до публічної інформації, а також підзаконними актами Кабінету Міністрів України, що визначають порядок проведення процедур, функціонування Єдиного реєстру з ОВД та Єдиного реєстру СЕО. У сукупності ці акти формують адміністративно-процедурну модель екологічного врядування, засновану на принципах відкритості та доступності екологічної інформації.

Водночас результати заходу державного зовнішнього фінансового контролю, а саме, аудиту

відповідності на тему «Оцінка впливу на довкілля та стратегічна екологічна оцінка – на шляху до “Зеленого переходу”», проведеного Рахунковою палатою (далі – аудит відповідності), свідчать, що імплементація положень директив Європейського Союзу у сфері ОВД і СЕО не супроводжувалася формуванням достатньо ефективного інституційного механізму їх реалізації. Зокрема, Рахункова палата констатувала недостатній рівень координації між уповноваженими органами, фрагментарність моніторингу виконання екологічних умов та обмежену спроможність органів публічної влади забезпечувати належну якість екологічного оцінювання [5].

Виявлені Рахунковою палатою проблеми інституційного та організаційного характеру зумовлюють необхідність аналізу функціонування СЕО та ОВД не лише у площині їх нормативного закріплення та імплементації, а й у контексті загальної архітектури системи публічного екологічного управління. При цьому варто зазначити, що в окресленій сфері управління превентивні правові механізми вибудовуються за принципом ієрархічної послідовності, в якій стратегічна екологічна оцінка та оцінка впливу на довкілля становлять взаємопов'язані, але функціонально різномірні інструменти.

Первинне значення у цій системі належить СЕО, яка застосовується на етапі формування документів державного планування та забезпечує включення екологічного компонента у стратегічні рішення щодо розвитку галузей, територій і секторів економіки, тим самим визначаючи загальні екологічні рамки майбутньої діяльності. Зазначені відносини регулюються Законом України «Про стратегічну екологічну оцінку». Відповідно до норм названого закону «стратегічна екологічна оцінка – це процедура визначення, опису та оцінювання наслідків виконання документів державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення, виправданих альтернатив, розроблення заходів із запобігання, зменшення та пом'якшення можливих негативних наслідків, яка включає визначення обсягу стратегічної екологічної оцінки, складання звіту про стратегічну екологічну оцінку, проведення громадського обговорення та консультацій (за потреби – транскордонних консультацій), врахування у документі державного планування звіту про стратегічну екологічну оцінку, результатів громадського обговорення та консультацій, інформування про затвердження документа державного планування».

А отже, метою стратегічної екологічної оцінки є сприяння сталому розвитку шляхом забезпечення охорони довкілля, безпеки життєдіяльності населення та охорони його здоров'я, інтегрування екологічних вимог під час розроблення та затвердження документів державного планування у сферах сільського, лісового та рибного господарства, енергетики, промисловості, транспорту, управління

відходами, використання водних ресурсів, охорони довкілля, телекомунікацій, туризму, містобудування та землеустрою. Дія норм вищезазначеного закону поширюється на випадки, коли реалізація таких документів передбачає здійснення видів діяльності, що підлягають оцінці впливу на довкілля, або можуть мати значний вплив на території та об'єкти природно-заповідного фонду й екологічної мережі, за винятком документів, пов'язаних із створенням або розширенням таких територій.

Відповідно до положень Закону, стратегічна екологічна оцінка є обов'язковою адміністративною процедурою, спрямованою на урахування екологічних факторів у процесі розроблення та затвердження документів державного планування, а також на оцінювання їхніх можливих наслідків для довкілля і здоров'я населення. Вона передбачає також розгляд екологічно обґрунтованих альтернатив і формування заходів із запобігання, зменшення або пом'якшення негативного впливу.

Процедура стратегічної екологічної оцінки (СЕО) має поетапний, послідовно структурований характер і охоплює кілька взаємопов'язаних стадій. На початковому етапі здійснюється визначення обсягу СЕО, у межах якого ідентифікуються ключові екологічні проблеми та встановлюється рівень деталізації подальшого аналізу. Наступною стадією є підготовка звіту про СЕО, що передбачає оцінювання ймовірних значних наслідків реалізації документа державного планування, включаючи кумулятивні впливи та альтернативні сценарії розвитку. Подальший етап охоплює проведення громадського обговорення та консультацій з уповноваженими органами, а у визначених законом випадках – також транскордонних консультацій. Результати зазначених процедур підлягають обов'язковому врахуванню при доопрацюванні та затвердженні документа державного планування. Завершальною стадією є інформування про його прийняття із забезпеченням відкритого доступу до рішення та його обґрунтування.

Водночас, попри нормативно визначену поетапність, практична реалізація стратегічної екологічної оцінки (СЕО) свідчить, що її застосування не завжди забезпечує належне врахування екологічних факторів уже на ранніх стадіях планування. Так, за результатами проведеного Рахунковою палатою аудиту встановлено, що процедура СЕО впроваджена та нормативно визначена, однак її реалізація є неповною і нерівномірною. Не всі документи державного планування проходять процедуру СЕО, а якість звітів та відкритість консультацій є недостатніми. Це створює ризики непрогнозованого впливу на довкілля, неузгодженості рішень та зменшення інтеграції екологічних пріоритетів у стратегічне планування [10]. Така ситуація зумовлює часткове звуження її превентивного потенціалу та обмежує ефективність як інструмента стратегічного впливу на зміст управлінських рішень.

Разом із тим зазначені проблеми правозастосування не змінюють загальної нормативної логіки побудови системи екологічного оцінювання. У цьому контексті стратегічна екологічна оцінка залишається інструментом превентивного стратегічного рівня, який забезпечує екологічну обґрунтованість державного планування та формує вихідні умови для реалізації конкретних проєктів із урахуванням вимог охорони довкілля. Реалізація цієї логіки забезпечується у взаємозв'язку з процедурою оцінки впливу на довкілля, що функціонує як інструмент проєктного рівня превентивного аналізу та конкретизує потенційні екологічні наслідки планованої діяльності в межах стратегічно визначених рішень.

У такий спосіб вибудовується послідовна вертикаль екологічного оцінювання, яка поєднує стратегічний та проєктний рівні прийняття рішень і формує цілісну систему превентивного екологічного регулювання, орієнтовану на запобігання негативним наслідкам ще до етапу їх фактичного виникнення.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», вплив на довкілля визначається як «будь-які наслідки планованої діяльності для довкілля, в тому числі наслідки для безпечності життєдіяльності людей та їхнього здоров'я, флори, фауни, біорізноманіття, ґрунту, повітря, води, клімату, ландшафту, природних територій та об'єктів, історичних пам'яток та інших матеріальних об'єктів чи для сукупності цих факторів, а також наслідки для об'єктів культурної спадщини чи соціально-економічних умов, які є результатом зміни цих факторів». У такий спосіб законодавець закріплює комплексне, міждисциплінарне розуміння екологічного впливу, що охоплює як природні, так і соціально-економічні складові довкілля.

Сфера застосування оцінки впливу на довкілля в Україні має імперативний характер і охоплює широкий спектр планованої діяльності, здатної потенційно спричинити значний вплив на стан навколишнього природного середовища. Відповідно до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», ОВД є обов'язковою адміністративною процедурою, що передує прийняттю рішення про провадження такої діяльності та виконує функцію превентивного екологічного контролю. У цьому контексті ОВД також виконує інтеграційну роль у системі дозвільних процедур, забезпечуючи врахування екологічних чинників на етапі адміністративного погодження господарської діяльності.

Нормативна конструкція ОВД ґрунтується на дворівневій системі категоризації видів діяльності. До першої категорії належать об'єкти та види діяльності, які за своєю природою або масштабом можуть спричинити значний вплив на довкілля. Йдеться, зокрема, про енергетичну інфраструктуру (теплові та атомні електростанції, установки з виробництва та переробки ядерного палива),

нафтогазову й хімічну промисловість, металургійне виробництво, великомасштабні транспортні інфраструктурні проєкти (аеропорти, автомагістралі, залізничні магістралі), об'єкти поводження з відходами, водогосподарські та гідротехнічні споруди, а також діяльність у сфері інтенсивного тваринництва, лісокористування та видобування корисних копалин. Характерною ознакою цієї групи є високий рівень екологічного ризику та значний потенціал кумулятивного впливу.

Другу категорію становлять види діяльності, які також можуть мати істотний вплив на довкілля, однак зазвичай характеризуються меншим масштабом або локалізованим характером впливу. До них віднесено глибоке буріння, сільськогосподарське та лісогосподарське освоєння територій, окремі об'єкти видобувної та переробної промисловості, енергетичні установки меншого масштабу, інфраструктурні проєкти локального значення, об'єкти водокористування та водовідведення, а також діяльність у сфері туризму і рекреації. Включення цих видів діяльності до сфери ОВД зумовлене їх здатністю впливати на стан природних ресурсів у локальному або регіональному вимірі.

Окремо законодавство встановлює винятки з обов'язковості проведення ОВД, які стосуються діяльності оборонного призначення, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, відновлювальних робіт у період воєнного стану, а також інших випадків, прямо передбачених законом. Такий підхід відображає необхідність балансу між екологічними вимогами та пріоритетами національної безпеки й публічного інтересу.

Водночас передбачено обов'язковість оцінки транскордонного впливу у випадках, коли планована діяльність може мати значні екологічні наслідки за межами території України. Це положення імплементує міжнародні зобов'язання держави у сфері екологічної безпеки та узгоджується зі стандартами міжнародного екологічного права.

Узагальнення наведеного дозволяє констатувати, що сфера застосування ОВД в Україні характеризується широким предметним охопленням, багаторівневою структурою регулювання та імперативною природою правового механізму. У своїй сукупності ці характеристики визначають ОВД як ключовий превентивний інструмент публічного екологічного управління, спрямований на запобігання негативним наслідкам господарської діяльності ще на етапі планування та прийняття управлінських рішень.

З огляду на це, оцінка впливу на довкілля постає як адміністративно-правова процедура превентивного характеру, побудована як послідовна система взаємопов'язаних стадій, що забезпечує комплексне врахування екологічних, соціальних та економічних чинників у процесі планування та реалізації господарської діяльності.

Конкретизація зазначеного процедурного підходу виявляється у поетапній структурі ОВД, що передбачає послідовне здійснення взаємопов'язаних стадій. Структурна реалізація цієї процедури розпочинається з підготовки суб'єктом господарювання звіту з оцінки впливу на довкілля відповідно до вимог Закону України «Про оцінку впливу на довкілля». На цьому етапі здійснюється ідентифікація, аналіз і прогнозування можливих значних впливів планованої діяльності на довкілля, а сам звіт виступає первинним інформаційним фундаментом, який визначає зміст і межі подальшого адміністративного розгляду.

Варто зазначити, що за результатами проведеного аудиту відповідності, Рахункова палата відмітила, зазначила, що «звіти з ОВД подаються відповідно до Закону про ОВД, однак їх зміст та аналітична якість є недостатніми: немає польових досліджень, аналізу альтернатив, кількісної оцінки впливів; не встановлено відповідальності для розробників звітів за підготовку завідомо неправдивого звіту, а уповноважені органи перевіряють лише структуру наданих матеріалів, а не достовірність даних» [5].

На наступному етапі уповноважений орган здійснює всебічний аналіз матеріалів оцінки впливу на довкілля. Цей аналіз охоплює не лише інформацію, викладену у звіті, але й додаткові відомості, подані суб'єктом господарювання, результати громадського обговорення, дані транскордонної оцінки впливу, а також інші релевантні джерела екологічної інформації, що дозволяє сформулювати максимально повну картину потенційних екологічних наслідків.

Завершенням аналітичної стадії є прийняття уповноваженим органом мотивованого висновку з оцінки впливу на довкілля. У цьому документі концентрується результат усієї попередньої роботи, оскільки саме він містить юридично обґрунтовану оцінку допустимості провадження планованої діяльності з урахуванням її можливого впливу на довкілля. Вказаний висновок не існує ізольовано від подальшого адміністративного процесу, адже він підлягає обов'язковому врахуванню у рішенні про провадження планованої діяльності відповідно до вимог Закону. Таким чином забезпечується його юридична обов'язковість і реальна інтеграція екологічних висновків у систему публічного управління.

Поряд із основними стадіями процедури важливе місце посідають консультації уповноваженого органу з іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в межах їх компетенції. Такі консультації здійснюються у письмовій або електронній формі протягом строку громадського обговорення і мають допоміжний характер, сприяючи формуванню більш обґрунтованого та збалансованого висновку. Ненадання зауважень у встановлений строк презюмується як їх відсутність, а вся отримана інформація підлягає внесенню до Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля

та відповідному оприлюдненню. Процедурний порядок таких консультацій визначається спеціальним підзаконним актом Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України. На сьогодні, таким є Порядок проведення консультацій з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо оцінки впливу на довкілля та врахування результатів таких консультацій при прийнятті рішення щодо можливості здійснення планованої діяльності, що затверджений Наказом Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України № 142 від 06 лютого 2024 року.

Загальні засади здійснення ОВД передбачають обов'язкове врахування стану довкілля в районі провадження планованої діяльності, наявних екологічних ризиків і прогнозів, перспектив соціально-економічного розвитку території, а також сукупного кумулятивного впливу, який охоплює як прямі, так і опосередковані наслідки. При цьому особлива увага приділяється взаємодії планованої діяльності з уже існуючими об'єктами та тими, щодо яких прийнято або розглядається рішення про провадження діяльності, що дозволяє уникнути фрагментарності екологічної оцінки.

У підсумку процедура ОВД постає як цілісний адміністративно-правовий механізм попередження екологічних ризиків, який забезпечує науково обґрунтоване, процедурно впорядковане та публічно контрольоване врахування екологічних факторів у процесі прийняття управлінських рішень щодо господарської діяльності.

У контексті інституційного забезпечення процедури ОВД важливе значення має визначення кола її суб'єктів. Суб'єктами оцінки впливу на довкілля виступають суб'єкти господарювання, органи державної влади та органи місцевого самоврядування (як замовники планованої діяльності, що для цілей Закону прирівнюються до суб'єктів господарювання), уповноважений центральний та територіальні органи виконавчої влади, інші органи державної влади, а також Верховна Рада Автономної Республіки Крим і Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Важливу роль у процедурі відіграє також громадськість, яка реалізує право на участь у прийнятті екологічно значущих рішень, а у випадках транскордонного впливу – держава походження та зачеплена держава. Така багаторівнева структура суб'єктного складу відображає публічно-правовий характер процедури ОВД та її орієнтацію на забезпечення балансу інтересів держави, бізнесу та суспільства.

Отже, СЕО і ОВД мають спільну превентивну природу, однак різняться за об'єктом правового регулювання. Стратегічна екологічна оцінка застосовується до документів державного планування та здійснюється на стадії їх розроблення до затвердження, тоді як оцінка впливу на довкілля стосується

конкретних видів планованої діяльності. Обидві процедури передбачають обов'язкове проведення громадських обговорень, консультацій з уповноваженими органами та підготовку звітної документації, що забезпечує процедурну легітимацію управлінських рішень у сфері довкілля.

Ключовим елементом зазначених інструментів є інституційна роль замовника, на якого покладається обов'язок організації та забезпечення проведення процедур, оприлюднення інформації, врахування зауважень громадськості або надання мотивованого обґрунтування їх відхилення. Такий підхід відображає європейську модель розподілу екологічної відповідальності між державою та ініціатором планованої діяльності.

Важливою характеристикою системи є її цифровізація через функціонування відповідних державних реєстрів, що забезпечують відкритість процедур ОВД і СЕО, уніфікацію адміністративних процесів та зниження рівня дискреційності при прийнятті рішень. Це, у свою чергу, підвищує рівень прозорості екологічного управління та сприяє мінімізації корупційних ризиків. Не менш значущим елементом є гарантування участі громадськості, що відповідає положенням Орхуської конвенції та стандартам права Європейського Союзу. Громадськість наділена правом доступу до екологічної інформації, подання зауважень і пропозицій, а також участі у публічних слуханнях, що забезпечує демократизацію процедур екологічного врядування. Разом з тим, аудит відповідності, проведений Рахунковою палатою засвідчив, «що громадські слухання та обговорення офіційно проводяться, але не завжди забезпечують реальну участь громадян: участь громадськості є мінімальною (3–10 осіб) або ж її взагалі немає. За результатами проведення громадських слухань у 80 відс. випадків складено акти про неявку представників громадськості; траплялися випадки, які мають ознаки суто умовного інформування (наприклад, фіктивне розміщення оголошень, коли у різних місцях фотографували одне і те саме повідомлення), що створювало лише видимість широкого оповіщення населення; зауваження і пропозиції від громадськості переважно не надходять або не документуються належним чином» [5]. А тому можна погодитися з висновком аудиторів, що подібні практики підривають довіру та суперечать принципам Орхуської конвенції щодо забезпечення прозорості й участі громадськості. У результаті це фактично позбавляє населення можливості реально впливати на ухвалення важливих рішень у сфері охорони довкілля.

Завершальним елементом системи виступає моніторинг реалізації рішень, прийнятих за результатами ОВД і СЕО. Його запровадження дозволяє здійснювати порівняльний аналіз прогнозованих і фактичних екологічних наслідків, що формує механізм зворотного зв'язку у сфері публічного

екологічного управління. Водночас, за результатами аудиту відповідності, Рахункова палата вказала, що «моніторинг виконання висновків з ОВД і СЕО здебільшого відсутній або є умовним: лише незначна кількість суб'єктів господарювання подала звіти щодо післяпроектного моніторингу ОВД; замовники ДДП (органи виконавчої влади) не оприлюднюють результатів моніторингу та не вносять їх до реєстру СЕО. Держекоінспекція здійснює переважно позапланові заходи державного нагляду (контролю) за результатами розгляду скарг, які надходять засобами електронної системи «Екозагроза», що обумовлено обмеженнями, пов'язаними з введенням у дію воєнного стану. Отже, зворотний зв'язок між висновками екологічних оцінок і фактичним станом довкілля не забезпечений» [5]. Аудитори виявили, що чинна система державного нагляду (контролю) за дотриманням процедур ОВД і СЕО виконує свої превентивні та контрольні функції лише частково. Через прогалини в законодавстві, обмежені контрольні повноваження в умовах дії воєнного стану, державний нагляд (контроль) не забезпечує повного дотримання екологічних вимог, а отже, не сприяє досягненню стратегічних екологічних цілей [10].

Узагальнюючи вищевикладене, можна стверджувати, що ОВД і СЕО слід розглядати як взаємопов'язані адміністративно-процедурні інструменти превентивного характеру, що забезпечують екологізацію управлінських рішень у сфері державного планування та господарської діяльності та формують модель екологічного управління, орієнтовану на принципи сталого розвитку та інтеграції екологічних вимог у процес прийняття рішень. Водночас, на практиці зазначені інструменти не функціонують як цілісний взаємопов'язаний механізм, а поступово трансформуються з інструментів превентивного управління у процедурні механізми адміністративного погодження, що знижує їх первинну екологічно-управлінську функціональність. Зазначений висновок повністю знаходить емпіричне підтвердження за результатами аудиту відповідності, де, як зазначалося вище, констатується, що, попри сформовану нормативно-правову базу, ефективність реалізації цих інструментів залишається обмеженою. Це проявляється, зокрема, у домінуванні формалізованого підходу до відповідних процедур, за якого акцент зміщується з якісного аналізу екологічних ризиків на формальне дотримання процедурних вимог, а також у наявності проблем в аналітичному забезпеченні та моніторингу, зокрема у використанні неповних або застарілих даних і несистемності післяпроектного контролю, недосконалості механізмів правової відповідальності, тощо. Зазначене негативно впливає на об'єктивність оцінювання екологічних наслідків і зменшує дієвість впровадження відповідних висновків. У результаті цього ОВД і СЕО, попри їх законодавче

закріплення як ключових інструментів екологічної політики, не забезпечують у повному обсязі виконання своїх превентивних та інтеграційних функцій. Їхній потенціал як механізмів екологічно орієнтованого прийняття рішень реалізується фрагментарно, що проявляється у переважанні процедурного підходу над змістовним екологічним аналізом.

А отже, аналіз узагальнених даних, отриманих за результатами проведення Рахунковою палатою заходу державного зовнішнього фінансового контролю дозволяє виокремити три ключові системні дисфункції їхнього функціонування: процедурну формалізацію (домінування дотримання формальних вимог над оцінкою екологічних ризиків), аналітичну недостатність (обмеженість та низька якість інформаційно-прогнозного забезпечення) та інституційну слабкість (неефективність механізмів контролю і моніторингу). У сукупності це може свідчити про формування тенденції до процедурної екологізації публічного управління, за якої інструменти ОВД і СЕО інтегруються в систему прийняття рішень переважно на формально-адміністративному рівні, не забезпечуючи належного впливу на їх змістовне екологічне наповнення.

Відтак підвищення ефективності застосування зазначених інструментів потребує комплексного вдосконалення нормативно-правового регулювання, посилення інституційної спроможності уповноважених органів, розвитку системи екологічного моніторингу та аналітичного забезпечення, а також забезпечення реальної, а не формальної участі громадськості у процесах прийняття екологічно значущих рішень.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє дійти висновку, що стратегічна екологічна оцінка та оцінка впливу на довкілля є ключовими інструментами публічного екологічного управління, які формують багаторівневу систему превентивного екологічного регулювання в Україні. Їх нормативна конструкція відповідає європейським стандартам

екологічного права та забезпечує формальну інтеграцію екологічних вимог у процеси державного планування і прийняття рішень щодо провадження господарської діяльності.

Водночас аналіз практики застосування зазначених інструментів, зокрема на основі результатів аудиту відповідності, проведеного Рахунковою палатою України, свідчить про наявність системних проблем їх реалізації. Серед них найбільш суттєвими є формалізація процедур, недостатній рівень аналітичного забезпечення, обмежена ефективність механізмів контролю та моніторингу, а також низький рівень реального впливу громадськості на прийняття екологічно значущих рішень.

Зазначені проблеми зумовлюють поступову девальвацію превентивної функції ОВД і СЕО та їх трансформацію у формалізовані адміністративні процедури, що не повною мірою забезпечують досягнення цілей екологічної політики держави. Встановлено, що ключовою проблемою є не лише формалізація процедур, а й недостатня ефективність механізму врахування результатів СЕО та ОВД при прийнятті управлінських рішень, що зумовлює їх обмежену інтеграцію у процеси публічного управління та, як наслідок, послаблює превентивну функцію цих інструментів. Це, у свою чергу, вказує на необхідність подальшого вдосконалення механізмів їх реалізації, зокрема шляхом посилення інституційної спроможності уповноважених органів, підвищення якості екологічної аналітики, забезпечення дієвого постпроектного моніторингу та розширення реальної участі громадськості.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що ефективність ОВД і СЕО як інструментів публічного екологічного управління визначається не лише якістю їх нормативного закріплення, а передусім рівнем їх фактичної імплементації у правозастосовній практиці, що є ключовою умовою реалізації концепції сталого розвитку та «зеленого переходу» в Україні.

Список використаних джерел:

1. Бакуліч О. О., Кухтик Н. О. Оцінка впливу на довкілля як інструмент реалізації принципів сталого розвитку. *Вісник Приазовського державного технічного університету*. 2025. DOI: 10.31498/2225-6733.51.2025.344954.
2. Власишина Ю. В. Правове регулювання оцінки впливу на довкілля: кваліфікаційна магістерська робота. Донецький національний університет, 2021. URL: <https://jarch.donnu.edu.ua/article/view/9494> (дата звернення: 12.04.2026).
3. Волкова А. О. Правові та організаційні засади оцінки впливу на довкілля. *Економіка і право*. 2021. № 3. DOI: 10.15407/econlaw.2021.03.028.
4. Данилюк Л. Р. Інформаційна складова оцінки впливу на довкілля. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. DOI: 10.24144/2788-6018.2023.03.37.
5. Звіт про результати аудиту відповідності на тему «Оцінка впливу на довкілля та стратегічна екологічна оцінка – на шляху до “Зеленого переходу”»: затв. рішенням Рахункової палати від 25.11.2025 № 28-2. Київ, 2025. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2025/28-2_2025/Zvit_28-2_2025.pdf (дата звернення: 12.04.2026).
6. Ільків Н. В. Проблеми реалізації окремих організаційно-правових форм забезпечення екологічної безпеки в умовах воєнного стану та перспективи їх удосконалення. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2023. № 2. С. 40–47. DOI: <https://doi.org/10.32782/2311-8040/2023-2-6>
7. Ільків Н. В. Стан та перспективи правового регулювання діджиталізації участі громадськості в охороні довкілля. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 1. С. 328–333. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.58>
8. Карабин В. В., Шуригін В. М., Шутяк С. М., Хмель М., Кульганек Р. Стратегічна оцінка впливу на довкілля – недооцінений інструмент сталого використання надр. *Екологічні проблеми*. 2022. Т. 7, № 3. С. 140–146. DOI: <https://doi.org/10.23939/ep2022.03.140>

9. Лук'янова В. В., Покшевницька Т. В., Смоляр К. О. Критерії якісної оцінки показників впливу запланованої діяльності на стан навколишнього середовища. *Геохімія техногенезу*. 2023. DOI: 10.32782/geotech2023.37.08.
10. Рахункова палата проаналізувала функціонування інструментів екологічної оцінки: прогрес у законодавстві та слабка практика реалізації [Електронний ресурс]. 2025. Режим доступу: <https://www.rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=2880> (дата звернення: 12.04.2026).
11. Руденко Л. Г., Лісовський С. А., Маруняк Є. О. Досвід застосування стратегічної екологічної оцінки в процесі планування в Україні. *Український географічний журнал*. 2016. № 2. С. 3–12. DOI: <https://doi.org/10.15407/ugz2016.02.003>
12. Савчин А. М. Екологічне оцінювання як конституційна гарантія реалізації права на безпечне довкілля. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 3. С. 268–271. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.03.45>
13. Сливка М. М. Екологічний моніторинг та оцінка впливу на довкілля як функції управління у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2025. Вип. 91, ч. 2. С. 256–261. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.91.2.33>
14. Черба О. В. Комплексний підхід до оцінювання впливу на довкілля як інструмент системи ухвалення рішень та інформування громадськості. *Український журнал природничих наук*. 2023. DOI: 10.32782/naturaljournal.5.2023.15
15. Чернихівська А. В. Стратегічна екологічна оцінка документів державного планування – вектор сталого розвитку на місцевому рівні. *Економічний простір*. 2020. № 161. С. 110–113. DOI: <https://doi.org/10.32782/2224-6282/161-20>
16. Шеховцов В. В., Стагівка О. О. Організаційно-правові механізми забезпечення екологічної безпеки в енергетичному секторі України. *Правова держава*. 2023. № 52. С. 92–103. DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2023.52.291730>

Дата першого надходження статті до видання: 13.03.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 17.04.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 21.05.2026

Стаття поширюється на умовах
ліцензії відкритого доступу CC BY 4.0

