

СПЕЦІАЛІЗОВАНИЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ ОМБУДСМЕН ЯК ФАКТОР ГАРАНТУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ В УКРАЇНІ

Лагойда Т. В.

ВСТУП

Питання належного гарантування екологічних прав і свобод людини та громадянина, особливо екологічної безпеки, є одними з найскладніших в процесі конвергації екологічного законодавства України до законодавства ЄС. Бойові дії, які ведуться на території нашої держави, загострили потребу посилення інституційно-функціонального забезпечення еколого-правового статусу громадян України.

Фундаментальні екологічні права в сучасних умовах постійно перебувають під загрозою порушення. Насамперед, зазіхань зазнає життєвовабезпечувальне право на екологічну безпеку. Впродовж всього часу широкомасштабної війни постійними стали обстріли та бомбардування різних промислових та енергетичних об'єктів, в тому числі тих, які працюють з використанням небезпечних шкідливих речовин. Зазнали влучання ворожих ракет різні об'єкти підвищеної небезпеки, нафтобази, відбуваються підпали і замінування територій, забруднення водних об'єктів тощо.

Апогеєм екологічної шкоди від війни став підрив 6 червня 2023 р. російськими окупантами Каховської ГЕС. Цей акт екоциду однозначно матиме великі негативні наслідки для українського довкілля. Масовий мор представників фауни та загибель свійських тварин, знищення біорізноманіття прилеглих до району катастрофи регіонів, потрапляння у водні ресурси шкідливих речовин, руйнування екосистеми Каховського водосховища, епідеміологічні ризики в Чорноморському регіоні суттєво впливають на стан екологічної безпеки України. Але не лише довкілля, а й велика кількість людей зазнала значної екологічної шкоди.

Складності ситуації додає те, що українські спеціалісти не мають можливості обстежити місця, які знаходяться на непідконтрольних територіях, що унеможливило швидко усунути наслідки від завданої шкоди, сформувати реєстр збитків та плани дій щодо їх мінімізації. Тому в повній мірі оцінити екологічну шкоду від дій російського агресора під час війни на даний момент неможливо.

Поряд з правом на екологічну безпеку населення України відчуло важливість й конституційного права на екологічну інформацію. Суспільство потребує швидкого інформаційного реагування з боку владних інституцій після подій, які можуть мати негативний вплив на життя і здоров'я. Тому є запит на забезпечення вільного доступу до даних про радіаційний фон на атомних електростанціях і навколо них, про реальність ядерних загроз і алгоритм дій в разі їх втілення, безпечність перебування на територіях, де відбулись влучання в промислові об'єкти тощо. Адже ворожа пропаганда часто користується ситуацією і поширює чутки про екологічні загрози заради дестабілізації і впливу на морально-психологічний стан людей. Тому негативний історичний (аварія на Чорнобильській АЕС) та нинішній досвід беззаперечно свідчить про важливість належної реалізації права на доступ до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту як в активній, так і пасивній формах.

Зважаючи на вищевикладене, не викликає сумніву і значення третього конституційного екологічного права, закріпленого в ст. 50 Основного Закону України, на відшкодування екологічної шкоди. Звичайно, його реалізація активізується після завершення війни. Але і до цього компенсація екогенних збитків, завданих в різних формах, має місце.

На користь посилення інституційно-функціонального забезпечення природоресурсних прав виступає і факт виходу земельної реформи в Україні на новий рівень. Прийняття Верховною Радою 31 березня 2020 року Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» відкрило ринок землі з 1 липня 2021 року¹. Реалізація даного законодавчого нововведення спричинила виникнення ряду проблемних моментів, викликаних відсутністю практики його реалізації. До того ж як земельне, так й екологічне законодавство завжди були складними для праворозуміння і правозастосування не лише громадянами, а й юристами. Це підвищує важливість гарантування прав землевласників та землекористувачів (усіх видів використання та форм власності), а їх налічується 25,2 млн. осіб, серед яких 6,9 млн. – власники земельних часток (паїв)².

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення : Закон України від 31 березня 2020 року № 552-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 20. Ст. 142.

² Поліводський О. Земельний омбудсмен: за яких умов він захистить права пайовиків. URL: <https://voxukraine.org/zemelnij-ombudsmen-za-yakih-umov-vin-zahistit-prava-pajovikiv/>.

Гарантування екологічних прав викликало науковий інтерес таких знаних українських вчених як В.І. Андрейцев, Г.В. Анісімова, А.П. Гетьман, М.В. Краснова, М.О. Фролов, Ю.С. Шемшученко та інших. Інститут омбудсмену досліджувався в працях С.В. Банаха, Ю.Г. Барабаша, К.О. Закоморної, О.О. Майданник, О.В. Марцеляка, Н.С. Наулік та інших науковців.

Ми ж собі поставили за мету акумулювати результати наукового пошуку вищезгаданих колег, вивчити значення омбудсмена в механізмі захисту екологічних прав і свобод в Україні і окреслити бачення перспектив розвитку і трансформації даного інституту.

1. Інститут омбудсмена в механізмі забезпечення екологічних прав і свобод в Україні

Держава, декларуючи низку екологічних прав громадян, тим самим гарантує, що стан екологічної безпеки стає можливим за умови застосування механізмів правового регулювання. Нормативність екологічного права переводиться в упорядковані суспільні екологічні відносини, що забезпечують правопорядок і законність, через єдність і системність правових засобів, способів і форм.

Важливим елементом механізму правового регулювання еколого-правових відносин є система гарантування екологічних прав і свобод людини і громадянина. Демократична і правова держава повинна створити всі умови для постійного удосконалення стану дотримання прав людини та процедури їх захисту, яка має бути простою, зрозумілою і максимальною оперативною. Задля цього в апараті держави створюються і функціонують відповідні органи та посадові особи.

Систему гарантій прав і свобод людини і громадянина в сучасній країні важко уявити без інституту омбудсмена (уповноваженого парламенту з прав людини). Дана посадова особа покликана бути посередником між громадянином і державними органами, захисником прав і свобод як громадян, так й іноземців і осіб без громадянства.

Посада омбудсмена була започаткована в Швеції в першій половині ХХ століття. Підтвердженням цьому, окрім історичних досліджень, є й походження назви посади від шведського *ombudsman* «представник». Причиною виникнення даного інституту стала необхідність врегулювання повноважень короля додатковими повноваженнями парламенту, які полягали в можливості призначення окремої посадової особи (парламентського комісара, омбудсмена), в компетенцію якого входило здійснення контролю і нагляду за дотриманням органами виконавчої і судової влади правових актів, що видавалися парламентом. Основним напрямом діяльності даної інституції було забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів громадян

від свавілля державних органів і їх посадових осіб при здійсненні ними державних повноважень. З Швеції ця практика поширилась на інші країни, досягнувши широкого розповсюдження після Другої світової війни. Адже це той історичний період, коли питання забезпечення прав і свобод почало цікавити людство настільки активно, що воно вийшло на міжнародний рівень. Зокрема, знаковою в цьому процесі є конференція ООН 1959 р., після якої цей інститут отримав поширення на всі держави світу. Наразі дана посада запроваджена у понад ста країнах світу. Залежно від історико-правового середовища та правової культури її назва звучить як омбудсмен (омбудсман) або посередник чи парламентський уповноважений із прав людини³. В Україні посада омбудсмена з'явилася в 1998 р. і має повну назву – Уповноважений Верховної Ради з прав людини.

Основи механізму гарантування екологічних прав і свобод закріплено в ст. ст. 10, 11 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»⁴. Містять схожі норми й поресурсові нормативно-правові акти (розділ V Земельного кодексу України⁵, ст. 35 Закону України «Про тваринний світ»⁶ і т.д.). Їх реалізація відбувається шляхом звернення зацікавленого суб'єкта до інституції, до повноважень якої належить вирішення його питання (вся мережа правоохоронних органів, суди, інші органи державної влади та місцеве самоврядування, омбудсмен та ін.).

Однак всі ці органи та посадові особи переважно вирішують конкретні спори про право і не здійснюють узагальнення практики та вироблення механізмів усунення причин порушення прав та свобод. Такі можливості закладено лише в правовому статусі Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, що витікає з його прав, які закріплені ст. 13 профільного Закону України⁷.

³ Дописувачі Вікіпедії. Омбудсмен. *Українська Вікіпедія*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9E%D0%BC%D0%B1%D1%83%D0%B4%D1%81%D0%BC%D0%B5%D0%BD>.

⁴ Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.

⁵ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3. Ст. 27.

⁶ Про тваринний світ : Закон України від 13.12.2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 14. Ст. 97.

⁷ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

Аналіз соціологічних досліджень, проведених соціологічною службою Центру Разумкова (травень 2023 р.) показує порівняно високу довіру до омбудсмена з боку громадян, баланс «довіри – недовіри» (різниця між частками тих, хто довіряє і тих, хто не довіряє) складає 18,3. Близьким до цього є показник довіри до голови міста / селища / села, який складає 25,9. Отже, населення країни Уповноваженого з прав людини сприймає як когось близького і доступного. До прикладу, показник, що аналізується, у судовій системі в цілому – 52,8, в прокуратури – 32, а в державного апарату в цілому 45,7⁸. Це дає можливість зробити висновок, що громадяни України не ототожнюють омбудсмена з державним апаратом і це якраз дає можливість бути посередником при вирішенні конфліктів між ними. Аналогічне дослідження в липні – серпні 2021 р. для омбудсмена показує баланс «довіра – недовіра» – 8,4, а судова система отримала показник – 58,7, прокуратура – 53,3, а державний апарат в цілому – 60,8⁹. Загалом з початку повномасштабного вторгнення показник довіри до Уповноваженого з прав людини в Україні суттєво підвищився. Таким чином, омбудсмен в нашій державі на даний момент має великий резерв для розширення своєї діяльності і збільшення її результативності. Він здатен виконати таку соціальну функцію як зменшення недовіри з боку громадян до органів державної влади.

Аналіз екологічного напрямку діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини показує недостатню кількість уваги цій сфері. На офіційному сайті (<https://ombudsman.gov.ua/uk/pro-nashu-robotu>) відсутня інформація про екологічні права як окремий напрям діяльності Уповноваженого. А в розділі «Економічні, соціальні та культурні права» знаходимо лише підрозділ «Право на безпечне довкілля», але в ньому міститься дуже загальна інформація реферативного характеру: право на безпечні водні ресурси (інформаційна довідка); роз'яснення щодо реалізації права на доступ до екологічної інформації та права на участь у прийнятті рішень з питань, що стосуються довкілля (хоча це окреме екологічне право); відмова

⁸ Оцінка громадянами ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів (травень 2023 р.). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-institutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-gromadskykh-diiachiv-traven-2023r>.

⁹ Довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України (липень–серпень 2021 р.). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-institutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy>.

від пластикових пакетів (інформаційна довідка); презентація «Екологічні права та обов'язки»¹⁰.

Згідно ст. 18 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини» одним із його завдань є представлення Верховній Раді України щорічних і спеціальних доповідей про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні¹¹. Протягом останніх шести років спеціальних доповідей, що стосувались питань довкілля, не було. У Щорічній доповіді про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2022 році виділено окремий розділ «Право на безпечне довкілля». Аналогічні розділи зустрічаємо і у доповідях за попередні роки. Тобто в офіційних документах омбудсмена приділяється увага переважно праву на безпечне для життя і здоров'я довкілля, інші екологічні права належної уваги не отримали. У 2022 році кількість звернень про порушення даного права склала 175, у 2021 році – 477, а в 2020 році – 292¹². Певне зростання активізації громадян щодо захисту своїх екологічних прав спостерігається, однак для другої за площею в Європі країни з великою кількістю екологічних проблем і викликів, такі показники звернень за захистом є вкрай низькими. Причин можна назвати багато, але, на наш погляд, найбільш впливовими є низький рівень в населення правової освіти загалом і екологічної зокрема, неготовність захищати свої екологічні права та інтереси. Зважаючи на екологічну шкоду, яку зазнають громадяни України внаслідок ведення бойових дій на території нашої держави та вчинення екоциду внаслідок підризу Каховської ГЕС, кількість звернень в поточному році має бути значно більшою.

Щороку омбудсмен планує моніторити ряд напрямків дотримання прав громадян. В останні три роки зустрічаємо в Стратегічних напрямках діяльності згадку про підвищену увагу до певного аспекту забезпечення екологічних прав. Зокрема, в даному документі на 2022 рік Секретаріатом Уповноваженого здійснювався моніторинг додержання екологічних прав людини органами державної влади та місцевого самоврядування у сфері права на безпечне атмосферне повітря та поводження з відходами, а в тому ж документі на 2021 рік – моніторинг додержання соціальних прав громадян в умовах реформ, а на 2020 рік –

¹⁰ Уповноважений Верховної Ради з прав людини. Про нашу роботу. URL: <https://ombudsman.gov.ua/uk/pro-nashu-robotu>.

¹¹ Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

¹² Уповноважений Верховної Ради з прав людини. Щорічні та спеціальні доповіді. URL: <https://ombudsman.gov.ua/uk/shchorichni-ta-specialni-dopovidi>.

моніторинг дотримання прав громадян під час проведення земельної реформи, на 2023 рік документ на офіційному сайті відсутній¹³.

Отже, є потреба Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини приділити більше уваги екологічним правам громадян, зважаючи на їх життєвоважливості та значення, наявність практичних підстав до такої уваги та запиту суспільства.

2. Спеціалізований екологічний омбудсмен: світовий досвід та перспективи запровадження в Україні

Запровадження інституту спеціалізованого омбудсмена у сферах, де порушення прав людини є найбільш масовим, здобуло позитивний досвід у багатьох країнах світу. Влада, переконавшись в дієвості даного механізму гарантування прав, почала таким чином удосконалювати форми його діяльності. Інститут спеціалізованого омбудсмена вводиться тоді, коли назріває необхідність підвищеної уваги і контролю стосовно якоїсь групи прав або категорії громадян. Це дає можливість державі належним чином реалізовувати свою правозахисну функцію і відповідати критеріям правової.

Існує й міжнародно-правове регулювання даного інституту. У 1985 році Комітет міністрів Ради Європи прийняв Рекомендацію СМ/Rec(85)13 про інститут омбудсмена. Зважаючи на його значний розвиток в Європі і за її межами за останні 30 років, Кабінет Міністрів Ради Європи доручив Керівному комітету з прав людини переглянути вищезгаданий документ. Нова Рекомендація СМ/Rec(2019)6 Комітету міністрів державам-членам про розвиток інституту омбудсмена була прийнята 16 жовтня 2019 року. Їй передувало прийняття Венеціанською комісією Принципів захисту і просування інституту омбудсмена, відомих як «Венеціанські принципи»¹⁴. В п. 4 яких зазначено: «Вибір моделі (єдиний омбудсмен чи безліч омбудсменів) залежить від державної організації, її особливостей і потреб. Інститут омбудсмена може бути організований на різних рівнях і з різною компетенцією»¹⁵.

¹³ Стратегічний план діяльності. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. URL: <https://ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/strategichnij-plan-diyalnosti.html>.

¹⁴ Лагойда Т.В. Запровадження інституту екологічного омбудсмена в Україні як вимога часу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 6. С. 20. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-6/48>.

¹⁵ Принципи захисту і просування інституту омбудсмена («Венеціанські принципи»), прийнято Венеціанською комісією на 118-й пленарній сесії (Венеція, 15–16 березня 2019 року). URL: https://boi.org.ua/upload/wn/sr/ombudsman%20principles_ukr.pdf.

Першим спеціалізованим омбудсменом в Україні став Уповноважений Президента України з прав дитини (2011 р.). Після історичних подій 2014 р. в нашій державі з'явився Уповноважений Президента України у справах кримськотатарського народу, а згодом і Уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю (згодом – Уповноважений Президента України з питань безбар'єрності). В цьому ж році запроваджено посаду наступного спеціалізованого уповноваженого з прав людини – бізнес-омбудсмена. Військові дії по захисту України від росії стали причиною запровадження в 2018 р. посади ще одного спеціалізованого омбудсмена – Уповноваженого Президента України з питань реабілітації учасників бойових дій. В наступному році з'явився Уповноважений Президента України з земельних питань, з питань волонтерської діяльності, мовний та освітній омбудсмени. Це головні спеціалізовані омбудсмени України, діяльність яких охоплює значні сфери суспільного життя.

Хоча практика запровадження спеціалізованих омбудсменів в нашій державі за останні 10 років дає приводи для оптимізму, все ж є ще над чим працювати в плані вдосконалення правового регулювання їх статусу. Зокрема, частина спеціалізованих омбудсменів функціонує в структурі Адміністрації Президента, інша частина – у структурі Кабінету Міністрів України. І хоча Венеціанська комісія у Принципах захисту і просування інституту омбудсмена зазначає, що основні принципи інституту омбудсмена, включаючи незалежність, об'єктивність, прозорість, справедливість і неупередженість, можуть досягатися за допомогою різних моделей¹⁶, все ж вважаємо за необхідне, щоб в межах держави була обрана одна модель організації роботи даної інституції. У тих самих Венеціанських принципах закріплена аналогічна позиція: «Омбудсмен обирається або призначається відповідно до процедур, які, наскільки це можливо, зміцнюють авторитет, неупередженість, незалежність і легітимність цього інституту. Омбудсмен бажано обирається парламентом відповідною кваліфікованою більшістю голосів»¹⁷. Також не закріплено спеціальних вимог щодо осіб, які претендують на посаду уповноважених Президента, на відміну від Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. До того ж важко оцінити результативність їх роботи через відсутність належних нормативно закріплених механізмів. Зокрема, не є обов'язковими

¹⁶ Принципи захисту і просування інституту омбудсмена («Венеціанські принципи»), прийнято Венеціанською комісією на 118-й пленарній сесії (Венеція, 15–16 березня 2019 року). URL: https://boi.org.ua/upload/wn/sr/ombudsman%20principles_ukr.pdf.

¹⁷ Там само.

щорічні звіти. Потребує врегулювання й питання взаємодії парламентського та спеціалізованих омбудсменів.

Позитивним є досвід приватних підприємств, які, піклуючись про довкілля, вводять в свій штат посади, в обов'язки яких входять виключно екологічні питання. Для зарубіжних країн така практика не є новою. Зокрема, в Україні можна назвати приклад металургійного комбінату «АрселорМіттал Кривий Ріг», де було призначено екологічного омбудсмена, що відповідатиме за реалізацію оновленої екологічної стратегії компанії, взаємодію з еко-спільнотою, план декарбонізації «АрселорМіттал Кривий Ріг» і увесь спектр завдань, які стосуються адаптації підприємства до європейських вимог зменшення промислового навантаження на навколишнє середовище¹⁸. І хоча дана модель не зовсім схожа на так званий корпоративний рівень діяльності інституту омбудсмена, що існує в зарубіжних країнах, але такі приклади показують запит суспільства на посилення механізму забезпечення екологічних прав.

Вищенаведене підтверджується і фактом подання в червні 2020 року електронної петиції на офіційне інтернет-представництво Президента України «Про запровадження в Україні інституту екологічного омбудсмена», в якій зазначено, що інститут екологічного омбудсмена нині існує більше ніж у 50 країнах світу і суттєво підвищує ефективність функцій із захисту довкілля. Його завдання – не просто стежити за дотриманням екологічних прав громадян і оперативно реагувати на їх порушення, але й здійснювати відповідні превентивні заходи, сприяти виконанню природоохоронних зобов'язань суб'єктами господарювання, організаціями та установами, дотриманню норм екологічного законодавства¹⁹.

Цікавою є пропозиція, сформована вченими в зарубіжній колективній монографії «Установи для майбутніх поколінь» видавництва Оксфордського університету. Вони вважають, що у часи зміни клімату турбота про справедливість між поколіннями повинна спонукати нас пильніше поглянути на цю проблематику і в результаті виробити пропозиції щодо інституційного механізму, щоб змінити світ прийняття рішень, який нас оточує. Серед інституційних механізмів, які пропонується ввести як засіб турботи про інтереси майбутніх

¹⁸ «АрселорМіттал Кривий Ріг» призначив екологічного омбудсмена. URL: <https://eba.com.ua/arselormittal-kryvyj-rig-pryznachyv-ekologichnogo-ombudsmena/>.

¹⁹ Про запровадження в Україні інституту екологічного омбудсмена. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/98272>.

покоління, йде мова й про посаду з назвою «омбудсмен майбутніх поколінь», до повноважень якого належить в тому числі й турбота про екологічні права та інтереси, адже довкілля – це те, що перш за все ми залишаємо у спадок нащадкам²⁰.

Отже, можна вирішити питання посилення гарантування і захисту екологічних прав громадян інститутом омбудсмена в Україні шляхом реформування існуючої моделі чи створення нової.

Перший формат утвердження спеціалізованих омбудсменів передбачає інтеграцію функцій стосовно певної категорії справ до повноважень вже існуючого омбудсмена. Це може бути як омбудсмен загальної компетенції (Колумбія, Греція) або спеціалізований, який вже діє (Болівія, Гватемала, Казахстан, Португалія, Філіппіни). Однак в одній державі можуть бути застосовані обидва формати функціонування спеціалізованих омбудсменів. Прикладом є, зокрема, Україна.

На даний момент Уповноважений Верховної Ради з прав людини має сім представників, представника з екологічних питань немає. Їх віднесено до повноважень представника з дотримання соціальних та економічних прав. Тому можливе введення такого спеціального представника як реалізація шляху реформування існуючих інституцій. Тим паче, Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 20 жовтня 2022 р. таку можливість дає, оскільки не закріплює їх кількість і перелік, а тільки зазначає, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини має право призначати своїх представників у межах виділених коштів, затверджених Верховною Радою України, з метою здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захисту прав кожного на території України і в межах її юрисдикції²¹.

Така модель забезпечення екологічних прав омбудсменами широко розповсюджена в зарубіжних країнах. Зокрема, 31 травня 2018 р. в столиці Республіки Північна Македонія Скоп'є відбулася конференція омбудсменів і посередників Середземномор'я, де було прийнято Декларацію Скоп'є. В даному документі вони зобов'язалися забезпечити систематичне врахування екологічних прав у всій своїй діяльності і тісно співпрацювати з ключовими місцевими та міжнародними зацікавленими сторонами, включаючи неурядові

²⁰ Institutions For Future Generations. URL: <https://academic.oup.com/book/9618>.

²¹ Про затвердження Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 20.10.2022 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v84_1715-22#Text.

громадські організації, міжнародні організації та ЗМІ у відповідних країнах²².

Таку ж модель інституційного впливу на екологічні питання обрав Європейський Союз. Європейський уповноважений з прав людини відіграє в цьому важливу роль. Ця роль здебільшого передбачає нагляд за двома установами ЄС: Європейським інвестиційним банком (ЄІБ) та Європейською комісією. У 2008 році Омбудсмен та ЄІБ підписали Меморандум про взаєморозуміння. Він передбачає, що ЄІБ інформує громадськість про екологічну політику та стандарти, які застосовуються до проєктів, які він фінансує. У ньому також пояснюється, що Омбудсмен може переглядати рішення Банку щодо екологічних питань, порушених у скаргах. Іншим ключовим положенням Меморандуму є те, що ЄІБ повинен забезпечити ефективну внутрішню процедуру розгляду скарг, якою скаргачники можуть скористатися перед зверненням до омбудсмена.

Більшість екологічних скарг, поданих Омбудсмену, стосуються відповідальності Комісії за забезпечення виконання державами-членами своїх зобов'язань згідно із законодавством ЄС. Як так званий «охоронець договорів», Комісія може розслідувати можливі порушення законодавства ЄС про навколишнє середовище та, зрештою, подавати справи до Суду. Комісія запрошує громадян, підприємства та неурядові організації скаржитися їй на порушення державами-членами. Якщо такі люди незадоволені тим, як Комісія розглядає їхню скаргу, судовий засіб захисту неможливий. Однак вони можуть поскаржитися омбудсмену²³.

Отже, загальні процеси глобалізації демократичних стандартів на сучасному етапі розвитку підтверджуються також і тим, що інститути уповноважених з прав людини створюються не лише на внутрішньодержавному рівні, але й на рівні міжнародних організацій і об'єднань.

З 2019 р. у нашій державі існує посада Уповноваженого Президента України з земельних питань, діяльність якого найближча за сутністю до екологічних питань, оскільки земля є природним ресурсом. Однак про його роботу відсутня будь-яка інформація і навіть немає Положення, яке б закріплювало його правовий статус, на відміну від інших

²² Conference on «The Ombudsman as a Protector of Social, Cultural and Environmental Rights», 29-31 May 2018, Skopje. URL: <https://ombudsman-med.org/conference-on-the-ombudsman-as-a-protector-of-social-cultural-and-environmental-rights-29-31-may-2018-skopje/>.

²³ Monitoring our impact on the environment: the role of Ombudsmen. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/10558>.

спеціалізованих омбудсменів. Це все, звичайно, не сприяє довірі до нього з боку громадян.

Таким чином, інтеграційну модель запровадження спеціалізованого екологічного омбудсмену не вважаємо за оптимальну через можливе зменшення належної уваги до екологічних питань на фоні великої кількості звернень і ризик отримання заявниками роз'яснень загального характеру замість фахового вирішення проблем. Запровадження спеціалізованого екологічного омбудсмену як самостійного органу дозволить сконцентруватися на суб'єкті захисту та його порушених правах для забезпечення максимально професійного всестороннього і результативного захисту. Окрім цього, вважаємо, що діяльність спеціалізованого окремого омбудсмена збільшує гарантії його незалежності, а також є запорукою вчасного повного звітування. Офіційно назва посади могла б звучати як Уповноважений з екологічних питань. Окремий спеціалізований екологічний омбудсмен існує в багатьох розвинених країнах, включаючи Угорщину, Ірландію, Австрію і тд.

Подібний досвід має й Грузія, де в 2019 році було створено офіс екологічного омбудсмена. Він має раду, яка розглядає екологічні питання, готує рекомендації щодо важливих проблем довкілля, у тому числі змін до законодавства, сприяє та бере участь у громадських обговореннях та консультує зацікавлених сторін²⁴.

У США екологічні омбудсмени існують в структурі Агентства з охорони довкілля. Їх розглядають як офіційний зв'язок між організаціями, наприклад державними установами, і тими, кому вони служать – громадянами. Урядові омбудсмени мають великий досвід у технічних і регуляторних питаннях. Крім того, вони добре знайомі з людьми та ресурсами Агентства та партнерських інституцій, що позитивно впливає на результативність їх роботи. Допомога, яку надають омбудсмени, охоплює також надання технічних ресурсів, супровід при отриманні дозволів, визначення ключових можливостей федеральної допомоги, як-от гранти та позики і т.ін.²⁵

В Австрії існують омбудсмени з навколишнього середовища на регіональному рівні, зокрема, в Бургенланді та Зальцбурзі. Закон про омбудсмена з навколишнього середовища в Бургенланді закріплює, що його метою є підтримання та покращення умов навколишнього середовища як основи для людей, тварин і рослин; збереження

²⁴ Georgia: office of environmental ombudsman created, taken up by US citizen. URL: <https://jam-news.net/georgia-office-of-environmental-ombudsman-created-taken-up-by-us-citizen/>.

²⁵ When in Doubt, Reach Out: The Role of Environmental Ombudsmen in Compliance Assistance. URL: <https://www.eli.org/vibrant-environment-blog/when-doubt-reach-out-role-environmental-ombudsmen-compliance-assistance>.

біологічного різноманіття природи, а також культурної спадщини. Функції уповноваженого полягають у наступному: участь в адміністративних процедурах; право вживати заходи для усунення порушень; робота з документами; безперешкодний огляд землі та інших природних ресурсів; оцінка проектів актів і розпоряджень; звітування перед органами місцевого самоврядування та громадськістю²⁶. Аналогічний нормативно-правовий акт у Зальцбурзі висвітлює мету створення офісу омбудсмена з питань навколишнього середовища: збереження природного середовища як основи життя людини; запобігання шкідливому впливу на навколишнє середовище (наприклад, на повітря, воду чи ґрунт) і зменшення існуючого забруднення²⁷.

Отже, спеціалізовані екологічні омбудсмени залежно від рівня діяльності можуть бути наднаціональними, національними, регіональними або корпоративними.

Однією з відмінностей спеціалізованих омбудсменів в різних країнах є місце, яке вони займають в системі органів влади. В деяких випадках даний інститут є допоміжним органом представницької влади, в інших – виконавчої або безпосередньо очільника держави. В Україні одна частина спеціалізованих омбудсменів підпорядковані Президенту (Уповноважені Президента), а інша – Кабінету Міністрів України (бізнес-омбудсмен, освітній омбудсмен, Уповноважений із захисту державної мови). Вважаємо другий варіант більш вдалим і логічним, оскільки саме в діяльності уряду зосереджена реалізація більшості екологічних функцій держави і наближення спеціалізованого омбудсмена до нього дає можливість ефективніше і оперативніше вирішувати поставлені задачі.

Таким чином, ми вважаємо запровадження спеціалізованого екологічного омбудсмену як самостійного органу, який підпорядковується Кабінету Міністрів України, найбільш вдалою моделлю організації діяльності Уповноваженого з екологічних питань. Для цього потрібно розробити і прийняти окремий нормативно-правовий акт (постанову Кабінету Міністрів «Про запровадження Уповноваженого з екологічних питань»), де б було закріплено основні засади та гарантії його діяльності, вимоги до особи, що претендує на дану посаду, основні завдання і повноваження даної посадової особи, організаційне,

²⁶ Burgenland Environment Ombudsman Law. URL: https://www.ecolex.org/details/legislation/burgenland-environment-ombudsman-law-lex-faoc052759/?q=environment+ombudsman+law&xdate_min=&xdate_max=.

²⁷ Environment Ombudsman Law. URL: https://www.ecolex.org/details/legislation/environment-ombudsman-law-lex-faoc089165/?q=environment+ombudsman+law&xdate_min=&xdate_max=.

інформаційно-довідкове та інше забезпечення роботи Уповноваженого. Основними завданнями екологічного омбудсмена мають стати:

1) захист екологічних прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;

2) сприяння реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення права на безпечне довкілля та інших екологічних прав людини і громадянина;

3) здійснення заходів щодо додержання екологічного законодавства та запобігання порушень екологічних прав;

4) моніторинг додержання екологічних прав населення;

5) вжиття у межах своїх повноважень заходів щодо усунення порушень екологічних прав та інтересів, а також причин, що призвели до їх виникнення;

6) сприяння підвищенню екологічної свідомості та екологічної культури населення України;

7) внесення органам влади пропозицій щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань реалізації та захисту екологічних прав, участь у їх підготовці;

8) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту екологічних прав і свобод людини і громадянина;

9) співпраця та взаємодія з Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України, іншими центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, органами управління екологією, правоохоронними органами, міжнародними організаціями, неурядовими громадськими організаціями, підприємствами, установами, організаціями з питань, що належать до його компетенції.

ВИСНОВКИ

При всіх існуючих відмінностях в правовому становищі омбудсменів, обумовлених особливостями правових систем і специфікою державного устрою і моделей управління в різних країнах, спільним є те, що результати контрольних дій уповноважених з прав людини направлені на ефективну реалізацію прав громадян і усунення відповідних прогалин у функціонуванні державних органів. Використовуючи різні методи (аналіз, переконання, критика, гласність), омбудсмен виступає важливим інструментом соціального аналізу функціонування системи державного управління на основі універсальних стандартів захисту прав громадян, в тому числі, екологічних. Рекомендації омбудсмена високо цінуються у всіх демократичних державах. Впровадження моделі спеціалізованих омбудсменів можна розглядати як сучасний етап розвитку даного інституту.

Однак, не дивлячись на суттєві досягнення в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, інститут як загального, так і спеціалізованих омбудсменів потребує додаткової правової регламентації, уніфікації і підвищеної уваги з боку суспільства до їх роботи. Адже потенціал, що закладено в даній правозахисній інституції, не розкритий належним чином.

Запровадження інституту екологічного омбудсмена в Україні посилить управлінський вплив на екологічні правовідносини, покращить інституційно-функціональне забезпечення екологічних прав людини і громадянина, сприятиме підвищенню правової культури і екологічної свідомості громадян.

Посилення захисту екологічних прав має відбуватися також через удосконалення роботи існуючих інституцій, що мають на це відповідні повноваження та за допомогою чіткого законодавчого регулювання даних правовідносин. Але, зважаючи на вибір Україною моделі запровадження спеціалізованих омбудсменів, а також на те, що «забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави» (ст. 16 Конституції України)²⁸, запровадження окремого інституту екологічного омбудсмена є виправданим та актуальним.

АНОТАЦІЯ

В дослідженні обґрунтовано доцільність запровадження окремого інституту спеціалізованого екологічного омбудсмена для посилення інституційно-функціонального забезпечення екологічних прав в Україні. Запропоновано його офіційну назву – Уповноважений з екологічних питань та сформовано завдання, які має виконувати дана інституція. Окрім цього, проаналізовано діяльність Уповноваженого Верховної Ради з прав людини в сфері захисту екологічних прав. Розкрито європейський досвід нормативного регулювання діяльності спеціалізованих екологічних омбудсменів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Burgenland Environment Ombudsman Law. URL: https://www.ecolex.org/details/legislation/burgenland-environment-ombudsman-law-lex-faac052759/?q=environment+ombudsman+law&xdate_min=&xdate_max=.

²⁸ Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Conference on «The Ombudsman as a Protector of Social, Cultural and Environmental Rights», 29–31 May 2018, Skopje. URL: <https://ombudsman-med.org/conference-on-the-ombudsman-as-a-protector-of-social-cultural-and-environmental-rights-29-31-may-2018-skopje/>.

3. Environment Ombudsman Law. URL: https://www.ecolex.org/details/legislation/environment-ombudsman-law-lex-faoc089165/?q=environment+ombudsman+law&xdate_min=&xdate_max=.

4. Georgia: office of environmental ombudsman created, taken up by US citizen. URL: <https://jam-news.net/georgia-office-of-environmental-ombudsman-created-taken-up-by-us-citizen/>.

5. Institutions For Future Generations. URL: <https://academic.oup.com/book/9618>.

6. Monitoring our impact on the environment: the role of Ombudsmen. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/10558>.

7. When in Doubt, Reach Out: The Role of Environmental Ombudsmen in Compliance Assistance. URL: <https://www.eli.org/vibrant-environment-blog/when-doubt-reach-out-role-environmental-ombudsmen-compliance-assistance>.

8. «АрселорМіттал Кривий Ріг» призначив екологічного омбудсмена. URL: <https://eba.com.ua/arselormittal-kryvyj-rig-pryznachyv-ekologichnogo-ombudsmena/>.

9. Довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України (липень–серпень 2021 р.). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-institutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-oriiientatsii-gromadian-ukrainy>.

10. Дописувачі Вікіпедії. Омбудсмен. *Українська Вікіпедія*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9E%D0%BC%D0%B1%D1%83%D0%B4%D1%81%D0%BC%D0%B5%D0%BD>.

11. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3. Ст. 27.

12. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

13. Лагойда Т.В. Запровадження інституту екологічного омбудсмена в Україні як вимога часу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 6. С. 207–209. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-6/48>.

14. Оцінка громадянами ситуації в країні, довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів (травень 2023 р.). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-institutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-gromadskykh-diiachiv-traven-2023r>.

15. Поліводський О. Земельний омбудсмен: за яких умов він захистить права пайовиків. URL: <https://voxukraine.org/zemelnij-ombudsmen-za-yakih-umov-vin-zahistit-prava-pajovikiv/>.

16. Принципи захисту і просування інституту омбудсмена («Венеціанські принципи»), прийнято Венеціанською комісією на 118-й пленарній сесії (Венеція, 15–16 березня 2019 року). URL: https://boi.org.ua/upload/wn/sr/ombudsman%20principles_ukr.pdf.

17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення : Закон України від 31 березня 2020 року № 552-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 20. Ст. 142.

18. Про запровадження в Україні інституту екологічного омбудсмена. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/98272>.

19. Про затвердження Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 20.10.2022 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v84_1715-22#Text.

20. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.

21. Про тваринний світ : Закон України від 13.12.2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 14. Ст. 97.

22. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

23. Стратегічний план діяльності. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. URL: <https://ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/strategichnij-plan-diyalnosti.html>.

24. Уповноважений Верховної Ради з прав людини. Про нашу роботу. URL: <https://ombudsman.gov.ua/uk/pro-nashu-robotu>.

25. Уповноважений Верховної Ради з прав людини. Щорічні та спеціальні доповіді. URL: <https://ombudsman.gov.ua/uk/shchorichni-ta-specialni-dopovidi>.

Information about the author:

Lahoida Tetiana Volodymyrivna,

Candidate of Legal Sciences,

Associate Professor at the Department of Law

Khmelnytskyi National University

11, Instytutska str., Khmelnytskyi, 29016, Ukraine