

## ІНСТИТУТ СПЕЦІАЛІЗОВАНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО ОМБУДСМЕНА: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА МОЖЛИВІСТЬ ЙОГО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ

### INSTITUTE OF SPECIALIZED ENVIRONMENTAL OMBUDSMAN: FOREIGN EXPERIENCE AND OPPORTUNITY ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE

Лагойда Т.В., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри права  
Хмельницький національний університет

В статті досліджено значення спеціалізованих омбудсменів, міжнародно-правове регулювання даного правового інституту. Також висвітлено процес його запровадження в Україні. Приділено дослідницьку увагу проблемам і недосконалостям правового регулювання діяльності спеціалізованих омбудсменів в нашій державі. Виділено три рівні діяльності спеціалізованих омбудсменів загалом та екологічних зокрема – наднаціональний, національний, регіональний або корпоративний.

Аналізуються механізми посилення гарантування і захисту екологічних прав громадян інститутом омбудсмена в Україні. Зокрема, розглядається перший формат утвердження спеціалізованих омбудсменів через інтеграцію їх функцій стосовно певної категорії справ до повноважень вже існуючого омбудсмена (як омбудсмена загальної компетенції, так спеціалізованого, який вже діє). Висвітлено міжнародний та зарубіжний досвід функціонування такої моделі, зокрема, через аналіз роботи Європейського уповноваженого з прав людини. Робиться висновок про інтеграційну модель запровадження спеціалізованого екологічного омбудсмену як не оптимальну для України. Натомість пропонується ввести посаду окремого спеціалізованого екологічного омбудсмена для посилення інституційно-функціонального забезпечення екологічних прав в нашій державі. Запропоновано його офіційну назву – Уповноважений з екологічних питань та сформувано завдання, які має виконувати дана інституція. Обґрунтовано доцільність її функціонування з підпорядкуванням Кабінету Міністрів України. Пропонується розробити і прийняти 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, інформаційно-довідкове та інше забезпечення роботи Уповноваженого. Досліджено зарубіжний досвід функціонування подібної інституції (офісу екологічного омбудсмена Грузії, екологічних омбудсменів Агентства з охорони довкілля США, австрійських омбудсменів з навколишнього середовища – Бургенланда та Зальцбурга).

**Ключові слова:** екологічні права, забезпечення прав, гарантування прав, омбудсмен, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, спеціалізований омбудсмен, екологічний омбудсмен.

The article examines the importance of specialized ombudsmen, the international legal regulation of this legal institution. The process of its introduction in Ukraine is also covered. Research attention is paid to the problems and imperfections of the legal regulation of the activities of specialized ombudsmen in our country. Three levels of activity of specialized ombudsmen in general and environmental ombudsmen in particular are distinguished – supranational, national, regional or corporate.

The mechanisms of strengthening the guarantee and protection of environmental rights of citizens by the ombudsman institute in Ukraine are analyzed. In particular, the first format of approval of specialized ombudsmen is considered through the integration of their functions in relation to a certain category of cases to the powers of an already existing ombudsman (both a general ombudsman and a specialized ombudsman who is already in operation). The international and foreign experience of the operation of such a model is highlighted, in particular, through the analysis of the work of the European Commissioner for Human Rights. It is concluded that the integration model of introducing a specialized environmental ombudsman is not optimal for Ukraine. Instead, it is proposed to introduce the position of a separate specialized environmental ombudsman to strengthen the institutional and functional provision of environmental rights in our country. Its official name – the Commissioner for Environmental Issues – was proposed, and the tasks to be performed by this institution were formed. The expediency of its functioning under the authority of the Cabinet of Ministers of Ukraine is substantiated.

It is proposed to develop and adopt a resolution of the Cabinet of Ministers «On the introduction of the Commissioner for Environmental Issues», which would establish the basic principles and guarantees of his activity, the requirements for the person applying for this position, the main tasks and powers of this official, organizational, informational and reference and other support for the work of the Commissioner. The foreign experience of the operation of a similar institution (the office of the environmental ombudsman of Georgia, the environmental ombudsmen of the US Environmental Protection Agency, the Austrian environmental ombudsmen – Burgenland and Salzburg) was studied.

**Key words:** environmental rights, ensuring rights, guaranteeing rights, ombudsman, Commissioner of the Verkhovna Rada on human rights, specialized ombudsman, environmental ombudsman.

**Актуальність теми** дослідження обумовлена всім спектром правозахисних задач, вирішення яких покладене на Українську державу. Правова самовизначеність України проявилась в законодавчій конкретизації конституційних постулатів про статус людини, її права і свободи, в постійному вдосконаленні процесуальних гарантій реалізації і захисту цих прав. В переліку найбільш авторитетних атрибутів демократичної правової держави – омбудсмен. Даний інститут пройшов в своєму розвитку тривалий шлях. Однією з форм його еволюціонування є поява спеціалізованих омбудсменів.

Інститут омбудсмену досліджувався в працях С.В. Банаха, Ю.Г. Барабаша, К.О. Закоморної, О.О. Майданник, О.В. Марцеляка, Н.С. Наулік, Ю.С. Палєєва та інших науковців, однак питання обґрунтування появи в Україні спеціалізованого екологічного омбудсмена порушується вперше.

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 підґрунтя даного процесу. У 1985 році Комітет міністрів Ради Європи прийняв Рекомендацію CM/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 CM/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» [1]. 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» [2].

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, справедливості і неупередженість, можуть досягатися за допомогою різних моделей [2], 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» [2]. 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 щорічні звіти. Потребує врегулювання й питання взаємодії парламентського та спеціалізованих омбудсменів.

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 справедливості 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 поколінь, 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 нащадкам [3].

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 юрисдикції [4].

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 громадські організації, міжнародні організації та ЗМІ у відповідних країнах [5].

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 скаргники 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 омбудсмену [6].

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 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 т.д.

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 сторін [7].

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.. [8].

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 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 громадськістю [9]. 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 забруднення [10].

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, 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) життя 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.

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.

Виклики, які стоять перед Україною на даному історичному етапі, особливо гострі і актуальні в екологічній сфері. Окрім загальносвітової тенденції по погіршенню

стану довкілля додаються наслідки бойових дій, що ведуться на території нашої держави. Тому посилення інституційно-функціонального гарантування і захисту саме екологічних прав є вкрай актуальним. Саме в інституті спеціалізованого екологічного омбудсмена закладено такі можливості.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Лагойда Т.В. Запровадження інституту екологічного омбудсмена в Україні як вимога часу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 6. С. 207–209.
2. 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](https://boi.org.ua/upload/wn/sr/ombudsman%20principles_ukr.pdf).
3. Institutions For Future Generations. URL: <https://academic.oup.com/book/9618>.
4. 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](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v84_1715-22#Text).
5. 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/>.
6. Monitoring our impact on the environment: the role of Ombudsmen. URL: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/10558>.
7. 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/>.
8. 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>.
9. 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=](https://www.ecolex.org/details/legislation/burgenland-environment-ombudsman-law-lex-faoc052759/?q=environment+ombudsman+law&xdate_min=&xdate_max=).
10. Environment Ombudsman Law. URL: [https://www.ecolex.org/details/legislation/environment-ombudsman-law-lex-faoc089165/?q=environment+ombudsman+law&xdate\\_min=&xdate\\_max=](https://www.ecolex.org/details/legislation/environment-ombudsman-law-lex-faoc089165/?q=environment+ombudsman+law&xdate_min=&xdate_max=).