

## ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ЕКОЛОГІЧНОГО ОМБУДСМЕНА В УКРАЇНІ ЯК ВИМОГА ЧАСУ

### ESTABLISHMENT OF THE INSTITUTE OF ENVIRONMENTAL OMBUDSMAN IN UKRAINE AS A REQUIREMENT OF TIME

Лагойда Т.В., к. ю. н., доцент,  
доцент кафедри права

*Хмельницький національний університет*

У статті описано стан наукового дослідження інституту захисту земельних і екологічних прав, окреслено передумови для необхідності посилення їх забезпечення в Україні. Серед них – військові дії, реформи земельного законодавства (відкриття ринку земель) та інші обставинами. Звернуто увагу на вплив злочинів росії проти України на стан реалізації та захисту права на екологічну безпеку, екологічну інформацію та на відшкодування екологічної шкоди.

Також на основі даних статистичних досліджень окреслено рівень довіри населення України до омбудсмена в порівнянні з іншими державними інститутами і зроблено висновок, що він має найбільше резервів для розширення своєї діяльності і збільшення її результативності.

Окреслено тенденцію до запровадження спеціалізованих омбудсменів в Україні (Рада бізнес-омбудсмена, радники – уповноважені Президента – з прав дітей, з питань безбар'єрності, з питань учасників бойових дій, з питань Фонду Президента з підтримки освіти, науки та спорту).

Розкрито європейський досвід нормативного регулювання діяльності спеціалізованих омбудсменів (Рада Європи) та його реформування.

Проаналізовано діяльність Уповноваженого Верховної Ради з прав людини в сфері захисту екологічних і земельних прав протягом останніх років через кількість звернень, аналізу щорічних доповідей Уповноваженого Верховної Ради з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні та ін.

Обґрунтовано доцільність запровадження окремого інституту екологічного (природоресурсного) омбудсмена для посилення інституційно-функціонального забезпечення екологічних і земельних прав в Україні. Запропоновано його офіційну назву – Уповноважений з екологічних питань.

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

The article describes the state of scientific research of the Institute for Protection of Land and Environmental Rights, outlines the prerequisites for the need to strengthen their provision in Ukraine. Among them – military action, reforms of land legislation (opening of the land market) and other circumstances. Attention is drawn to the impact of Russia's crimes against Ukraine on the state of implementation and protection of the right to environmental safety, environmental information and compensation for environmental damage.

Also, the new data from statistical surveys outline the level of trust of the population of Ukraine in the ombudsman in comparison with other state institutions and concluded that he has the most reserves to expand its activities and increase its effectiveness.

The tendency to introduce specialized ombudsmen in Ukraine is outlined (Business Ombudsman Council, advisers to the President – on children's rights, on barriers, on participants in hostilities, on the President's Fund for Education, Science and Sports).

The European experience of normative regulation of the activities of specialized ombudsmen (Council of Europe) and its reform is revealed.

The activity of the Verkhovna Rada Commissioner for Human Rights in the field of environmental and land rights protection in recent years is analyzed through the number of appeals, analysis of annual reports of the Verkhovna Rada Commissioner for Human Rights on the state of observance and protection of human and civil rights and freedoms in Ukraine.

The expediency of introducing a separate institute of environmental (natural resources) ombudsman to strengthen the institutional and functional support of environmental and land rights in Ukraine is substantiated. Its official name is proposed – the Commissioner for Environmental Affairs.

**Key words:** environmental rights, land rights, enforcement of rights, ombudsman, Verkhovna Rada Commissioner for Human Rights.

Конвергація природоресурсного законодавства України до законодавства ЄС, посилення антропогенного впливу на довкілля і, як наслідок, зазіхання на екологічну безпеку і, зрештою, бойові дії, які ведуться на території нашої держави, вимагають посиленої уваги до еколого-правового статусу людини і громадянина.

Право на екологічну безпеку як фундаментальне життєво забезпечувальне право в сучасних умовах постійно перебуває під загрозою порушення. Масштаб наслідків від злочинів росії проти довкілля України на даний момент навіть неможливо оцінити. Особливе занепокоєння викликає неможливість отримати, перевірити і відреагувати на інформацію про лиха та аварії на тимчасово окупованих територіях. Потребує належної реалізації під час війни і право на екологічну інформацію. Зокрема, є запит суспільства на забезпечення вільного доступу до даних про радіаційний фон на атомних електростанціях і навколо них. Після завершення активних бойових дій активізується і реалізація права на відшкодування екологічної шкоди.

Окрім цього, земельна реформа в Україні вийшла на новий рівень і Верховна Рада 31 березня 2020 року прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких

законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення», давши «старт» ринку землі з 1 липня 2021 року [1]. Як і будь-яке законодавче нововведення, втілення даних правових норм зіткнеться з безліччю проблем, викликаних відсутністю практики їх реалізації. До того ж земельне, як і екологічне, законодавство і його застосування завжди були складними для розуміння громадянами. Тому так важливе гарантування прав власників та користувачів земельних ділянок (усіх видів використання та форм власності), а їх налічується 25,2 млн осіб, серед яких 6,9 млн – власники земельних часток (паїв) [2] та осіб, що зазнали порушення екологічних прав.

Питання захисту екологічних і земельних прав знаходиться в центрі дослідницької уваги ряду науковців, зокрема, В. І. Андрейцева, Г. В. Анісімової, А. П. Гетьмана, М. В. Красної, В. В. Носіка, М. О. Фролова, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги та інших. Інститут омбудсмену викликав науковий інтерес, що втілюється в працях Ю. Г. Барабаша, К. О. Закоморної, О. О. Майданик, О. В. Марцеляка, Н. С. Наулік та інших вчених.

Мета роботи – охарактеризувати роль омбудсмена в механізмі захисту екологічних і земельних прав і сво-

бод в Україні і окреслити бачення перспектив розвитку і трансформації даного інституту.

У дослідженні застосовано загальнонаукові методи пізнання, аналізу і синтезу, індукції, дедукції, порівняння, системного підходу для виявлення особливостей формування інституту омбудсмена в Україні, а також аналітико-статистичні методи для з'ясування активності діяльності даної посадової особи в сфері захисту екологічних і земельних прав та резервів для її збільшення.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст.ст. 10, 11) та Земельний кодекс України (розділ V) закріплюють основи системи гарантування екологічних і земельних прав [3; 4]. Для їх реалізації громадянину слід звернутися до однієї з інституцій, в компетенції якої знаходиться вирішення спірного питання, а це: правоохоронні органи (зокрема, поліція та прокуратура), суди, органи місцевого самоврядування, Уповноважений Верховної Ради з прав людини (омбудсмен) та ін. Кожна з вищезазначених інституцій може розглянути та вирішувати конкретні правові спори, але їх діяльність не спрямована на узагальнення практики та усунення причин порушення прав та свобод. Такі можливості має тільки Уповноважений Верховної Ради з прав людини, що витікає з його прав, які закріплені ст. 13 профільного Закону України [5].

Аналіз соціологічних досліджень, проведених соціологічною службою Центру Разумкова (жовтень 2020 р.) показує порівняно високу довіру до омбудсмена з боку громадян (баланс «довіри – недовіри» – 4,4). До прикладу, той самий показник у судової системи в цілому – 65,0, а в прокуратури – 61,2 [6]. Аналогічне дослідження в липні – серпні 2021 р. вже для Уповноваженого з прав людини показує баланс «довіра – недовіра» – 8,4, а судова система отримала показник – 58,7, прокуратура – 53,3, а державний апарат в цілому – 60,8 [7].

Отже, омбудсмен має найбільше резервів для розширення своєї діяльності і збільшення її результативності. Саме тому згідно із Стратегічними напрямками діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на 2020 рік, Секретаріатом Уповноваженого здійснюється моніторинг дотримання прав громадян під час проведення земельної реформи, а в тому ж документі на 2021 рік – моніторинг додержання соціальних прав громадян в умовах реформ, а на 2022 рік – моніторинг додержання екологічних прав людини органами державної влади та місцевого самоврядування у сфері права на безпечне атмосферне повітря та поводження з відходами [8].

Загалом останні роки в Україні прослідковується тенденція до запровадження спеціалізованих омбудсменів. На даний момент їх налічується три: Рада бізнес-омбудсмена, радники – уповноважені Президента – з прав дітей, з питань безбар'єрності, з питань учасників бойових дій, з питань Фонду Президента з підтримки освіти, науки та спорту. Також була спроба створити інститут Уповноваженого з медичних питань [9]. Цьому сприяє і міжнародне законодавство.

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 Венеціанської комісією Принципів захисту і просування інституту омбудсмена, відомих як «Венеціанські принципи». 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» [10].

Цікавим є досвід приватних підприємств, які піклуються про довкілля і вводять в штат посади, в обов'язки яких входять виключно екологічні питання. Зокрема, металургійний комбінат «АрселорМіттал Кривий Ріг» нещодавно призначив екологічного омбудсмена, який 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 середовище [11]. Хоча до формулювання назви посади є деякі питання, але загалом такі приклади показують запит суспільства на реформування інституційного забезпечення захисту 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 законодавства [12].

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

На даний момент Уповноважений Верховної Ради з прав людини має сім представників, представника з земельних чи екологічних питань немає. Їх віднесено до повноважень представника з дотримання соціальних та економічних прав. Однак, після запровадження ринку землі і у зв'язку із вторгненням росії в Україну є велика ймовірність перевищення кількості звернень щодо порушення екологічних і земельних прав та спроможності існуючої системи їх захисту.

Аналіз звітної інформації про діяльність даної посадової особи в сфері захисту екологічних і земельних прав дає не дуже втішні результати. Протягом 2018–2020 років до Уповноваженого надійшло 611 звернень щодо порушень прав громадян у сфері довкілля [13, с. 12]. Певне зростання активізації громадян щодо захисту своїх природоохоронних 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.

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 Україні [5]. Протягом останніх трьох років спеціальних доповідей, що стосувались питань довкілля, не було. В щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2021 рік приділено увагу лише одному екологічному праву – на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Згідно нього у звітному році до Уповноваженого звернулося 477 громадян про порушення їхнього права на безпечне для життя та здоров'я довкілля. Уповноваженим здійснено 36 моніторингових додержання екологічних прав людини у сфері поводження з відходами, а також додержання права на безпечне для життя та здоров'я атмосферне повітря. Також зацентовано увагу на порушеннях

права громадян на отримання у власність земель сільськогосподарського призначення та розпорядження ними в умовах реформи децентралізації [14]. Бажає кращого і висвітлення роботи Уповноваженого з даного напрямку питань на його офіційному сайті.

Всі ці факти наштовхують на думку про доцільність ведення мови про радикальний спосіб покращення інституційного забезпечення захисту екологічних та земельних прав громадян шляхом створення окремого екологічного (природоресурсного) омбудсмена. Офіційно назва посади могла б звучати як Уповноважений з екологічних питань.

Для цього потрібно розробити і прийняти окремий нормативно-правовий акт, де б було закріплено основні засади та гарантії діяльності Уповноваженого з екологічних питань, вимоги до особи, що претендує на дану посаду, основні завдання і повноваження даної посадової особи, організаційне, інформаційно-довідкове та інше забезпечення діяльності Уповноваженого.

Запровадження такого інституту посилить управлінський вплив на природоресурсні правовідносини, покращить

інституційно-функціональне забезпечення екологічних і земельних прав, сприятиме підвищенню правової культури і екологічної свідомості громадян.

Посилення захисту екологічних і земельних прав громадян має відбуватися, перш за все, через удосконалення роботи існуючих інституцій, що мають на це відповідні повноваження, а також 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), «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави» (ст. 14 Конституції України) [15], запровадження окремого інституту екологічного (природоресурсного) омбудсмена є виправданим та актуальним.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення : Закон України від 31 березня 2020 року № 552-ІХ. *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/> (дата звернення: 01.06.2022).
3. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
4. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2002 року № 2768-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3. Ст. 27.
5. 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.
6. Оцінка громадянами ситуації в країні, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (жовтень-листопад 2020 р.). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-riven-doviry-do-sotsialnykh-instytutiv-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-zhovten-lystopad-2020r> (дата звернення: 06.06.2022).
7. Довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України (липень-серпень 2021 р.). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy> (дата звернення: 06.06.2022).
8. Стратегічний план діяльності. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. URL: <https://ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/strategichnij-plan-diyalnosti.html> (дата звернення: 08.06.2022).
9. Проект Закону про Уповноваженого з медичних питань. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/26367> (дата звернення: 10.06.2022).
10. 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) (дата звернення: 10.06.2022).
11. «АрселорМіттал Кривий Ріг» призначив екологічного омбудсмена. URL: <https://eba.com.ua/arselormittal-kryvyj-rig-pryznachyv-ekologichnogo-ombudsmena/> (дата звернення: 14.06.2022).
12. Про запровадження в Україні інституту екологічного омбудсмена. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/98272> (дата звернення: 14.06.2022).
13. Аналітичний звіт з дотримання екологічних прав громадян: ГО «АНТС», МБО «Екологія – Право – Людина», 2021. 51 с.
14. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2021 рік. URL: <https://www.ombudsman.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/schoricha-dopovid-2021.pdf> (дата звернення: 15.06.2022).
15. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.