

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.15>

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПОСАДИ УПОВНОВАЖЕНОГО З ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ЗБІЛЬШЕННЯ НЕГАТИВНИХ ФАКТОРІВ ВПЛИВУ НА СТАН НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

Кузнєцова М.Ю.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри приватного та соціального права
Сумського національного аграрного університету
ORCID: 0000-0003-3566-6016
e-mail: oshkodorova@ukr.net*

Гресь Н.М.,

*доктор філософії спеціальності 081 «Право»,
доцент кафедри приватного та соціального права
Сумського національного аграрного університету
ORCID: 0000-0001-6513-0971
e-mail: gress_n@ukr.net*

Шапран В.В.,

*здобувач вищої освіти рівня магістр
юридичного факультету
Сумського національного аграрного університету
e-mail: vladislav.shapran@ukr.net*

Кузнєцова М.Ю., Гресь Н.М., Шапран В.В. Запровадження посади уповноваженого з екологічних прав людини в Україні з урахуванням збільшення негативних факторів впливу на стан навколишнього середовища.

У статті досліджуються теоретико-правові питання, пов'язані з необхідністю впровадження інституту Уповноваженого з екологічних прав в Україні. З метою висвітлення даного питання аналізується законодавство України та міжнародно-правові акти, положення яких стосуються дотримання екологічних прав людини. Додатково авторами досліджений зарубіжний досвід різних моделей впровадження посади екологічного Омбудсмена – США, Великої Британії, Австрії та Республіки Філіппіни. З урахуванням збільшення факторів впливу на стан навколишнього середовища питання захисту порушених екологічних прав людини набуває все більшого значення. Особливо важливим є забезпечення охорони екологічних прав у період воєнного стану у зв'язку з масовістю їх порушення державою-агресором. Розглянуто питання безпосереднього взаємозв'язку навколишнього середовища та прав людини. У статті пропонується введення посади Уповноваженого з екологічних прав в Україні з визначенням основних його завдань, зокрема: реалізація державної екологічної політики та стратегій сталого розвитку регіонів у сфері охорони навколишнього середовища, здійснення моніторингу з метою виявлення порушення екологічних прав людини, ініціація початку проведення розслідування допущених порушень у разі відсутності заяви від інших фізичних або юридичних осіб про правопорушення, вчинення заходів про попередження порушення екологічних прав людини, проведення освітніх просвітницьких заходів для фізичних та юридичних осіб у сфері охорони довкілля, консультативна допомога в дотриманні чинного екологічного законодавства України в процесі утворення суб'єктів господарювання, діяльність яких може вплинути на стан довкілля, здійснення міжнародної співпраці у галузі охорони навколишнього середовища. Додатково встановлені підстави для наявності запровадження інституту

регіональних представників екологічного Омбудсмена. Звертається увага на важливості досягнення мети сталого та зеленого економічного розвитку з урахуванням кліматичних цілей, а також охорони правових засад, включаючи екологічну та соціальну складові.

Ключові слова: правопорушення, навколишнє середовище, юридична відповідальність, Уповноважений з екологічних прав, екологічний Омбудсмен, стале майбутнє.

Kuznetsova M., Gres N., Shapran V. Introduction of the position of the Commissioner for Environmental Human Rights in Ukraine taking into account the increase in negative factors affecting the state of the environment.

The article examines theoretical and legal issues related to the need to introduce the institution of the Commissioner for Environmental Rights in Ukraine. In order to clarify this issue, the legislation of Ukraine and international legal acts, the provisions of which relate to environmental human rights, are analyzed. In addition, the authors researched the foreign experience of various models of the implementation of the position of the environmental ombudsman – the USA, Great Britain, Austria and the Republic of the Philippines. Taking into account the increase in factors influencing the state of the environment, the issue of protecting violated human environmental rights is becoming increasingly important. It is especially important to ensure the protection of environmental rights in the period of martial law in connection with the mass of their violation by the aggressor state. The issue of the relationship between the environment and human rights is considered. The article proposes the introduction of the position of the Commissioner for Environmental Rights in Ukraine with the definition of his main tasks, in particular: the implementation of the state environmental policy and strategies for the sustainable development of regions in the field of environmental protection, the implementation of monitoring in order to detect violations of environmental human rights, the initiation of the investigation of committed violations in the absence of a statement from other individuals or legal entities about offenses, taking measures to prevent violations of environmental human rights, conducting educational and educational events for individuals and legal entities. Additionally, the grounds for the presence of regional representatives of the Environmental Ombudsman have been established. Attention is drawn to achieving the goal of sustainable and green economic development, taking into account climate goals, as well as protection of legal foundations, including environmental and social components.

Key words: crime, environment, legal liability, Commissioner for Environmental Rights, Environmental Ombudsman, sustainable future.

Постановка проблеми. Забезпечення екологічного добробуту та екологічних прав людини є прямим обов'язком держави. Реалізація даного обов'язку можлива лише за наявності ефективного державного органу, який буде поєднувати як екологічну спеціалізацію так і повноваження із захисту прав людини. В Україні подібний орган відсутній. Існування посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини повною мірою не забезпечує захист екологічних прав через велике навантаження та наділенням повноваженнями, що поширюються на всі сфери суспільного життя. Питанням впровадження в Україні посади Уповноваженого з екологічних прав людини є актуальним.

Стан опрацювання. Інституту Уповноваженого Верховної Ради з прав людини й основоположних свобод присвячені праці таких науковців, як Копейчикова В., Пирога І., Марцеляка О., Тимошецької І., Михайловського В., Мелеха Б., Стеценка Д., Стахової Н. та інших. Вперше про необхідність впровадження посади Уповноваженого з екологічних прав людини в Україні запропоновано Лагойдою Т. у 2022 році. Відповідно питання потребує поглибленого наукового дослідження.

Мета статті – охарактеризувати роль Уповноваженого з екологічних прав у механізмі захисту прав людини й окреслити можливі перспективи впровадження даного інституту в Україні.

Виклад основного матеріалу. Стала екологічна безпека держави є запорукою належного функціонування всіх сфер діяльності суспільства. Будь-які негативні зміни стану навколишнього середовища безумовно призводять до порушення вже існуючих процесів і впливають на права й обов'язки людини.

Станом на 2024 рік до факторів впливу на довкілля можна віднести: мільйони тонн викидів в атмосферу та забруднення важкими металами землі внаслідок повномасштабної війни РФ проти України, кліматичні зміни, інтенсивне використання хімічних речовин в агропромисловій сфері, зростання міст, деградація земель, збільшення трафіку транспортних засобів та ін.

Згідно Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод від 04 листопада 1950 року екологічні права людини є складовою права на життя, на повагу до приватного, сімейного життя та на захист власності [1]. Міжнародним пактом про економічні, соціальні та культурні права від 16 грудня 1966 року встановлено, що держави-учасниці визнають право кожної людини на найвищий досяжний рівень фізичного та психічного здоров'я. Заходи, яких повинні вжити держави-учасниці Пакту для повного здійснення цього права, включають, зокрема, поліпшення всіх аспектів гігієни зовнішнього середовища [2]. Статтею 50 Конституції України закріплено право кожного на безпечне для життя та здоров'я довкілля, на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди [3].

Права людини та навколишнє середовище є нерозривно взаємопов'язаними, оскільки дотримання прав людини неможливо без безпечного, чистого та здорового довкілля, а стале екологічне управління не може існувати без дотримання та поваги прав людини [4]. Притягнення до відповідальності винних осіб за правопорушення у сфері охорони навколишнього середовища та попередження таких випадків є завданням держави.

Так, Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату від 09 травня 1992 року одним з принципів досягнення цілей, проголошених цією ж конвенцією, визначає необхідність у захисті кліматичної системи на благо нинішнього та майбутніх поколінь людства на основі справедливості і у відповідності з спільною, але диференційованою відповідальністю та можливостями держав [5].

Відповідно до статті 3 Основного Закону України права і свободи людини й їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [3].

У контексті захисту прав людини й її основоположних свобод визначальною є ефективна діяльність Уповноваженого з прав людини. Створення такої інституції в Україні й її утвердження відбулося шляхом прийняття Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» № 776/97-ВР від 23.12.1997 року (далі – Закон) [6]. Сферою застосування Закону є відносини, що виникають при реалізації прав і свобод людини, громадянина України, незалежно від місця його перебування, іноземця чи особою без громадянства, які перебувають на території України, з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими та службовими особами [6].

Зважаючи на масштабність території держави, важливість встановлення порушення прав і свобод людини, масовість таких порушень у зв'язку з військовими діями, здійсненою реформою щодо децентралізації влади та підвищення рівня автономності територіальних громад цілком передбачуваною є проблема наявності інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини лише на державному рівні. У зв'язку з чим законодавчо вирішено питання щодо «децентралізації» діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Так, відповідно до статті 11 Закону Уповноважений має право призначати своїх представників.

Межі повноважень представників Уповноваженого регулюються Положенням про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Основним завданням представників Уповноваженого є представництво Уповноваженого у відповідній сфері або регіоні з метою здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина, захисту прав кожного на території України і в межах її юрисдикції [7]. Представники у своїй діяльності співпрацюють з органами місцевого самоврядування, але при цьому мають право на їх перевірку з метою виявлення, усунення та попередження порушення прав і свобод людини на регіональному рівні.

Сьогодні в Україні є 7 представників Уповноваженого з прав людини, робота яких поділена за сферами, а саме: Представник Уповноваженого з соціальних та економічних прав, Представник Уповноваженого з прав громадян, постраждалих внаслідок збройної агресії проти України, Представник Уповноваженого з прав людини в системі органів сектору безпеки й оборони, Представник Уповноваженого з інформаційних прав, Представник Уповноваженого з прав людини в місцях несвободи та Представник Уповноваженого з рівних прав і свобод прав національних меншин політичних та релігійних поглядів.

Попри нагальну необхідність зумовлену викликами сьогодення та важливістю екологічної сфери життя в Україні відсутній екологічний Омбудсмен. Дане питання є підставою для дискусій протягом багатьох років.

Так, ще в 2020 році на Офіційному інтернет-представництві Президента України було створено петицію № 22/098272-еп про запровадження в Україні інституту екологічного омбудсмена, яка не набрала необхідної кількості голосів. Обґрунтуванням петиції був той факт, що існування інституту екологічного омбудсмена в інших країнах світу суттєво підвищує ефективність функцій із захисту довкілля. Його завдання не лише здійснювати контроль за дотриманням екологічних прав громадян, оперативно реагувати на їх порушення, але й здійснювати відповідні превентивні заходи, сприяти виконанню природоохоронних зобов'язань суб'єктами господарювання, організаціями й установами, дотриманню норм екологічного законодавства [8].

Офіс уповноваженого із захисту екологічних справ людини існує в багатьох розвинених країнах, включаючи Угорщину, Ірландію й Австрію. Існує дві моделі запровадження даного інституту – загальнодержавний екологічний омбудсмен; територія, якого обмежена (наприклад, відповідно до адміністративно-територіального поділу держави).

В Австрії відповідно до другого варіанту 8-м Законом від 18 квітня 2002 року «Про Управління екологічного омбудсмена землі Бургенланд» створений Офіс екологічного омбудсмена землі Бургенланд з метою захисту довкілля. Ця мета досягається шляхом збереження та покращення: 1) довкілля як основи життя людей, тварин і рослин; 2) біологічного різноманіття та природного балансу; 3) культурного та природного ландшафту.

Згідно норм даного Закону офіс екологічного омбудсмена Бургенланду має право подавати звичайні та надзвичайні позови проти вжитих заходів або проти бездіяльності органу влади. З метою захисту довкілля він має право надавати коментарі до проектів законів і розпоряджень провінції. Законопроекти та розпорядження, які мають вплив на навколишнє середовище, провінція подає на розгляд Ради екологічного омбудсмена Бургенланду вчасно, щоб можна було підготувати обґрунтований експертний висновок. При цьому він є підзвітним перед парламентом і громадськістю (кожні два роки надає звіт про свою діяльність) [9].

У Республіці Філіппіни утворена ціла Команда екологічного омбудсмена. Згідно загальних положень Конституції Філіппін «юрисдикція» команди екологічного омбудсмена поширюється на: дію або бездіяльність, вчинену державною посадовою особою, працівником, офісом або установою, уповноваженою охороняти навколишнє середовище, природні ресурси, що видається незаконною, несправедливою, неналежною або неефективною; службове правопорушення, зловживання становищем або неправомірні дії, вчинені державною посадовою особою або працівником, у тому числі приватними особами, які перебувають у змові з ними, якщо зазначена дія або бездіяльність пов'язана з порушенням природоохоронних законів, питань, що виникають у зв'язку із захистом навколишнього середовища, чи стосується охорони довкілля [10].

У Новій Шотландії передбачено наявність посадової особи в Палаті зборів – Омбудсменом з питань довкілля, яка уповноважена для проведення розслідувань, пов'язаних з навколишнім середовищем та екологічними питаннями. Його діяльність регулюється Законом «Про створення Офісу екологічного омбудсмена» від 05 листопада 2012 року [11]. Особливістю цього закону є нормативне закріплення поняття навколишнього середовища, що включає в себе повітря, землю та воду, шари атмосфери, органічні та неорганічні речовини, живі організми, взаємодіючі природні системи, що включають названі компоненти. П.11 закону встановлено, якщо особа постраждала або може постраждати, Екологічний омбудсмен, за письмовою скаргою потерпілої особи або від її імені, або за власною ініціативою, може розслідувати виконання законів провінції, що стосується довкілля або екологічних питань. При цьому законодавцем Нової Шотландії чітко визначено коло питань, які не підпадають під сферу повноважень такого Омбудсмена.

Особливою формою існування інституту уповноваженого з екологічних прав є Екологічний омбудсмен малого бізнесу в США (The Small Business Environmental Ombudsman (SBEO)). В рамках державної Програми сприяння розвитку малого підприємництва (SBAP) такі організації створені коштом штаті. Екологічний омбудсмен є захисником малого бізнесу та може надати інформацію про дотримання екологічних норм і допомогти бізнесу в процесі їх дотримання. Програма екологічної допомоги малому бізнесу надає технічні послуги малому бізнесу, включаючи допомогу в отриманні дозволів, а також технічні консультації щодо стратегій запобігання забрудненню та здійснення екологічного контролю [12].

Досвід інших держав у забезпеченні захисту екологічних прав людини доводить ефективність запровадження інституту екологічного омбудсмена. Необхідність у його створенні обумовлена, по-перше, унікальністю такого об'єкта, як навколишнє середовище, по-друге, його нерозривним

зв'язком з правами людини. Одним з підтверджень даної думки є стаття 14 Конституції України: «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави» [3].

Запровадження посади Уповноваженого з екологічних прав людини має бути на загальнодержавному рівні з можливістю призначення регіональних представників. Наявність представників обумовлена: великою територією країни; біологічною різноманітністю тварин, рослин, корисних копалин; наявністю тимчасово окупованих територій; високим рівнем забруднення атмосферного повітря, вод, землі у зв'язку з бойовими діями; необхідністю співпраці з іншими державами та міжнародними організаціями у сфері охорони навколишнього середовища; екологічною просвітницькою діяльністю.

Основними завданнями екологічного омбудсмена та його представників має бути: (1) реалізація державної екологічної політики та стратегій сталого розвитку регіонів у сфері охорони навколишнього середовища; (2) здійснення моніторингу з метою виявлення порушення екологічних прав людини; (3) ініціація початку проведення розслідування допущених порушень у разі відсутності заяви від інших фізичних або юридичних осіб про правопорушення; (4) вчинення заходів про попередження порушення екологічних прав людини; (5) проведення освітніх просвітницьких заходів для фізичних та юридичних осіб; (6) консультативна допомога в дотриманні чинного законодавства України в процесі утворення суб'єктів господарювання, діяльність яких може вплинути на стан довкілля; (7) здійснення міжнародної співпраці у сфері охорони навколишнього середовища.

Даний крок дозволить пришвидшити та покращити якість процесу запобігання екологічним правопорушенням та захисту, порушених екологічних прав. До того ж така система буде відповідати принципу децентралізації влади та Стратегії сталого розвитку України до 2030 року. Адже фокус розвитку держави має спрямовуватися на розширення можливостей. Досягнення мети сталого та зеленого економічного розвитку орієнтується на кліматичні цілі, підпорядковуватися природоохоронній політиці та політиці соціального захисту. Має скеровуватися та підтримуватися професійними, незалежними регуляторними органами, що покликані охороняти правові засади, включаючи екологічну та соціальну складові [13].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що функціонування інституту Уповноваженого з екологічних прав людини в Україні обумовлене, насамперед, унікальністю екологічної сфери діяльності та її впливом на всі сфери життя людини. В поєднанні з інститутом забезпечення прав людини дане питання безумовно потребує ефективного захисту держави. Кожного дня під обстріли й авіаудари потрапляє цивільне населення, медичні та дитячі установи, житлові квартали, завдається непоправної шкоди довкіллю [14]. Особливо важливим є забезпечення охорони екологічних прав у період воєнного стану у зв'язку з масовістю їх порушення державою-агресором. Введення посади Уповноваженого з екологічних прав людини в Україні дозволить активувати механізм застосування норм екологічного законодавства, частина яких на теперішній час залишаються декларативними.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 19.04.2024).
2. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text (дата звернення: 19.04.2024).
3. Конституція України: Закон України від 26.06.1991 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 19.04.2024).
4. What are environmental rights? URL: <https://www.unenvironment.org/explore-topics/environmental-rights-and-governance/what-we-do/advancing-environmental-rights/what> (дата звернення: 17.04.2024).
5. Рамкова конвенція Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату 1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_044#Text (дата звернення: 18.04.2024).
6. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» № 776/97-ВР від 23.12.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#n80> (дата звернення: 10.04.2024).

7. Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про затвердження Положенням про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» № 84.15/22 від 20.10.2022 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v84_1715-22#top (дата звернення: 10.04.2024).
8. Петиція № 22/098272-еп Про запровадження в Україні інституту екологічного омбудсмена. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/98272> (дата звернення: 19.04.2024).
9. Gesetz vom 18. April 2002 über die Burgenländische Landesumweltanwaltschaft (Bgl. L-UAG). URL: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/aut52759.pdf> (дата звернення: 15.04.2024).
10. A Briefing Paper «Environmental ombudsman». URL: <https://www.ombudsman.gov.ph/docs/investmentOmbudsman/EnviTeam.pdf> (дата звернення: 15.04.2024).
11. Act establishing the Office of the Environmental Ombudsman (Nova Scotia). URL: https://nslegislature.ca/legc/bills/61st_4th/1st_read/b116.htm (дата звернення: 16.04.2024).
12. Environmental-regulations-permitting-requirement businesses.pdf. URL: <https://www.nyc.gov/assets/dep/downloads/pdf/about/environmental-regulations-permitting-requirement-businesses.pdf> (дата звернення: 15.04.2024).
13. Стрельник В.В. Відбудова України на засадах сталого розвитку. *Ціннісно-орієнтований підхід в освіті і виклики євроінтеграції*: матер. III Всеукр. наук.-метод. конф. Суми, 2022. 230 с.
14. Чурилова Т.М., Стрельник В.В. Проблеми відшкодування шкоди навколишньому середовищу України, завданої збройною агресією Російської Федерації. *Екологічне право*. 2022, № 3-4. URL: <http://ecolaw.idpnan.kyiv.ua/2022>.