

УДК 342.5; 340.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.1.32>

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ УПОВНОВАЖЕНОГО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ З ПРАВ ЛЮДИНИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ

Жмакін С.А.,
*аспірант кафедри адміністративного та інформаційного права
Сумського національного аграрного університету
ORCID: 0009-0009-1526-8898*

Жмакін С.А. Удосконалення правових механізмів реалізації повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері захисту екологічних прав.

У статті досліджується правовий статус та повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері забезпечення екологічних прав громадян. Проаналізовано нормативно-правове регулювання діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та висвітлено його ключову роль у системі захисту екологічних прав людини в Україні. Окрема увага приділяється практичним аспектам реалізації цих повноважень, викликам, що постають перед інституцією, особливо в умовах воєнного стану, а також перспективам посилення його ролі у сфері екологічної безпеки та сталого розвитку.

В статті акцентується увага на безпрецедентній екологічній шкоді, спричиненою війною, що створює нові та складні виклики для захисту екологічних прав та захисту природного навколишнього середовища.

Метою є аналіз повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в екологічній сфері та обґрунтування посилення його ролі через інституціоналізацію екологічного омбудсмена. Висвітлено правові засади діяльності Уповноваженого, його незалежність та універсальність мандату, що поширюється на екологічні права. Систематизовано основні повноваження: розгляд звернень, парламентський контроль, заходи реагування (подання, звернення до суду, публічні заяви) та сприяння вдосконаленню законодавства.

Проаналізовано сучасні виклики: масштаби шкоди від війни, потреба в координації, низька обізнаність громадян, проблеми виконання рекомендацій. Обґрунтовано, що перспективи посилення ролі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини пов'язані зі спеціалізацією його апарату. Введення посади екологічного омбудсмена в Україні не дублюватиме, а доповнить і поглибить існуючу систему захисту, забезпечуючи необхідну спеціалізацію та оперативну гнучкість. На відміну від Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який має широкий мандат, екологічний омбудсмен буде вузькоспеціалізованим фахівцем. Це дозволить накопичувати глибокі знання в галузі екологічного права, природоохоронних стандартів, технічних аспектів забруднення, екологічних ризиків, а також специфіки екологічних злочинів (особливо в умовах війни). Це дозволить ефективніше сприяти екологічній безпеці та сталому розвитку України.

Ключові слова: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, екологічні права, екологічний омбудсмен, повноваження, захист прав людини, парламентський контроль, природоохоронне законодавство, екологічна безпека, сталий розвиток.

Zhmakin, S.A. Improving legal mechanisms for exercising the powers of the Ukrainian Parliament Commissioner for human rights in environmental protection.

The article examines the legal status and powers of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights (Ombudsman) in the field of ensuring citizens' environmental rights. It analyzes the regulatory framework governing the Ombudsman's activities and highlights his key role in the system of human environmental rights protection in Ukraine. Particular attention is paid to the practical aspects

of exercising these powers, the challenges faced by the institution, especially under martial law, and the prospects for strengthening its role in environmental security and sustainable development.

The article emphasizes the unprecedented environmental damage caused by the war, which creates new and complex challenges for the protection of environmental rights and the natural environment.

The aim is to analyze the powers of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights in the environmental sphere and to substantiate the strengthening of his role through the institutionalization of an environmental ombudsman. The legal foundations of the Ombudsman's activities, his independence, and the universality of his mandate, which extends to environmental rights, are highlighted. The main powers are systematized: consideration of appeals, parliamentary control, response measures (submissions, appeals to court, public statements), and promotion of legislative improvement.

Current challenges are analyzed: the scale of war-related damage, the need for coordination, low public awareness, and problems with the implementation of recommendations. It is argued that the prospects for strengthening the role of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights are linked to the specialization of his apparatus. The introduction of the position of an environmental ombudsman in Ukraine will not duplicate, but rather complement and deepen the existing protection system, providing the necessary specialization and operational flexibility. Unlike the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, who has a broad mandate, an environmental ombudsman will be a highly specialized expert. This will allow for the accumulation of deep knowledge in environmental law, environmental protection standards, technical aspects of pollution, environmental risks, and the specifics of environmental crimes (especially in wartime conditions). This will more effectively contribute to environmental security and sustainable development in Ukraine.

Key words: Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, environmental rights, environmental ombudsman, powers, human rights protection, parliamentary control, environmental legislation, environmental security, sustainable development.

Постановка проблеми. Екологічні права людини, закріплені у статті 50 Конституції України, є невід'ємною складовою комплексу основоположних прав і свобод. Утім, попри конституційне закріплення, ефективність реалізації цих прав в Україні часто стикається зі значними викликами, особливо в умовах інтенсивного антропогенного навантаження, спадщини минулого та, що найгостріше, наслідків повномасштабної військової агресії, яка завдає колосальної екологічної шкоди. За інформацією Міндовкілля, на 08 лютого 2024 року сума збитків, завданих довкіллю України від війни, становить 2194 млрд грн, зокрема щодо: атмосферного повітря – 1 080,8 млрд грн; земельних ресурсів – 1024,3 млрд грн; водних ресурсів – 82,2 млрд грн. Працівники Держекоінспекції зафіксували 3877 фактів заподіяння шкоди довкіллю внаслідок збройної агресії рф [1]. Як зазначає В. Бредіхіна та М. Ільїна, воєнні конфлікти тягнуть за собою не лише катастрофічні соціально-економічні наслідки, а є однією з найвпливовіших загроз для навколишнього природного середовища. Аналіз періоду від Першої світової війни до повномасштабного вторгнення рф в Україну свідчить про системний зв'язок між збройними конфліктами та негативними екологічними наслідками, що виражаються у забрудненні ґрунтів, атмосферного повітря, водних та інших природних ресурсів, призводять до поступового руйнування екосистем та скорочення біорізноманіття. Необхідно погодитися з думкою авторів, що ці екологічні наслідки не є локальними, а часто набувають транскордонного та глобального характеру, поглиблюючи проблеми для всього природного середовища планети [2, с. 260].

У системі захисту прав людини в Україні центральне місце посідає інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений). Будучи конституційним органом парламентського контролю за дотриманням прав і свобод людини і громадянина, Уповноважений має широкі повноваження для реагування на порушення, зокрема й у екологічній сфері. Актуальність дослідження його повноважень у цьому контексті має науковий інтерес, оскільки ефективність діяльності Уповноваженого безпосередньо впливає на стан забезпечення екологічної безпеки та правового захисту громадян в екологічних відносинах.

Метою цієї статті є комплексний аналіз повноважень Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в екологічній сфері, виявлення особливостей їх реалізації та окреслення перспектив посилення ролі цієї інституції шляхом введення окремої інституції – екологічного омбудсмена.

Стан опрацювання проблематики. Дослідження охоплює аналіз нормативно-правових актів, офіційних звітів, а також наукових праць, що висвітлюють як загальні аспекти діяльності Упов-

новаженого Верховної Ради України з прав людини, так і специфіку захисту екологічних прав, особливо в умовах воєнного стану. Праці Бредіхіної В.Л., Ільїної М.О., Ромців О.І., Кузнецової М.Ю., Гресь Н.М., Шапрана В.В., Бондар Н.А., Осетрова Р.В. дозволяють екстраполювати окремі висновки на діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в екологічній сфері. Проте на сьогоднішній день залишилось ще багато проблем, які потребують свого якнайшвидшого вирішення.

Виклад основного матеріалу. З початку широкомасштабного вторгнення РФ на територію України 24 лютого 2022 року система захисту прав і свобод людини зазнала серйозних випробувань. В умовах війни суттєво зростає роль національних інституцій, що мають мандат із захисту прав людини. Однією з ключових є інституція Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини — незалежного конституційного органу парламентського контролю за дотриманням прав і свобод людини і громадянина. Як зазначає О. Ромців, важливість ефективного функціонування інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в умовах війни полягає, по-перше, у здійсненні нагляду та швидкого реагування за наявними випадками порушення прав і свобод людини на території України. По-друге, його діяльність спрямована на попередження таких порушень та внесення пропозицій щодо покращення правового становища громадян. По-третє, право на звернення про захист свого права гарантується кожній особі незалежно від наявності громадянства, статі, релігії чи політичних переконань, що втілює принцип рівності [3, с. 64]. Діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини регулюється Конституцією України (ст. 55, 101–103) [4] та Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [5]. Цей Закон визначає його правовий статус, повноваження, організаційні засади діяльності та гарантії незалежності.

Уповноважений є незалежним органом, що здійснює парламентський контроль за дотриманням прав і свобод людини і громадянина органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, а також об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності. Ця широка юрисдикція автоматично поширюється й на екологічну сферу, оскільки екологічні права є невід'ємною частиною прав людини. Необхідно окреслити фактори, які визначають місце Уповноваженого в системі захисту екологічних прав: Уповноважений не обмежується конкретними галузями права, а здійснює захист усіх конституційних прав, включаючи екологічні; інституційна та фінансова незалежність Уповноваженого гарантує його об'єктивність та неупередженість у розгляді справ, пов'язаних з екологічними порушеннями; діяльність Уповноваженого надає альтернативний, часто більш оперативний та менш формалізований шлях захисту прав, аніж судовий; окрім реагування на вже вчинені порушення, Уповноважений може здійснювати превентивні заходи, спрямовані на попередження екологічних загроз.

Стаття 50 Конституції України закріплює право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, на відшкодування завданої шкоди порушенням цього права та вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення [4]. Більш широкий перелік екологічних прав міститься в статті 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»: а) безпечне для його життя та здоров'я навколишнє природне середовище; б) участь в обговоренні та внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, внесення пропозицій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, що беруть участь в прийнятті рішень з цих питань; в) участь в розробці та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів; г) здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів; д) об'єднання в громадські природоохоронні формування; е) вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом; є) участь у громадських обговореннях з питань впливу планованої діяльності на довкілля; ж) одержання екологічної освіти; з) подання до суду позовів до державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян про відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище; и) оскарження у судовому порядку рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо порушення екологічних прав громадян у порядку, передбаченому законом; і) участь у

процесі здійснення стратегічної екологічної оцінки. Законами України можуть бути визначені й інші екологічні права громадян [6]. Погоджуючись з думкою Т. Гейворда щодо надання захисту довкілля статусу фундаментального права не означає надання йому абсолютного пріоритету над іншими важливими соціальними цінностями, але це ставить його на більш рівні позиції з іншими – особливо економічними та майновими – правами. Отже, найфундаментальніше питання полягає в тому, як збалансовувати основні цінності та інтереси суспільства між собою [7, с. 570].

На основі аналізу статті 9 зазначеного Закону України та Розділ IV Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», який закріплює низку повноважень, які Уповноважений реалізує для захисту екологічних прав, ці повноваження можна систематизувати таким чином:

по-перше, розгляд звернень громадян. Уповноважений приймає та розглядає звернення громадян України, іноземців, осіб без громадянства, а також юридичних осіб щодо порушення їхніх прав і свобод, включно з екологічними. Це може стосуватися забруднення навколишнього середовища, ненадання доступу до екологічної інформації, ігнорування участі громади в екологічних рішеннях тощо. За результатами розгляду звернення Уповноважений або його представник може провести перевірку обставин, викладених у зверненні, у тому числі з виїздом на місце.

по-друге, проведення парламентського контролю. Уповноважений має право безперешкодного доступу до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності. Це дозволяє йому оперативно отримувати інформацію та проводити перевірки щодо дотримання природоохоронного законодавства. Уповноважений може запитувати та отримувати необхідні документи, матеріали та інформацію від будь-яких суб'єктів, що мають відношення до порушень екологічних прав. Уповноважений має право отримувати пояснення від посадових та службових осіб, причетних до порушень.

по-третє, заходи реагування на виявлені порушення. За результатами перевірки Уповноважений може вносити органам державної влади, органам місцевого самоврядування, об'єднанням громадян, підприємствам, установам, організаціям та їх посадовим і службовим особам подання щодо необхідності вжиття заходів для усунення виявлених порушень прав людини. Уповноважений має право звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод громадян, якщо порушення не були усунуті іншими шляхами. Уповноважений може публічно висвітлювати факти порушень екологічних прав, що привертає увагу суспільства та сприяє притягненню винних до відповідальності. Уповноважений має право готувати спеціальні доповіді щодо стану дотримання прав у певній сфері, зокрема екологічній, та подавати їх до Верховної Ради України.

по-четверте, сприяння вдосконаленню законодавства. Уповноважений може надавати пропозиції щодо вдосконалення законодавства у сфері охорони довкілля та забезпечення екологічних прав, базуючись на аналізі виявлених порушень та системних проблем. До прикладу, в 2023 році Уповноваженим здійснений моніторинг Закону України «Про управління відходами», розроблені рекомендації щодо удосконалення механізму реалізації та зроблено аналіз станом 01.01.2025 року щодо не прийняття 8 з 16 нормативно-правових актів, необхідних для реалізації цього Закону [8].

Отже, ці повноваження дозволяють Уповноваженому здійснювати контроль за дотриманням екологічних прав та ефективно реагувати на їх порушення. Необхідно також зауважити, що в Щорічних доповідях про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина України за 2022 [9], 2023 [1] та 2024 [8] роки, Уповноваженим здійснювався аналіз права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, яке відносять до групи економічних прав та частково право на екологічну інформацію у контексті інформаційних прав.

Н. Бондар та Р. Осетров підкреслюють, що найбільшими викликами, з якими стикається людство сьогодні є глобальні та системні екологічні наслідки людської діяльності, які можуть стати проблемою для виживання нашого виду. Стає все більш очевидним, що вирішення цієї проблеми вимагає серйозних суспільних змін, а як наслідок і правових, які будуть глибші, ніж просто забезпечення якості навколишнього середовища або обмеження впливу економічного зростання на навколишнє середовище [10, с. 14].

Наразі діяльність Уповноваженого в екологічній сфері стикається з низкою викликів, що вимагають особливої уваги: війна спричинила безпрецедентні екологічні катастрофи, документування та реагування на які вимагає значних ресурсів та спеціалізованих знань. Забруднення територій, руйнування інфраструктури, лісові пожежі та мінування земель створюють комплексні проблеми, що виходять за рамки звичних повноважень; ефективний захист екологічних прав вимагає тісної

координації Уповноваженого з іншими державними органами (Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України, Державна екологічна інспекція, правоохоронні органи) та громадськими організаціями; недостатній рівень обізнаності громадян про свої екологічні права та механізми їх захисту, що обмежує кількість звернень до Уповноваженого; виконання рішень та рекомендацій і хоча подання Уповноваженого мають значний авторитет, їхнє виконання залежить від добросовісності суб'єктів, яким вони адресовані.

Перспективи посилення ролі Уповноваженого в екологічній сфері включають створення окремого підрозділу або призначення профільного представника – екологічного омбудсмена, який матиме спеціалізовані знання та повноваження для роботи з екологічними проблемами. На відміну від Уповноваженого ВРУ, який має широкий мандат, екологічний омбудсмен буде вузькоспеціалізованим фахівцем. Це дозволить накопичувати глибокі знання в галузі екологічного права, природоохоронних стандартів, технічних аспектів забруднення, екологічних ризиків, а також специфіки екологічних злочинів (особливо в умовах війни). Спеціалізований апарат екологічного омбудсмена зможе швидше та ефективніше реагувати на скарги, проводити експертні оцінки, розслідування та моніторинг, оскільки не буде розпорошуватися на інші сфери прав людини. Це дозволить прискорити розгляд справ та ухвалення рішень.

Необхідно погодитися з думкою науковців, що запровадження зазначеної інституції 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 [11, с. 114].

Висновки. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини відіграє важливу роль у системі захисту екологічних прав громадян, здійснюючи парламентський контроль та реагуючи на порушення. Правові засади діяльності Уповноваженого, закріплені в Конституції та спеціальному законі, надають йому широкі повноваження для захисту всіх прав людини, включно з екологічними, забезпечуючи його незалежність та універсальність мандату. Основні повноваження Уповноваженого в екологічній сфері охоплюють розгляд звернень, проведення парламентського контролю, застосування заходів реагування (подання, звернення до суду, публічні заяви) та сприяння вдосконаленню законодавства. В умовах сучасних викликів, зокрема масштабної екологічної шкоди від військової агресії, реалізація цих повноважень стикається з особливими труднощами, що вимагають посиленої координації та спеціалізації.

На нашу думку, перспективи посилення ролі Уповноваженого в екологічній сфері пов'язані зі спеціалізацією його апарату. Введення посади екологічного омбудсмена в Україні не просто не дублюватиме повноваження Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а доповнить та поглибить існуючу систему захисту, надаючи їй необхідної спеціалізації та оперативної гнучкості, що дозволить інституту Уповноваженого ефективніше сприяти забезпеченню екологічної безпеки та сталому розвитку України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2023 році. URL: <https://mvs.gov.ua/upload/2/0/1/5/2/3/shhoricna-dopovid.pdf> (дата звернення: 25.07.2025).
2. Бредіхіна В.Л., Ільїна М.О. Історія формування законодавства з регулювання впливу воєнних конфліктів на навколишнє природне середовище. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2025. Випуск 89. Частина 2. С. 255–262 DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.2.38>.
3. Ромців О.І. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини: діяльність в Умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. №8. С. 62–64. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-8/11>.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 26.03.2025).

5. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 26.03.2025).
6. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> (дата звернення: 26.03.2025).
7. Hayward Tim. Constitutional Environmental Rights: a Case for Political Analysis. *Political studies*. 2000. Vol 48. P. 558–572. URL: https://www.academia.edu/3994493/Constitutional_Environmental_Rights_a_Case_for_Political_Analysis?email_work_card=thumbnail.
8. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2024 році. URL: <https://mvs.gov.ua/upload/2/1/2/1/9/4/shhoricna-dopovid-upovnovazhenogo-2024-roci.pdf> (дата звернення: 25.07.2025).
9. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2022 році. URL: <https://mvs.gov.ua/upload/1/7/8/9/6/5/shhoricna-dopovid-upovnovazhenogo.pdf> (дата звернення: 25.07.2025).
10. Бондар Н.А., Осетров Р.В. Інституційне та функціонально-правове забезпечення екологічної функції держави. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 3. С. 11–16. URL: <http://journalapp.uzhnu.edu.ua/article/view/284362>, DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.03.1>.
11. Кузнецова 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. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2024. Випуск 83: частина 2. С. 110–115. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.15>.