

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.1.38>

СПЕЦІАЛІЗОВАНИЙ ОМБУДСМАН ЯК ІНСТИТУТ ЗАХИСТУ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

Роговенко О.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного та інформаційного права,
декан юридичного факультету
Сумського національного аграрного університету
ORCID: 0000-0003-2887-9339*

Бондар Н.А.,

*доктор філософії зі спеціальності 081 «Право», доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін та українознавства
Сумського національного аграрного університету
ORCID: 0000-0001-8036-9083*

Кузнецова М.Ю.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри приватного та соціального права,
завідувач кафедри приватного та соціального права
Сумського національного аграрного університету
ORCID: 0000-0003-3566-6016*

Роговенко О.В., Бондар Н.А., Кузнецова М.Ю. Спеціалізований омбудсман як інститут захисту екологічних прав людини: міжнародний досвід та українські реалії.

У статті досліджується роль спеціалізованого омбудсмана як ефективного інституту захисту екологічних прав людини. Проаналізовано генезу та розвиток концепції спеціалізованого омбудсмана, його місце в системі державного управління та особливості функціонування. На основі аналізу міжнародного досвіду функціонування екологічних омбудсманів (комісарів, захисників) виокремлено ключові моделі та найкращі практики. Розглянуто актуальність та перспективи впровадження інституту екологічного омбудсмана в Україні, враховуючи виклики, пов'язані з наслідками військової агресії, та євроінтеграційні процеси, що вимагають посилення захисту довкілля та екологічних прав.

Акцентовано на необхідності впровадження інституту екологічного омбудсмана в Україні на основі наступних факторів: масштабна екологічна шкода внаслідок військової агресії РФ; необхідність повоєнного екологічного відновлення; євроінтеграційний курс України; зростання екологічної свідомості та активності громадянського суспільства; велика територія та біологічне різноманіття України.

Інститут спеціалізованого омбудсмана, зокрема екологічного омбудсмана, є сучасною відповіддю на ускладнення суспільних відносин та зростання вимог до захисту прав людини. Генеза спеціалізованих омбудсманів пов'язана з еволюцією класичного інституту, необхідністю фокусування на конкретних сферах та інтересах вразливих груп. Екологічний омбудсман виступає як критично важливий інституційний механізм, що виник як відповідь на глобальні екологічні виклики та потребу в незалежному захисті екологічних прав людини. Міжнародний досвід функціонування екологічних омбудсманів демонструє різноманіття моделей, але спільні риси у функціях (захист прав, моніторинг, посередництво, популяризація сталого розвитку) підтверджують ефективність цього інституту.

Для України запровадження інституту екологічного омбудсмана є назрілою необхідністю, що обумовлена наслідками військової агресії, євроінтеграційними прагненнями та потребою у посиленні захисту довкілля та екологічних прав громадян. Це сприятиме ефективнішому публічному адмініструванню у сфері екології та наближенню до стандартів сталого розвитку.

Ключові слова: спеціалізований омбудсман, екологічний омбудсман, екологічні права, захист прав людини, міжнародний досвід, Україна, сталий розвиток, публічне адміністрування, екологічна безпека.

Roghovenko, O.V., Bondar, N.A., Kuznetsova, M.Yu. Specialized ombudsman as an institution for the protection of environmental human rights: international experience and Ukrainian realities.

The article examines the role of a specialized ombudsman as an effective mechanism for protecting environmental human rights. It analyzes the genesis and evolution of the concept, its position within the public administration system, and operational specificities. Based on an overview of international practices regarding environmental ombudsman (commissioners, defenders), the study identifies key models and best practices. The paper explores the relevance and prospects of introducing the environmental ombudsman institution in Ukraine, considering the consequences of military aggression and the country's European integration processes, which require strengthening environmental protection and safeguarding environmental rights.

Particular emphasis is placed on the need to establish the institution of an environmental ombudsman in Ukraine, based on several factors: large-scale environmental damage caused by the Russian Federation's military aggression; the necessity of post-war environmental restoration; Ukraine's European integration aspirations; growing environmental awareness and civic activism; and the country's vast territory and rich biodiversity.

The institution of a specialized ombudsman, particularly an environmental ombudsman, is a modern response to the increasing complexity of social relations and rising demands for human rights protection. Its development is rooted in the evolution of the classical ombudsman institution and the need to address specific areas and the interests of vulnerable groups. The environmental ombudsman represents a vital institutional mechanism developed in response to global environmental challenges and the demand for independent protection of environmental rights. International experience demonstrates a diversity of models, yet the standard functions they perform (rights protection, monitoring, mediation, and promotion of sustainable development) affirm the effectiveness of this institution.

For Ukraine, introducing an environmental ombudsman is a pressing necessity, driven by the consequences of war, the demands of European integration, and the urgent need to strengthen environmental governance and ensure citizens' environmental rights. Its implementation will contribute to more effective public administration in the environmental sphere and support the alignment with sustainable development standards.

Key words: specialized ombudsman, environmental ombudsman, environmental rights, human rights protection, international experience, Ukraine, sustainable development, public administration, environmental security.

Постановка проблеми. Сучасний світ характеризується ускладненням суспільних відносин та зростанням вимог до якості державного управління та захисту прав людини. Класичний інститут омбудсмана, що традиційно виконує функції загального нагляду за дотриманням прав і свобод, поступово еволюціонує, адаптуючись до нових викликів. Одним із проявів цієї еволюції є поява та розвиток спеціалізованих омбудсманів, які зосереджуються на захисті прав окремих категорій громадян або у конкретних сферах суспільного життя.

Екологічні права людини – право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, доступ до екологічної інформації, участь у прийнятті екологічних рішень та відшкодування екологічної шкоди – є фундаментальними для забезпечення добробуту суспільства та сталого розвитку. Однак, їхня реалізація часто стикається з серйозними перешкодами, зокрема в Україні, де масштабна екологічна шкода, спричинена військовою агресією, актуалізує питання ефективних механізмів захисту довкілля та притягнення до відповідальності. У цьому контексті, запровадження інституту екологічного омбудсмана в Україні стає не лише науково обґрунтованим, а й практично необхідним кроком.

Метою цієї статті є аналіз ролі спеціалізованого омбудсмана, зокрема екологічного, як інституту захисту прав людини на міжнародному рівні та оцінка перспектив його впровадження в українських реаліях.

Стан опрацювання проблематики. Праці Л. Голяк та Л. Рябовол розкривають становлення та розвиток інституту спеціалізованого омбудсмана, зокрема проблематику його спеціалізації в зарубіжних країнах. Дослідження Р. Бабія про бізнес-омбудсмана також підкреслює тенденцію до спеціалізації та виклики у визначенні їхнього поняття. Робота Р. Ханік-Посполітак та В. Посполітака розглядає систему спеціалізованих омбудсменів в Україні як механізм альтернативного вирішення спорів, що актуалізує роль таких інституцій у національному правовому полі. Стаття Н. Бондар та Р. Осетрова, зосереджуються на інституційному та функціонально-правовому забезпеченні екологічної функції держави, що дозволяє зрозуміти загальний контекст, у якому діятиме екологічний омбудсмен. Особливе місце у списку займає праця Çakır Sümer, G. (турецькою мовою), яка прямо стосується екологічного омбудсмана та омбудсменства для довкілля. Наукові праці М. Кузнецової,

Н. Гресь та В. Шапрана, а також Т. Лагойди безпосередньо обґрунтовують необхідність запровадження посади уповноваженого з екологічних прав людини в Україні.

Виклад основного матеріалу. Інституція омбудсмана, незалежно від її сучасних форм, вже не виконує функції у сфері прав людини лише як додаткові чи побічні — вони стали невід’ємною та необхідною складовою її основного призначення. Крім того, роль у сфері прав людини більше не є прерогативою так званих гібридних офісів: ці дві функції фактично об’єдналися. Омбудсман є беззаперечно інституцією захисту прав людини і не може досягти успіху без цього, зважаючи на виклики та проблеми, що постають перед ним у середовищі XXI століття [1, с. 18]. Інститут омбудсмана, що походить зі Швеції (1809 р.), як механізм парламентського контролю за адміністрацією, з часом набув глобального поширення та диверсифікації. Ця еволюція призвела до виникнення інституцій спеціалізованих омбудсманів.

Хоча єдиного нормативного визначення «спеціалізованого омбудсмана» в правничій науці немає, його сутність полягає у фокусуванні на захисті прав у конкретній, вузько визначеній сфері або інтересів специфічних груп населення. Л. Голяк визначає спеціалізованого омбудсмана як незалежну авторитетну особу, що виступає посередником між певною групою населення/сферою та державними органами, здійснюючи моніторинг, запити та надаючи рекомендації для усунення порушень прав людини [2, с. 66]. Л. Рябовол зазначає, що такі інституції виникають, коли суспільство відчуває актуальну потребу в захисті прав окремих категорій осіб або в певних сферах життя, що свідчить про високий рівень правозахисної функції держави та розвитку громадянського суспільства [3, с. 46]. Р. Бабій окреслює, що посади спеціалізованих омбудсманів можуть застосовуватися в різноманітних сферах, але мета їх діяльності залишається єдиною – заохочення і захист прав людини та інформування громадськості про права, які вона має [4, с. 66]. Звертаємо увагу на те, що сутність інституту спеціалізованого омбудсмана полягає в захисті прав людини в окремих сферах. Науковці сходяться на тому, що це незалежна і авторитетна особа чи інституція, яка виконує посередницьку функцію між державою та певною категорією населення. Вона здійснює моніторинг, ініціює запити, надає рекомендації для усунення порушень і сприяє поінформованості громадськості. Виникнення таких інститутів зазвичай зумовлено нагальною потребою в додатковому захисті прав у специфічних сферах, що свідчить про зрілість громадянського суспільства та ефективність правозахисної функції держави.

Науковці Р. Ханік-Посполітак та В. Посполітак виокремлюють основні практичні проблеми у діяльності всіх видів спеціалізованих омбудсманів, зокрема в Україні: відсутність законодавчого регулювання їх діяльності (крім мовного та освітнього омбудсмена), де б чітко було визначено принципи їх діяльності та компетенцію; визначення юридичної сили рішень, які приймаються спеціалізованими омбудсменами за результатами вирішення спору, для сторін конфлікту; відсутність довіри; фінансування [5, с. 365-366]. Отже, для ефективного просування інституту спеціалізованого омбудсмана в Україні, як у загальному вимірі, так і щодо окремих його форм, необхідно подолати низку практичних бар’єрів та, передусім, посилити фундаментальні наукові розвідки у відповідній сфері.

Спеціалізовані омбудсмани функціонують на різних рівнях (національному, регіональному, місцевому, наднаціональному) та можуть мати різну структуру та джерела фінансування (державні, приватні). Їхня діяльність сприяє посиленню ефективності публічного адміністрування, забезпечуючи незалежний та експертний погляд на проблеми, що виникають у конкретних галузях. Отже, спеціалізація омбудсманів у сфері захисту довкілля стала відповіддю на зростаючі екологічні виклики, потребу в ефективному захисті екологічних прав громадян та забезпеченні екологічної функції держави, як «сукупності заходів, які держава приймає для забезпечення екологічної безпеки та збереження природних ресурсів для майбутніх поколінь» [6, с. 15].

Міжнародний досвід та досвід зарубіжних країн свідчить про різноманіття моделей екологічного омбудсмана. Прикладами екологічних омбудсменів є: Омбудсмен із питань довкілля (Нова Зеландія); Екологічний омбудсмен (Філіппіни); Омбудсмен із захисту довкілля (Відень, Австрія); Омбудсмен з питань довкілля та сталого розвитку в канадській провінції Онтаріо; Омбудсмен із захисту довкілля для майбутніх поколінь – Зелений омбудсмен (Угорщина); Омбудсмен із питань екологічної справедливості (США – Колорадо); Омбудсмен із питань якості довкілля (США – Луїзіана); Національний комітет з екологічних скарг (Кенія) [7, с. 215].

Інститут екологічного омбудсмана організований як на національному, так і на глобальному рівнях. Міжнародний центр омбудсменів з питань довкілля та розвитку – OmCED (International Ombudsman Centre for the Environment and Development) працює над запобіганням та вирішенням міжнародних або транскордонних конфліктів, що стосуються довкілля, природних ресурсів та сталого розвитку. Він був спільно заснований Всесвітньою радою та Всесвітнім союзом охорони природи (МСОП) [7, с. 215].

Погоджуючись з думкою О. Борщевської та В. Згурської, що українській правовій спільноті також необхідно розробити стратегію подолання наслідків порушень прав і свобод людини, запобіжних заходів та ініціювати міжнародно-правову співпрацю щодо реагування на збройну агресію росії в контексті транскордонних екологічних прав. Зокрема, це передбачає: визначити тривалість екологічного кримінального правопорушення як кваліфікуючий фактор для тяжкості злочину та санкцій у національних та міжнародних документах; розробити та запровадити спеціальний механізм для розрахунку та компенсації економічної, екологічної та антропогенної шкоди, завданої російською федерацією Україні та іншим країнам; сформувати міжнародний примусової компенсації шкоди, завданої росією, без її згоди, використовуючи міжнародні важелі та визнання її країною-агресоркою; запровадити обмін досвідом та співпрацю з міжнародними фахівцями для покращення системи захисту екологічних прав; окреслити діяльність нових національних та міжнародних комісій, які фіксуватимуть та оперативно реагуватимуть на екологічні правопорушення під час збройних конфліктів [8, с. 17].

Узагальнюючи опрацьований матеріал необхідно окреслити функції спеціалізованих омбудсманів в екологічній сфері, до яких відносять: захист екологічних прав громадян, моніторинг дотримання екологічного законодавства, посередництво у вирішенні конфліктів, популяризацію принципів сталого розвитку та контроль за виконанням кліматичних зобов'язань. Кожна країна, виходячи зі своїх національних особливостей, формує унікальний адміністративно-правовий статус екологічного омбудсмана, що є предметом наукового інтересу.

В Україні, попри значний прогрес у розбудові інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, спеціалізована інституція екологічного омбудсмана наразі відсутня. Однак її запровадження є вкрай актуальним та доцільним з огляду на наступні фактори:

по-перше, масштабна екологічна шкода внаслідок військової агресії рф. Бойові дії спричинили безпрецедентні руйнування екосистем, забруднення ґрунтів, водних ресурсів та атмосферного повітря. Екологічний омбудсман може відіграти ключову роль у документуванні цих злочинів, оцінці збитків та сприянні їх відшкодуванню;

по-друге, необхідність повоєнного екологічного відновлення. Інститут екологічного омбудсмана стане важливим інструментом контролю за прозорістю та ефективністю процесів екологічного відновлення, залученням міжнародних ресурсів та дотриманням принципів сталого розвитку;

по-третє, євроінтеграційний курс України. Адаптація українського законодавства до європейських стандартів у сфері охорони довкілля та забезпечення екологічних прав є однією з ключових вимог. Екологічний омбудсман може сприяти ефективній імплементації цих стандартів та підвищенню якості державного управління у сфері екології;

по-четверте, зростання екологічної свідомості та активності громадянського суспільства. Громадськість все більше усвідомлює важливість екологічних проблем та вимагає дієвих механізмів захисту своїх прав. Екологічний омбудсман може стати ефективною ланкою між державою та суспільством;

по-п'яте, велика територія та біологічне різноманіття України. Це вимагає спеціалізованого підходу до захисту довкілля та можливості створення регіональних представництв екологічного омбудсмана.

Погоджуємося з думкою науковців, що основними завданнями екологічного омбудсмана 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 [9, с. 114].

Т. Лагойда визначає, що однією з відмінностей спеціалізованих омбудсменів в різних країнах є місце, яке вони займають в системі органів влади. В деяких випадках даний інститут – допоміжним органом представницької влади, в інших – виконавчої або безпосередньо очільника держави [10, с. 409]. На нашу думку, для України можливі наступні моделі організації інституту екологічного омбудсмана:

Модель спеціалізованого заступника – створення посади заступника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який спеціалізується на екологічних питаннях.

Модель окремого інституту – створення незалежного інституту екологічного омбудсмана з власними повноваженнями та ресурсами.

Модель координаційного органу - створення спеціалізованого підрозділу при існуючому омбудсмані з координаційними функціями.

Українські науковці активно підтримують ідею запровадження посади екологічного омбудсмана, вказуючи на його потенціал у посиленні управлінського впливу на екологічні правовідносини, покращенні інституційно-функціонального забезпечення екологічних прав людини та громадянина, а також підвищенні правової культури та екологічної свідомості.

Висновки. Інститут спеціалізованого омбудсмана є важливим механізмом захисту екологічних прав людини, що довів свою ефективність у багатьох країнах світу. Міжнародний досвід демонструє різноманітні моделі організації та функціонування екологічних омбудсманів, які можуть бути адаптовані до українських реалій.

Створення інституту екологічного омбудсмана в Україні є необхідним кроком для забезпечення ефективного захисту екологічних прав громадян. Це сприятиме підвищенню рівня екологічної правосвідомості, покращенню якості навколишнього середовища та зміцненню демократичних інститутів.

Успішне функціонування екологічного омбудсмана потребує відповідного законодавчого забезпечення, достатнього фінансування, кваліфікованих кадрів та підтримки громадськості. Врахування міжнародного досвіду та українських особливостей дозволить створити ефективну систему захисту екологічних прав, яка відповідатиме європейським стандартам та потребам українського суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Victor O. Ayeni (2009) Ombudsmen as Human Rights Institutions: The New Face of a Global Expansion. URL: file:///D:/%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%87%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F/Stockholm%20Conference_09.%20Workshop%201_Victor%20Ayeni.pdf.
2. Голяк Л.В. Становлення та розвиток інституту спеціалізованого омбудсмана. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: Право. 2011. Вип. 1. С. 61–67.
3. Рябовол Л.Т. Проблематика інституту омбудсмена в зарубіжних країнах: стан наукових пошуків. *Держава та регіони*. Серія: Право. 2019. № 3 (65). С. 43–48. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2019-3-7>.
4. Бабій Р.В. Проблеми визначення поняття омбудсмана із захисту прав підприємців (бізнес-омбудсмана). *Часопис Київського університету права*. 2023. № 3. С. 65–69.
5. Ханик-Посполітак Р., Посполітак В. Система спеціалізованих омбудсменів в Україні як один з механізмів альтернативного вирішення спорів. Доступ до правосуддя в умовах сталого розвитку: до 30-річчя незалежності України: Колективна монографія / за заг. ред. Юрія Притики та Ірини Ізарової. Київ: ВД «Дакор», 2021. С. 357–372.
6. Бондар Н.А., Осетров Р.В. Інституційне та функціонально-правове забезпечення екологічної функції держави. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 3. С. 11–16. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.03.1>.
7. Çakır Sümer, G. (2024). ÇEVRE İÇİN OMBUDSMANLIK VEYA ÇEVRE OMBUDSMANLIĞI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME. *Ombudsman Akademik* (20), 207–228. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/3839751>.
8. Борщевська О.М., Згурська В.В. Проблематика захисту конституційного права осіб на безпечне для життя і здоров'я довкілля під час збройної агресії російської федерації в Україні. *Екологічне право*. 2024. № 3-4. С. 14–18. DOI: <https://doi.org/10.37687/2413-7189.2024.3-4.2>.
9. 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*. Серія: Право. 2024. № 83. Том 2. С. 110–115. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.15>.
10. Лагойда Т.В. Спеціалізований екологічний омбудсмен як чинник гарантування екологічних прав в Україні. Сучасна парадигма публічного та приватного права в умовах сталого розвитку: монографія. Том 1. Izdevniecība "Baltija Publishing" (м. Рига, Латвія). 2023. С. 397–413. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-331-6-18>.