

Жмакін С. А.,

аспірант кафедри адміністративного та інформаційного права

Сумського національного аграрного університету

ORCID: 0009-0009-1526-8898

ПРАВОВА ПРИРОДА ІНСТИТУТУ ЕКОЛОГІЧНОГО ОМБУДСМЕНА: ДОСВІД НОВОЇ ЗЕЛАНДІЇ

LEGAL NATURE OF THE ENVIRONMENTAL OMBUDSMAN INSTITUTION: THE NEW ZEALAND EXPERIENCE

Сьогодення характеризується тим, що омбудсмени є важливою та постійною частиною правових систем у більшості країн світу, і багато країн мають омбудсменів як у державному, так і в приватному секторах. Необхідно підкреслити, що інститут омбудсменів розглядають як новітній інституційний механізм захисту прав людини. В теорії права існує безліч моделей існування інституту омбудсмена. Одним із спеціалізованих омбудсменів є екологічний омбудсмен (також відомий як екологічний комісар, екологічний захисник, омбудсмен з питань навколишнього середовища, уповноважений з навколишнього середовища тощо). Аналізуючи досвід впровадження інституту екологічного омбудсмена в Новій Зеландії, можна зрозуміти, як цей механізм може бути корисним для України. В Новій Зеландії екологічний омбудсмен має офіційну назву — Уповноважений парламенту з навколишнього середовища (*Parliamentary Commissioner for the Environment*), правовий статус якого отримав закріплення у Законі про навколишнє середовище 1986 року. Визначено, що досліджуваний об'єкт державного контролю є незалежним посадовцем, призначеним парламентом, і має за мету забезпечити ефективний нагляд за управлінням навколишнім середовищем, надає рекомендації з питань його поліпшення. Окреслено функції та компетенцію Уповноваженого парламенту з навколишнього середовища Нової Зеландії. Встановлено, що він має широкі повноваження для виконання своїх обов'язків, такі як, розслідування скарг щодо порушення управління довкіллям, вносити рекомендації щодо політики та законодавства, проводити аналіз впливу рішень уряду тощо. Україна на сьогоднішній день не має інституту екологічного омбудсмена, але впровадження такого інституту може мати вагомий вплив у сприянні сталому розвитку та захисті екологічних прав людини. Встановлено, що шляхом компаративістичного аналізу з досвідом Нової Зеландії, можна зрозуміти, які функції та повноваження повинні бути надані екологічному омбудсмену в Україні.

Ключові слова: Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, екологічний омбудсмен, Уповноважений парламенту з навколишнього середовища, правова природа інституту, екологічні права, суб'єкти державного контролю.

Ombudsmen are an important and permanent part of legal systems in most countries of the world today, and many countries have Ombudsmen in both the public and private sectors. It should be emphasized that the Institution of Ombudsmen is considered as the newest institutional mechanism for the protection of human rights. There are many models of Ombudsman Institution's existence in the theory of law. One of the Specialized Ombudsmen is the Environmental Ombudsman (also known as Ecological Commissioner, Environmental Defender, Environmental Commissioner, etc.). There is no such institution in Ukraine currently. So, it is not only scientific, but also practical interest. The aim of this research is to analyze the experience of Environmental Ombudsman's Institute implementation in Ukraine using the example of a similar institute in New Zealand. In New Zealand, the Environmental Ombudsman has an official title – Parliamentary Commissioner for the Environment, – whose legal status was enshrined in the Environment Act of 1986. It was determined that this subject of state control is an independent official appointed by the Parliament, and aims to ensure effective supervision of environmental management, provides recommendations for its improvement. The functions and competence of Parliamentary Commissioner for the Environment of New Zealand are outlined. It was determined that Commissioner had broad powers to carry out duties, such as investigating complaints of environmental mismanagement, making policy and legislative recommendations, analyzing the impact of government decisions, etc. It was proved that the establishment of the Environmental Ombudsman Institute in Ukraine can play an important role in promoting sustainable development and environmental human rights in our country.

Key words: Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, Environmental Ombudsman, Parliamentary Commissioner for the Environment, legal nature of the institute, environmental rights, subjects of state control.

Постановка проблеми. В останні десятиліття у світі все більшої популярності набуває така інституція, як омбудсмен. Це пов'язано в першу чергу з глобалізаційними процесами, загальною концепцією

сталого розвитку та поширеністю альтернативних механізмів вирішення спорів, з якими часто асоціюють омбудсменів. Інституція омбудсмена стала досить поширеною і важливою частиною правових

систем багатьох країн у світі. Омбудсмени виступають як незалежні посередники між громадянами та органами влади, а їх головна мета полягає у захисті прав і свобод людей. Необхідно підкреслити, що інститут омбудсменів розглядають як новітній інституційний механізм захисту прав людини. Враховуючи той факт, що інститути омбудсменів у державному секторі існують у більшості країн з 1960-х років спостерігаємо тенденцію до створення інститутів спеціалізованих омбудсменів. Першими омбудсменами були представники держави, але з часом виникла потреба в омбудсменах, які спеціалізуються на конкретних сферах, таких як права дитини, права жінок, права мігрантів, права споживачів тощо. Це свідчить про розвиток і розширення цієї інституції. З огляду на це, кожна держава має свій національний план побудови цієї інституції. Статус і повноваження омбудсмена можуть варіюватися в різних країнах. У деяких випадках омбудсмен є незалежним органом, в інших – підпорядкованим парламенту або виконавчій владі. Він може мати право розслідувати скарги громадян на порушення їх прав, проводити інспекції, виносити рекомендації та робити пропозиції щодо поліпшення законодавства та адміністративних процедур. Деякі омбудсмени також займаються популяризацією прав людини, надають консультативну допомогу та проводять навчальні заходи.

Як показує практика, на сьогодні практично жодна країна не встановлює однакового правового статусу інституту омбудсмена, тому дослідження моделей та різноманітних глобальних закономірностей його діяльності має науковий і практичний інтерес, який дозволяє краще розуміти ефективні методи захисту прав людини та впливу омбудсменів на політику держави.

Загальноприйнято вважати, що перший сучасний офіс омбудсмена був заснований у Швеції в 1809 році. Його завдання – захищати права громадян від порушень виконавчою владою. Але науковці встановили, що історія діяльності омбудсмена розпочалася значно раніше. Задовго до запровадження цього інституту у Швеції, він існував у Китаї, Греції, Іспанії, Римі в різних формах захисту інтересів народу і спостерігачів суспільної моралі, які можна порівняти з функціями теперішніх омбудсменів. Інститут омбудсмена в сучасному вигляді спочатку існував тільки в скандинавських країнах (Фінляндія – 1919 р., Норвегія – 1952 р., Данія – 1953 р.), а пізніше став отримувати поширення за межами Скандинавії (Великобританія, Канада, Франція, Португалія, Австралія). Нині державні правозахисники, маючи різний ступінь повноважень і впливу, працюють на національному, регіональному та місцевому рівнях більш ніж у ста країнах світу [1, с. 259].

З 1960-х років концепція омбудсмена, здається, набула популярності в усьому світі. Зараз у більшості

країн світу існує інститут омбудсмена принаймні на державному рівні. Для громадян омбудсмен є альтернативою дорогим і складним судовим процедурам. Окремі питання часто можна вирішити швидко та гнучко. Це особиста відповідальність омбудсмена. На основі свого досвіду роботи зі скаргами громадян омбудсмен дає рекомендації щодо внесення змін до законів, нормативних актів та/або організаційних структур. Омбудсмен не має повноважень приймати обов'язкові рішення, але він має повноваження виявляти проблеми в організаціях і переконувати їх виконувати його рекомендації.

Погоджуючись з думкою О. Марцеляка, омбудсмен – це складний соціально-правовий феномен, який пройшов тривалий шлях становлення і трансформувався із традиційної шведської моделі в різноманітні схеми. Він відноситься до нечисленного типу інститутів, які, не змінюючи свого призначення, здатні модифікуватися [4, с. 20], що призводить до появи нових моделей.

В теорії права існує безліч моделей існування інституту омбудсмена. Одним зі спеціалізованих омбудсменів є екологічний омбудсмен (також відомий як екологічний комісар, екологічний захисник, омбудсмен з питань навколишнього середовища, уповноважений з навколишнього середовища тощо). В Україні, наразі, така інституція відсутня, що становить не лише науковий, але і практичний інтерес.

Мета статті. Метою цієї наукової розвідки є аналіз досвіду впровадження інституту екологічного омбудсмена в Україні на прикладі аналогічного інституту Нової Зеландії.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. В юридичній літературі аналізу правової природи інституту екологічного омбудсмена приділяли увагу А. Гайдай, О. Марцеляк, Ю. Палєєва, Л. Рябовол та інші. Однак, питанням вивчення зарубіжного досвіду функціонування Уповноваженого парламенту з навколишнього середовища Нової Зеландії уваги майже не приділялося.

Виклад основного матеріалу. Досвід санкціонування інституту екологічного омбудсмена Нової Зеландії та визначення правової природи цього інституту, не був випадковим. 13 грудня 2022 року Президент України В. Зеленський звернувся до парламенту й народу Нової Зеландії, як до країни, яка розуміє, що руйнація навколишнього природного середовища дорівнює руйнації життя, і яка може допомогти дипломатичній мобілізації свого регіону заради того, щоб реалізувати українську формулу миру та протидіяти екоциду, закликав Нову Зеландію взяти на себе лідерство в підтримці на міжнародному рівні одного з пунктів формули миру — того, який стосується екологічної безпеки й розмінування [6]. Саме в цій країні інститут екологічного омбудсмена ефективно функціонує з 1986 року. Визначаючи системний метод досліджуваний інститут є

спеціалізованим омбудсменом. Ю. Палеева поняття «спеціалізованого омбудсмена» визначає як незалежну авторитетну особу, головною метою якої полягає в тому, щоб діяти як посередник між певною групою населення й державними органами чи органами місцевого самоврядування, а також в цій якості проводити моніторинг законодавства й діяльності органів управління на основі повноважень, які дозволяють звертатися із запитом та мати доступ до необхідної інформації, подавати рекомендації щодо протидії фактам поганого управління й усунення порушень прав людини [5, с. 85].

Інститут екологічного омбудсмана є одним з інструментів захисту прав на природне середовище та забезпечення екологічної безпеки. Його створення пов'язане з розвитком світової спільноти та зростанням уваги до проблем довкілля. Екологічний омбудсмен – це посадова особа відповідальна за захист і сприяння екологічним правам і сталому розвитку. Основна роль екологічного омбудсмана полягає в тому, щоб забезпечити виконання екологічних законів і нормативних актів, а також розв'язання екологічних проблем громадськості. У багатьох країнах світу інститут екологічного омбудсмана закріплений у конституції або у національному законодавстві.

В Новій Зеландії екологічний омбудсмен має офіційну назву – Уповноважений парламенту з навколишнього середовища (Parliamentary Commissioner for the Environment) (далі – Уповноважений), правовий статус якого отримав закріплення у Законі про навколишнє середовище 1986 року (далі – Закон) [2]. Парламент в Новій Зеландії складається з Палати представників (асамблеї обраних депутатів) і Генерал-губернатора (представника королеви). Відповідно до Закону про навколишнє середовище, Уповноважений парламенту з навколишнього середовища є посадовою особою, яка призначається генерал-губернатором за рекомендацією Палати представників на 5 років, але Закон дозволяє цей термін продовжити. Цікавим видається те, що з моменту запровадження цієї посади в Новій Зеландії її обіймали чотири особи, кожна з яких обіймала цю посаду два терміни поспіль. Уповноважений є одним із трьох посадових осіб парламенту (омбудсмена, контролера та генерального аудитора), які є незалежними від виконавчої влади, можуть переглядати діяльність уряду в межах компетенції та звітують безпосередньо парламенту.

Уповноважений парламенту з навколишнього середовища має широкі повноваження щодо розслідування екологічних правопорушень і не залежить від уряду, звітує перед парламентом через спікера Палати представників та посадових осіб парламентського комітету. Необхідно підкреслити, що мета діяльності Уповноваженого суттєво відрізняється від мети діяльності державних екологічних установ, таких як Міністерство навколишнього середовища,

Управління охорони навколишнього середовища та Департамент охорони природи. Вся робота Уповноваженого спрямована на досягнення єдиного результату: незалежні звіти та консультації з питань навколишнього середовища, а також завдання підтримувати або покращувати якість навколишнього середовища Нової Зеландії. Рішення щодо зміни екологічного законодавства, політики та інституційних механізмів є відповідальністю парламенту, уряду та місцевого самоврядування. Виконання цих рішень та моніторинг їхнього впливу на довкілля є обов'язком державних органів [3].

З огляду на достатність фінансових ресурсів для виконання своїх повноважень та персоніфікованість інституції, Уповноважений має незалежність у здійсненні кадрової та організаційної політики. Відповідно до статті 11 Закону, Уповноважений може сформувати мультидисциплінарну команду, з консультантами, що охоплюють такі різноманітні галузі, як аналітичне моделювання, біологія, хімія, екологія, економіка, фінанси, лісове господарство, географія, геологія, історія, право, література, морські науки, фізика, планування, політика, управління ресурсами, аналіз ризиків, соціальні науки, ґрунтознавство, управління водними ресурсами для ефективного виконання функцій, повноважень та обов'язків Уповноваженого відповідно до цього Закону [2]. Ця команда формується Уповноваженим для забезпечення адміністративної, дослідницької, технічної підтримки своєї діяльності.

Щодо функцій Уповноваженого, то вони закріплені статтею 16 Закону і є достатньо широкими. Функціями Уповноваженого є:

- з метою підтримки та покращення якості навколишнього середовища, періодично переглядати систему установ і процесів, встановлених урядом для управління розподілом, використанням і збереженням природних ресурсів, а також звітувати про результати Палаті представників;

- досліджувати ефективність екологічного планування та управління навколишнім середовищем, що здійснюються державними органами, і давати їм рекомендації щодо будь-яких коригувальних заходів, які Уповноважений вважає бажаними;

- досліджувати будь-яке питання, де навколишнє середовище може зазнати або зазнало негативного впливу;

- консультувати щодо запобіжних заходів або заходів щодо виправлення стану та звітувати Палаті представників;

- на вимогу Палати представників або будь-якого спеціального комітету Палати представників, звітувати Палаті представників або комітету про будь-яку петицію, законопроект або інше питання, що розглядається Палатою представників або комітетом, предмет якого може мати значний вплив на навколишнє середовище;

– за вказівкою Палати представників розслідувати будь-яке питання, яке мало або може мати значний і шкідливий вплив на навколишнє середовище, і повідомляти Палаті про результати розслідування:

– здійснювати та заохочувати збір та розповсюдження інформації, що стосується навколишнього середовища:

– заохочувати профілактичні та відновлювальні дії для захисту навколишнього середовища [2].

Функції Уповноваженого реалізуються у зовнішніх проявах різних видів практичної діяльності та полягають в забезпеченні екологічних прав громадян. Аналізуючи зміст функцій Уповноваженого, за способами та засобами можна виокремити наступні функції – контроль-наглядову, співпраця з органами державної влади, правовідновлюючу, превентивну, інформаційно-аналітичну, організаторсько-управлінську.

Відповідно до статті 18 Закону, Уповноважений має повноваження, які можуть бути необхідними для виконання його функцій, передбачених статтею 16 Закону. До таких можна віднести широкі повноваження щодо отримання інформації, так, Уповноважений може запитувати інформацію, яка не є загальнодоступною, у будь-якої організації чи особи; у разі ненадання інформації, Уповноважений може викликати осіб для проведення огляду під присягою. Ці повноваження отримувати інформацію супроводжується обов'язком зберігати таємницю. Уповноважений розкриває отриману інформацію лише в тому випадку, якщо вважатиме це необхідним для виконання своїх функцій. Уповноважений може давати рекомендації, але не може вимагати їх виконання [2].

Інституція екологічного омбудсмена Нової Зеландії базується на концепції «правової природи». Це означає, що екосистеми визнаються суб'єктами права, що дає змогу омбудсмену захищати права природи в суді та забезпечувати дію ефективних механізмів захисту довкілля. Необхідно зауважити, що екологічний омбудсмен Нової Зеландії має досить широкі повноваження, наприклад, право відвідувати будь-яке місце для перевірки стану навколишнього середовища, розслідування пов'язаних з ними порушень, може звернутися до суду з позовом та вимагати відшкодування завданої шкоди, проводить просвітницьку роботу серед громадськості з питань охорони довкілля, співпрацює з урядом та іншими зацікавленими сторонами для розробки та вдосконалення природоохоронного та екологічного законодавства.

Узагальнюючи нормативні положення Нової Зеландії щодо діяльності та компетенції екологічного омбудсмена, можна припустити, що основною метою діяльності екологічного омбудсмена в Україні має бути – захист прав людей на чисте та здорове довкілля, а також контроль за дотриманням екологічних норм та стандартів. Необхідно погодитися з

думкою Л. Рябовол, що спеціалізовані омбудсмени з'являються тоді, коли в суспільстві актуалізується потреба в захисті прав окремих категорій осіб або у певних сферах життя та діяльності суспільства, або на певних адміністративно-територіальних рівнях. Наявність такого правозахисного інструменту засвідчує високий рівень як здійснення державою правозахисної функції, так і розвитку громадянського суспільства, адже омбудсмен – державно-громадський інститут [7, с. 46].

Окрім Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, в Україні сьогодні вже діють спеціалізовані омбудсмени – Уповноважений Президента України з прав дитини (2011 р.), Уповноважений із захисту державної мови (2019 р.), освітній омбудсмен (2018 р.), рада бізнес-омбудсмена (2014р.), щодо екологічного омбудсмена в Україні, на наше переконання, цей орган має бути незалежним від уряду та бути представником парламенту, враховуючи ієрархію державних органів у екологічній сфері. Також можна запропонувати наступну компетенцію екологічного омбудсмена в Україні: розслідування скарг щодо екологічних порушень; інформування щодо екологічних прав та обов'язків, стану навколишнього природного середовища; забезпечення екологічної освіти та просвіти населення; просування практик сталого розвитку; дотримання законодавства про довкілля та прав громадян на чисте довкілля; внесення пропозицій щодо поліпшення екологічного законодавства; здатність проводити незалежні дослідження, аналізувати стан довкілля та оцінювати екологічні наслідки різних проєктів; звернення до державних органів з вимогою прийняти необхідні заходи для забезпечення екологічної безпеки та захисту прав громадян на чисте довкілля тощо.

Отже, інститут екологічного омбудсмена потрібно розглядати не лише, як орган, який суто розглядає скарги громадян, а його покликання значно ширше, яке має включати контроль за діяльністю органів державної влади щодо імплементації міжнародних стандартів екологічних прав людини та їх захисту, а також сприяти забезпеченню балансу інтересів держави та громадянського суспільства в умовах сталого розвитку.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Впровадження інституту екологічного омбудсмена в Україні може дійсно мати значний вплив на сприяння сталому розвитку та захисту екологічних прав людини. Екологічний омбудсмен може виконувати ряд важливих функцій, які допоможуть покращити стан навколишнього середовища та екологічної політики держави.

Досвід діяльності Уповноваженого парламенту з навколишнього середовища Нової Зеландії може слугувати важливим джерелом для прогнозування компетенції та функцій екологічного омбудсмена в Україні. Один з головних аспектів роботи

екологічного омбудсмена полягає у контролі за дотриманням екологічних законів та нормативних актів. Він може ретельно перевіряти виконання екологічних норм юридичними та фізичними особами, органами влади та іншими суб'єктами, а також розслідувати скарги громадян на порушення їх екологічних прав. Омбудсмен також може виступати як посередник у конфліктах, пов'язаних з екологічними питаннями. Він може сприяти врегулюванню суперечок між різними сторонами, заохочуючи конструктивний діалог та пошук компромісів. Він також може забезпечувати розвиток належної екологічної освіти

та інформування громадськості, підвищувати свідомість громадян щодо необхідності охорони довкілля, енергоефективності та інших аспектів сталого розвитку. Омбудсмен також може співпрацювати з урядовими органами, державними службовцями та приватними організаціями з метою просування екологічно відповідальних практик.

Подальші розвідки полягають у вивченні та аналізі інститутів екологічного омбудсмена в інших зарубіжних країнах задля застосування їх досвіду формування національного інституту екологічного омбудсмена.

Список використаних джерел:

1. Гайдай А. М. Уповноважений з питань безпечного довкілля: об'єктивні та суб'єктивні передумови впровадження інституції. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 61. С. 258–262. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip_2013_61_41 (дата звернення: 16.04.2023).
2. *Environment Act 1986*. Public Act 1986 No 127. Date of assent 18 December 1986. URL: https://www-legislation-govt-nz.translate.google.com/act/public/1986/0127/latest/DLM98975.html?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=uk&_x_tr_hl=ru&_x_tr_pto=wapp (Last accessed: 16.04.2023).
3. *Parliamentary Commissioner for the Environment*. URL: <https://pce.parliament.nz/about-us/the-commissioner/> (Last accessed: 16.04.2023).
4. Марцеляк О. В. Конституційно-правовий статус інституту омбудсмена: світовий досвід та українська модель: автореф. ... дис. докт. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2004. 36 с.
5. Палеева Ю.С. Спеціалізовані омбудсмени в зарубіжних країнах: досвід для України. *Альманах міжнародного права*. 2015. Випуск 7. С. 84–91.
6. Промова Президента України Володимира Зеленського в парламенті Нової Зеландії. URL: <https://www.president.gov.ua/news/zaklika-ya-pidtrimati-ukrayinsku-formulu-miru-j-rozpochati-ko-79841> (дата звернення: 16.04.2023).
7. 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>