

УДК 349.6

А. М. ГАЙДАЙ

**УПОВНОВАЖЕНИЙ З ПИТАНЬ БЕЗПЕЧНОГО ДОВКІЛЛЯ: ОБ'ЄКТИВНІ
ТА СУБ'ЄКТИВНІ ПЕРЕДУМОВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУЦІЇ**

Аналізується діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері захисту прав громадян на безпечне довкілля. Обґрунтовано необхідність впровадження інституту Уповноваженого з питань безпечного довкілля. Окреслено коло екологічних проблем, які повинні бути негайно розглянуті та вирішені новим Омбудсманом.

Ключові слова: омбудсман, екологічне право, навколишнє середовище.

Gaidai A.N. Уполномоченный по вопросам безопасной окружающей среды: объективная и субъективная предпосылки внедрения институции

В работе дана оценка деятельности Уполномоченного Верховного Совета Украины по правам человека в сфере защиты прав граждан на безопасную окружающую среду. Обоснована необходимость внедрения в государстве, которое проповедует экологический вектор развития, института Уполномоченного по вопросам безопасной окружающей среды, обозначен круг экологических вопросов, которые должны быть незамедлительно рассмотрены и решены новым Омбудсманом.

Ключевые слова: омбудсман, экологическое право, окружающая среда.

Gaidai Andriy. Commissioner for safe environment: objective and subjective grounds for implementation of institution

In this paper, is given an assessment of the Representative of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights to protect the rights of citizens to safe environment. Proved the necessity of the implementation in the state the vector which reflects the ecological development of the Representative for safe environment, outlined the range of environmental issues that must be immediately considered and solved by the new Ombudsman.

Key words: ombudsman, environmental law, environment.

23 грудня 1997 р., згідно із Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»¹ (далі – Закон), в Україні було засновано інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (далі – Уповноважений). Це – єдиний незалежний спеціальний державний орган, що здійснює захист кон-

© ГАЙДАЙ Андрій Миколайович – президент Всеукраїнської правоекологозахисної організації «Зелений Тризуб», заслужений працівник освіти України

ституційних прав і свобод людини і громадянина на принципах відкритості, доступності всіх громадян, які потребують захисту своїх прав і свобод, відсутності бюрократичних процедур розгляду скарг та звернень, безкоштовності надання правової допомоги.

Ідея впровадження інституту Уповноваженого вперше отримала юридичне вираження в ст.55 Конституції України (1996 р.)², в якій зазначається, що кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Необхідність створення цього інституту була викликана в Україні перш за все будівництвом демократичної, соціальної, правової держави. Крім того, діяльність Уповноваженого, або Омбудсмана, як того частіше називають за кордоном, має давню історію і позитивну характеристику практичної діяльності в багатьох країнах, де він забезпечує верховенство права та справедливості.

Загальновідомо, що інститут Омбудсмана вперше був запроваджений Конституцією Швеції у 1809 році. Але науковці встановили, що історія діяльності Омбудсмана розпочалася значно раніше. Задовго до запровадження цього інституту в Швеції, він існував у Китаї, Греції, Іспанії, Римі в різних формах захисту інтересів народу і спостерігачів суспільної моралі, які можна порівняти з функціями теперішніх Омбудсманів. Інститут Омбудсмана у 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 різну ступінь повноважень і впливу, працюють на національному, регіональному та місцевому рівнях більш ніж у ста країнах світу.

За час діяльності Уповноваженого з прав людини в Україні (з 1998 по 2012 роки) до нього надійшло 1 млн. 274 тис. скарг та звернень від громадян України, осіб без громадянства, іноземців і біженців з усіх областей України, громадян близького та далекого зарубіжжя³. При цьому кількість цих звернень зростала із року в рік. Зокрема, у 2011 році до Уповноваженого звернулися за захистом своїх конституційних прав 164 тис. осіб, а це удвічі більше ніж у попередньому році. Цей факт говорить про здобуття реального авторитету інститутом Уповноваженого серед українського суспільства та правильності дій державної влади щодо його заснування. Перший Уповноважений з прав людини в Україні Ніна Карпачова зазначала, що «поява довгоочікуваної правозахисної інституції Уповноваженого з прав людини, куди кожен може звернутися за захистом своїх порушених прав, де його звернення вивчаються з особливою увагою і бажанням відновити порушені права, започаткувала зміни у морально-психологічному та правовому кліматі України. Відтепер проста людина не відчуватиме себе самотньою у боротьбі за свої права, до неї повертається надія, є до кого звертатися зі своїм болем, скаргою на байдужого чиновника»⁴.

Найбільшу увагу в своїй діяльності Уповноважений приділяє вирішенню питань порушених громадянських (56,2% від загальної кількості скарг), соціальних (16,7%), економічних (13,8%) та особистих (13,6%) прав громадян. Тому закономірно, що з цих проблем Уповноважений отримує найбільшу кількість скарг і звернень громадян. Майже щоденно йому приходится розглядати скарги щодо права на справедливий судовий захист, життя, житло, працю, землю, власність, пенсію, соціальний захист, охорону здоров'я, навчання, якісну і безпечну продукцію та послуги, особисту недоторканність, свободу від порушень прав

працівниками правоохоронних органів та дотримання прав осіб, які перебувають в місцях позбавлення волі.

На фоні зазначених статистичних даних за 2011 рік щодо діяльності Уповноваженого, на перший погляд, виглядає дивним той факт, що в країні, яка у 1986 році пережила екологічну катастрофу планетарного масштабу, відсоток скарг про порушення конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля є занадто малим і склав близько 1% від загального числа поданих скарг за рік та навіть не знайшов відображення в офіційній статистиці Уповноваженого з прав людини. Втім, такий низький показник зовсім не вказує на сприятливий стан навколишнього середовища в Україні, а має ряд особливостей, що впливають на нього.

По-перше, право на безпечне довкілля є не лише індивідуальним, але й колективним, а це значить, що його порушення зачіпає інтереси дуже великого кола осіб. Несприятливі наслідки цього порушення буває занадто важко індивідуалізувати. Тенденція зростання колективних скарг до Уповноваженого спостерігається протягом останніх років. У 2011 році надійшло на розгляд Уповноваженого 2666 колективних звернень, підписантами яких були 130 тис. 945 осіб. Майже 5% від їх кількості стосувалися захисту конституційного права на безпечне довкілля.

У зв'язку з цим, Уповноважений з прав людини Валерія Лутковська у своїй щорічній доповіді 5.06.2013 року зазначала, що «це тривожна тенденція, оскільки в колективних зверненнях порушуються найбільш гострі питання сьогодення. Зокрема, у більшості таких звернень до Омбудсмена України, йдеться про порушення права на працю, соціальний захист, охорону здоров'я та медичну допомогу, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, прав віруючих. Водночас ці звернення свідчать, що брутальні системні порушення згуртовують громадян на колективний опір і боротьбу за свої конституційні права»⁵.

По-друге, питання розгляду скарг щодо права громадян на безпечне довкілля в діяльності Уповноваженого ще не стало пріоритетним і таким, що визначає основоположні принципи існування інших сфер діяльності людини. Слід розуміти, що шкідливі умови праці, життя, відпочинку, якість продуктів харчування, продовольчої сировини, предметів побуту, будівельних матеріалів, повітря, землі тощо, є складовими безпечного довкілля та нерозривно пов'язані з цим правом у випадку його порушення.

Як наслідок відсутності пріоритету при розгляді скарг з питань безпечного довкілля, у щорічних доповідях Уповноваженого їм приділяється надто мало уваги. Ці проблеми висвітлюються у вигляді короткого параграфу на декілька аркушів в розділі «Дотримання соціально-економічних прав» (у 2011 р. лише 5 сторінок із 370 було присвячено інформації про безпечне довкілля, у 2012 р. – 6 сторінок із 398)⁶.

За роки діяльності Уповноваженого з прав людини ним жодного разу не була підготовлена спеціальна доповідь про стан дотримання та захисту прав громадян на безпечне довкілля в Україні. В структурі Уповноваженого відсутня Експертна рада з екологічних питань, а у роботі зі зверненнями громадян щодо екології Уповноважений надає перевагу таким формам реагування, як перенаправлення листів до відповідних органів влади або надання заявникам роз'яснень щодо заходів, яких їм необхідно вжити. Безпосередньо Уповноваженим відкривалися провадження за скаргами громадян з екологічних проблем лише в кожному десятому випадку, а ефективність цих проваджень становить не більше 20%.

Пояснень подібному стану справ, на наш погляд, може бути декілька: відсутність проблем (і як наслідок – скарг) у сфері навколишнього середовища; недостатня кількість (відсутність) фахівців у галузі екологічного права, які здатні самостійно і кваліфіковано розглядати скарги з питань довкілля, узагальнювати та систематизувати екологічні проблеми в державі з метою їх висвітлення у щорічній доповіді Уповноваженого; неналежна взаємодія Уповноваженого з Міністерством екології та природних ресурсів України, органами юстиції, прокуратури, міліції, громадськими правозахисними і екологозахисними організаціями; недостатня інформаційна та просвітницька діяльність Уповноваженого в екологічній сфері. Останнє, зокрема, є причиною того, що переважна більшість громадян України не володіють інформацією про діяльність Уповноваженого щодо порядку подачі, розгляду і правового вирішення скарг з питань безпечного довкілля, а звертаються за допомогою безпосередньо до органів виконавчої влади або судів.

У вересні 2000 р. Україна приєдналась до Декларації тисячоліття ООН⁷, у якій визначено глобальні Цілі розвитку тисячоліття до 2015 р., серед яких сталий розвиток довкілля став для України одним із пріоритетних. 21 грудня 2010 р. в Україні прийнято Закон «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року»⁸, а 2013 р. оголошений Президентом України роком фізичного здоров'я та екології⁹. Тому державі, що сповідує європейські цінності та екологічний вектор розвитку, необхідно якнайшвидше запровадити спеціальний державний орган, який буде оперативним і кваліфікованим займатися виключно вирішенням екологічних проблем громадян.

Вочевидь, що Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, зважаючи на низку об'єктивних та суб'єктивних причин (недосконалість законодавства України про Уповноваженого, відсутність правового механізму звернення до суду в разі необхідності, політична заангажованість Уповноваженого, незадовільний рівень співпраці з екологічними державними та громадськими інституціями, специфіка розгляду екологічних спорів, відсутність у його структурі фахівців в галузі екологічного права та обмежена кількість регіональних представників, зневіра щодо можливості отримання належної допомоги, низька інформаційна та просвітницька діяльність, недостатня активність на міжнародному рівні тощо), не в змозі ефективно і в повному обсязі здійснювати захист громадян у випадку порушення їх конституційних екологічних прав.

На нашу думку, таким державним органом в Україні повинен стати спеціальний орган – інститут Уповноваженого з питань безпечного довкілля. Цю інституцію слід наділити правом законодавчої ініціативи та скасування незаконних рішень органів державної влади і юридичних осіб в галузі охорони довкілля та поновлення порушених прав громадян, адже ми будемо не лише правову, але й екологічну державу. Необхідність впровадження цієї інституції для України назріла вже давно, оскільки ми маємо не лише жахливий стан навколишнього середовища, але й, що тісно пов'язано, деградацію свідомості громадян в питаннях ставлення до природи, невміння використовувати навіть існуючу законодавчу базу для збереження/реанімації безпечного довкілля.

Уповноваженому з питань безпечного довкілля необхідно буде негайно провести ґрунтовне узагальнення і систематизацію динаміки стану довкілля в Україні хоча б за останні 10 років. Зокрема підготувати спеціальну доповідь з питань забрудненню атмосферного повітря, водних об'єктів, питної води, лісів, земельних

ресурсів і ґрунтів. Звернути також увагу на масштаби радіаційного забруднення навколишнього середовища, проаналізувати небезпеку неіонізуючого випромінювання (перш за все – електромагнітного), загрози видобутку сланцевого газу, надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру тощо.

Крім того, Уповноваженому слід дослідити порушення законодавства в різних сферах охорони навколишнього середовища (порушення санітарно-гігієнічних нормативів, неналежне дотримання житлового законодавства і законодавства про працю, якість харчових продуктів і предметів побуту тощо), розглянути проблему відшкодування шкоди, заподіяної екологічними правопорушеннями.

Окремого аналізу потребує питання особливого становища/статусу національних меншин, для яких право на традиційне природокористування є не тільки частиною права на безпечне довкілля, але й невід'ємним елементом їхнього права на життя. Також слід розглянути ситуацію з порушенням прав, що забезпечують право на безпечне довкілля (право вільного доступу і поширення інформації в сфері екології, право громадян на участь у формуванні державної політики у сфері екології та контроль за її здійсненням тощо).

Уповноважений, крім іншого, повинен запропонувати способи подолання кризової ситуації в сфері дотримання та реалізації конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля та інших екологічних прав. Перш за все йдеться про внесення відповідних змін до чинних нормативних правових актів та проектів нових законів, реалізацію превентивних заходів.

Таким чином, нововведений інститут Уповноваженого з питань безпечного довкілля стане однією із найбільш ефективних правоекологозахисних структур України. Для його впровадження в державі існують, як об'єктивні, так і суб'єктивні передумови, а також нагальна необхідність у зв'язку з критичним станом деградованого довкілля на здоров'я людини.

1. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997 р. // ВВРУ України. – 1998. – № 20. – Ст. 99. 2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 3. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 5.06.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/> 4. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 28.11.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/> 5. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 5.06.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/> 6. Щорічні доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2011 і 2012 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ombudsman.gov.ua/> 7. Декларація тисячоліття ООН від 8.09.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.undp.org.ua/ua/millennium-development-goals/mdgs-in-ukraine> 8. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21.12.2010 р. // ВіВР України. – 2011. – № 26. – Ст. 218. 9. Послання Президента України Українському народу від 3.06.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0003100-10>