

МІСЦЕ ПРИРОДООХОРОННИХ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ СЕРЕД НЕПІДПРИЄМНИЦЬКИХ ТОВАРИСТВ

Лапечук П.І. (к. с/г. н., провідний науковий співробітник відділу приватного права НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України)

Кочин В.В. (молодший науковий співробітник відділу приватного права НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України)

Анотація. Стаття окреслює ознаки природоохоронних громадських організацій, які надають можливість віднести їх до суспільно корисних непідприємницьких організацій. Більш того, обґрунтовується думка про неможливість надання таким непідприємницьким товариствам широкого кола адміністративних повноважень.

Ключові слова: природоохоронні громадські організації, непідприємницькі товариства, суспільна користь, «третій сектор».

Аннотація. Стаття выделяет признаки природоохранных общественных организаций, которые дают возможность отнести их к общественно полезным некоммерческим организациям. Более того, обосновывается мысль о невозможности наделения таких некоммерческих обществ широким кругом административных полномочий.

Summary. Article outlines features of environmental non-profit organizations, which enable them include to non-governmental organizations. Moreover, substantiated the idea of the impossibility giving for such a non-profit societies a wide range of administrative powers.

Громадянське суспільство надає особі широке коло можливостей реалізовувати свої права та здійснювати обов'язки. Одним з таких механізмів є формування у державі так званого «третього сектору», який відокремлюється від діяльності держави та підприємництва і має на меті задоволення як приватних, так і публічних інтересів осіб у тих випадках, коли держава не здатна цього зробити.

Ключовим елементом «третього сектору» беззаперечно є непідприємницькі товариства. Одні з них створені для реалізації приватних інтересів засновників (приватно корисні організації), решта – інтереси широкого кола осіб, які можуть не бути засновниками чи учасниками (членами) такої організації (публічно корисні організації).

Останні, у свою чергу, можуть створюватися як об'єднання громадян, соціальні служби, благодійні організації тощо. Як свідчить практика, найбільшого поширення на сьогодні набули громадські організації як вид об'єднання громадян (89 %) [9, с. 22], хоча зважаючи на велику їх різноманітність та часом невизначеність правового положення ця величина може бути неточною.

Відповідно до положень Конституції України людина, її життя і здоров'я, безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3). Більш того, статтею 50 Основного Закону передбачено, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Отже, проблемою у випадку незабезпечення зазначеного принципу є створення та діяльність громадських організацій природоохоронного спрямування.

Метою цієї статті є визначення ролі природоохоронних громадських організацій у механізмі реалізації людиною екологічних прав, з'ясування особливостей правового положення цих формувань у «третьому секторі».

На сьогодні, питання «третього сектору» та непідприємницьких організацій привертає увагу науковців, адже з одного боку це приватноправова проблема, оскільки стосується визначення організаційно-правової форми юридичної особи приватного права, з іншого – публічно-правова, оскільки стосується механізмів взаємозв'язку держави та «третього сектору», питання оподаткування, надання пільг та гарантій тощо.

З огляду на це, питання невідприємницьких організацій досліджували такі вчені як О.В. Батожська, В.І. Борисова, С.Л. Буко, М.К. Галянтюк, Т.О. Ковдій, В.В. Лисенко, В.В. Луць, К.В. Негребецька, В.Д. Примак, Д. Ратцен, Д. Мур, М. Дарем та ін.. Правове ж регулювання громадського впливу на екологічну політику вивчали В.І. Андрейцев, Г. Гошовська, М.В. Гуменний, О.А. Лук'янихіна, Г.В. Мороз, О.А. Федько та інші.

Все ж, вказаній проблемі, зважаючи на її міжгалузевість, не приділялася достатня увага. Отже, *новизною* статті є доведення позиції про те, що природоохоронні громадські організації (формування) є публічно корисними товариствами, враховуючи мету їх створення та надані державою права та повноваження.

На думку Г.В. Мороз, екологічна громадськість – це соціально активна частина суспільства (окремі громадяни, їх об'єднання чи групи, інші юридичні особи приватного права, територіальні громади, органи самоорганізації населення), зацікавлені в безпечному стані навколишнього природного середовища та його покращенні, яка бере участь у реалізації державної та регіональної екологічної політики, використовуючи усі незаборонені чинним законодавством форми, методи і способи [8, с. 6].

Зважаючи на окреслену мету статті, слід зупинитися на законодавчих можливостях діяльності екологічних громадських організацій. Так, відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (далі – Закон) одним із основних принципів охорони навколишнього природного середовища є гласність і демократизм при прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього природного середовища, формування у населення екологічного світогляду (п. «ж» ст. 3).

Для реалізації цього принципу громадянам надаються такі права (ст. 9 Закону): участь у обговоренні та внесенні пропозицій до проектів нормативно-правових актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно вплинути на стан навколишнього природного середовища, внесення пропозицій до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (п. «б»); участь у розробці та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів (п. «в»); участь у публічних слуханнях або відкритих засіданнях з питань впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище на стадіях розміщення, проектування, будівництва і реконструкції об'єктів та у проведенні громадської екологічної експертизи (п. «є»).

На нашу думку, окремому громадянину досить важко практично реалізувати ці права. Саме для цього особи наділяється таким правом як об'єднання в громадські природоохоронні формування (п. «д» ч. 1 ст. 9 Закону). Тому, слід визначитися що ж собою являє таке «громадське природоохоронне формування».

Закон України «Про об'єднання громадян» визначає поняття об'єднання громадян як добровільне громадське *формування*, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод (ст. 1).

Вважаємо, що більш доречним та сучасним при визначенні поняття «громадська організація», є такі терміни як «об'єднання», «асоціація» чи «самоорганізація». Законодавець робить спроби відмежувати регулювання організації та діяльності таких громадських формувань як політична партія та громадська організація [12]. В цілому можна ствержувати, що незалежно від формулювання поняття громадської організації вона залишається невідприємницьким товариством (статті 85-86 Цивільного кодексу України).

І.М. Кучеренко вперше запропонувала наступні види невідприємницьких товариств: громадське товариство, товариство співвласників, заклад, невідприємницьке товариство з обмеженою відповідальністю, з додатковою та повною відповідальністю [6, С. 222]. Проте, у законодавстві система невідприємницьких товариств і досі залишається невизначеною.

У науковій літературі зустрічається поділ невідприємницьких товариств відповідно до мети діяльності на ті, що не мають за основну мету одержання прибутку для його

наступного розподілу між учасниками і безпосередньо спрямовують свою діяльність на задоволення тих чи інших потреб дестинаторів (третіх осіб, для задоволення потреб яких створюються дані юридичні особи) або своїх духовних чи інших інтересів. Тим самим, погоджуючись з думкою В.І. Борисової, непідприємницькі товариства можна поділити на приватно корисні та суспільно корисні [4, С. 117-118].

Громадськість (у тому числі і громадські організації) мають такі можливості у сфері реалізації суспільно корисних (публічних) інтересів, які можна поєднати у поняття екологічна політика: соціальна спрямованість та відповідність потребам; довіра громадян; орієнтація на результат та згуртованість інтересів; порівняно низька потреба в ресурсах; креативність; здатність швидко реагувати на зміни [7, с. 27].

Відповідно до роз'яснення Міністерства юстиції України від 24.01.2011 «Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства» законодавством України досить повно визначена адміністративна правосуб'єктність громадських організацій, що дає широкі можливості залучення громадських організацій до державного управління. Таким чином, можна зробити висновок, що законодавством передбачені умови для функціонування публічно корисних непідприємницьких організацій.

Так, екологічні права громадян гарантуються участю громадських об'єднань та громадян у діяльності з охорони навколишнього природного середовища (п. «в» ч. 1 ст. 10 Закону). Вказані громадські об'єднання варто віднести до суспільно корисних непідприємницьких товариств за наступними підставами.

По-перше, вони беруть участь в управлінні в галузі охорони навколишнього природного середовища. Відповідно до ч. 4 ст. 16 Закону таке громадське управління здійснюється громадськими об'єднаннями і організаціями, якщо така діяльність передбачена їх статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України.

Закон передбачає лише дві умови до громадських організацій для реалізації ними управління: мати за статутну мету охорону навколишнього природного середовища; бути зареєстрованими відповідно до законодавства. Остання умова відповідно до статей 14-15 Закону України «Про об'єднання громадян» реалізується шляхом легалізації громадської організації шляхом її реєстрації, а отже, як результат, така громадська організація повинна бути юридичною особою.

Видається, що такі обмежені вимоги надають природоохоронним громадським організаціям широкі управлінські повноваження (ст. 21 Закону), а саме: брати участь у розробці планів, програм, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, розробляти і пропагувати свої екологічні програми; брати участь у проведенні спеціально уповноваженими державними органами управління в галузі охорони навколишнього природного середовища перевірок виконання підприємствами, установами та організаціями природоохоронних планів і заходів; проводити громадську екологічну експертизу, обнародувати її результати і передавати їх органам, уповноваженим приймати рішення; виступати з ініціативою проведення республіканського і місцевих референдумів з питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, використанням природних ресурсів та забезпеченням екологічної безпеки; вносити до відповідних органів пропозиції про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду; брати участь у заходах міжнародних неурядових організацій з питань охорони навколишнього природного середовища; брати участь у підготовці проектів нормативно-правових актів з екологічних питань.

На сьогодні в Україні налічується близько 500 активних громадських екологічних організацій, серед яких 20 природоохоронних всеукраїнського рівня. Однак, фактична взаємодія між органами влади та громадськістю відбувається через Громадську раду, що діє при Мінприроди [5, с. 269]. На нашу думку, таку практику слід також запроваджувати і на місцевих рівнях, що забезпечуватиме повну реалізацію екологічних прав громадян, а

також перетворить суспільні вимоги на ефективний важіль управління соціальними процесами, про що зазначає Г. Гошовська [5, с. 266].

В.І. Андрейцев виділяє такі напрями державного екологічного контролю: інспекційні (перевірчі), розпорядчі, організаційні, аналітично-інформаційні, правозахисні та юрисдикційні [3, с. 259]. Таким чином, природоохоронні громадські організації власне не мають та не повинні мати владних повноважень, натомість їх реалізують громадські інспектори з охорони навколишнього природного середовища, які відповідно до ст. 31 Закону: а) беруть участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства про охорону навколишнього природного середовища, додержання норм екологічної безпеки та використання природних ресурсів; б) проводять перевірки і складають протоколи про порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища і подають їх органам державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища та правоохоронним органам для притягнення винних до відповідальності; в) подають допомогу органам державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища в діяльності по запобіганню екологічним правопорушенням.

Отже, варто також погодитися з Д. Скрильніковим, який виділяє інформаційну, попереджувальну та каральну форми екологічного контролю. Остання у свою чергу притаманна лише державним органам влади, які повноважні застосовувати державний примус [10, с. 138-139].

Якщо проаналізувати зміни, які відбулися у статусі громадських інспекторів, то варто відмітити позитивні тенденції розвитку цього інституту. Так, відповідно до п. 1 Положення про громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, затвердженого наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 04.08.1994 № 81 громадські інспектори призначалися також і відповідними органами громадських природоохоронних формувань. Натомість, чинне Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, затверджене наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 20.03.2002 № 276/6564 передбачає, що інспектори (п. 3. 3) призначаються Головним державним інспектором України з охорони навколишнього природного середовища та головними державними інспекторами з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій після проходження співбесіди відповідно з керівниками структурних підрозділів органу Мінприроди та виявлення претендентом знань з основ природоохоронного законодавства.

Отже, досить логічним є можливість передавати частково свої повноваження (делегувати), а не самостійно наділяти повноваженнями через громадські формування, що суперечить принципу розподілу влади (статті 5, 6 Конституції України).

Варто додати, що на сьогодні спостерігається тенденція до розширення екологічних прав громадян, зокрема, гарантувати їх захист, посилити роль громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища шляхом введення нових та вдосконалення чинних положень у статей 3, 9, 10, 21, 36, 60 Закону [13].

Проте, на нашу думку, реалізувати такі повноваження громадські інспектори повинні лише спільно з представниками органів Мінприроди, а самостійність здійснення окремих дій можливе лише в межах добровільної перевірки документів, складання протоколів про порушення природоохоронного законодавства та доставлення осіб, які вчинили правопорушення природоохоронного законодавства до відповідних органів. Натомість, доповнення ст. 36 Закону щодо розширення законодавчих прав громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища (особливо щодо вилучення знарядь та продукції), а також надання їм адміністративних повноважень, які повинні належати виключно органам державної влади та їх посадовим особам, призведе до зловживань з їх боку, анархії та свавілля при здійсненні екологічного контролю.

Отже, природоохоронні громадські організації через громадських інспекторів здійснюють суспільнокорисну діяльність шляхом полегшення виконання державних функцій. Таким чином, ці формування є дієвим елементом у громадянському суспільстві.

На думку Р.Ю. Шульги, загалом правозахисні організації можуть здійснювати подвійний вплив на прийняття та реалізацію закону в межах громадянського суспільства: як представники громадскості, так і беручи участь у законодавчій діяльності на принципах професіоналізму, взаємоповаги та загальних «правил гри» [11, с. 567].

Іншою не менш вагомою ознакою суспільної корисності (публічності) природоохоронних організацій є їх публічне стимулювання. Відповідно до ст. 48 Закону надаються пільги при оподаткуванні підприємств, установ, організацій і громадян в разі реалізації ними заходів щодо раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища, при переході на маловідхідні, ресурсо- і енергозберігаючі технології, організації виробництва і впровадженні очисного обладнання і устаткування для утилізації та знешкодження відходів, а також приладів контролю за станом навколишнього природного середовища та джерелами викидів і скидів забруднюючих речовин, виконанні інших заходів, спрямованих на поліпшення охорони навколишнього природного середовища (п. «а»); звільняються від оподаткування фонди охорони навколишнього природного середовища (п. «г»).

Так, чинний Податковий кодекс України (ст. 157) зберіг положення Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» (п. 7.11 ст. 7) щодо віднесення громадських організацій, які проводять екологічну діяльність, до неприбуткових організацій, а саме щодо звільнення їх від оподаткування.

Висновки

Отже, зважаючи на викладене можна виділити ознаки природоохоронних громадських організацій (формувань) як суспільно корисних непідприємницьких товариств:

1) природоохоронні громадські організації (формування) мають на меті реалізацію суспільних (публічних) прав та інтересів, зокрема беруть участь у здійсненні державної та місцевої природоохоронної політики;

2) таким організаціям, зважаючи на їх приватноправове положення, неможливо надавати здійснення окремих управлінських повноважень (рейдів, вилучення об'єктів, накладання стягнень тощо);

3) таким громадським організаціям обґрунтовано мають надаватися пільги (податкові, організаційні), матеріальна допомога чи інше стимулювання їх діяльності.

З огляду на це, варто висловити такі *пропозиції* щодо удосконалення чинного законодавства:

1) доповнити статтю 3 Закону відповідним пунктом, який встановлюватиме принцип участі громадскості у здійсненні екологічної політики;

2) збільшити перелік умов, які дозволяють природоохоронним громадським організаціям брати участь в управлінні шляхом внесення змін до ч. 4 ст. 16 Закону, доповнивши її словами «та, які пройшли відповідну акредитацію у органах Мінприроди».

Вбачається, що *перспективи* використання цього дослідження забезпечать належну участь громадскості, зокрема через такі непідприємницькі товариства, у громадських радах не лише на всеукраїнському, а й на місцевому рівнях.

Література:

1. Закон України «Про охорону природного навколишнього середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ // ВВР. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

2. Роз'яснення «Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства» Міністерства юстиції України від 24 січня 2011 р. // [Ел. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0016323-11>.

3. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: навч. та наук.-практ. посіб. / В.І. Андрейцев. – К.: Знання-Прес, 2002. – 332 с.
4. Борисова В.І. Класифікація юридичних осіб // Цивільне право України: Підручник: У 2 т. / Борисова В.І. (кер. авт. кол.), Баранова Л.М., Жилінкова І.В. та ін.; За ред. В.І. Борисової, І.В. Спасибо-Фатеевої, В.Л. Яроцького / В.І. Борисова. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – Т.1. – С. 116-121.
5. Гошовська Г. Роль громадскості у прийнятті природоохоронних рішень в Україні: постановка проблеми та сучасний стан / Г. Гошовська // Ефективність державного управління: Збірник наукових праць Львівського національного інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України / За ред. проф. В.С. Закорського, доц А.В. Лікенцева / Г. Гошовська. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 14/45. – С. 265-270.
6. Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права: моногр. / І.М. Кучеренко. — К., Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2004. — 328 с.
7. Лук'янихіна О.А., Гуменний М.В. Екологічна політика України та місце в ній недержавних організацій / О.А. Лук'янихіна, М.В. Гуменний // Вісник СумДУ. Серія Економіка. – 2009. – № 2. – С. 24-29
8. Мороз Г.В. Правове регулювання участі громадскості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Г.В. Мороз. – Київ, 2006. – 21 с.
9. Паливода Л., Голота С. Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002-2010 роки: звіт за даними дослідження / Л. Паливода, С. Голота. – К.: ТОВ «Видавничий Дім «КуПол». – 2010. – 118 с.
10. Скрильніков Д. Громадський контроль // Стек С., ван дер Звеп К., Боуман М. та ін. Екологічні права громадян: як їх захистити за допомогою Закону. – К.: Інформаційне агентство «Ехо-Восток», 1997. – С. 138-147.
11. Шульга Р.Ю. Формы деятельности неправительственных правозащитных организаций в защите гражданских прав: современные тенденции в общественной жизни России // Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Ф.М. Рудинского / Р.Ю. Шульга. – М., 2010. – С. 564-596.
12. На підтвердження цього варто згадати чинний Закон України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року № 2365-III та проекти Закону України «Про громадські організації» № 7262 від 01.11.2010 та 7262-1 від 18.10.2010
13. Слід згадати про проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (щодо захисту екологічних прав громадян)» (реєстр. № 7393 від 22.11.2010).