

ВІСНИК



ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Офіційне
науково-практичне
видання



2
2015

ВІСНИК



ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Офіційне
науково-практичне
видання

Видається чотири рази на рік

Рік заснування: 2006

Свідоцтво про державну реєстрацію
Серія KB № 12083-954P від 11.12.2006 року

Засновник:
Вищий адміністративний суд України

Адреса редакційної колегії:
01010, м. Київ, вул. Московська, 8, корп.5

E-mail: visnyk@vasu.gov.ua

Головний редактор: О. М. Нечитайло

Редактори: В. П. Базов, Ф. К. Ілляк

Видавець: Видавнича організація
«Юрінком Інтер»

2
2015

Згідно з постановою президії Вищої атестаційної комісії України від 10.02.2010 р. № 1-05/1 журнал «Вісник Вищого адміністративного суду України» включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата юридичних наук

© «Вісник Вищого адміністративного суду України»



Щодо підстав примусового припинення громадських об'єднань

Юлія СЕРЕБРЯКОВА,

головний консультант відділу узагальнення судової
практики Вищого адміністративного суду України,
кандидат юридичних наук, доцент

Проаналізовано стан чинного законодавства України щодо підстав примусового припинення громадських об'єднань та практики його застосування. Розглянуто актуальні проблеми застосування законодавства України щодо підстав примусового припинення громадських об'єднань та розроблено пропозиції щодо їх вирішення.

Ключові слова: громадські об'єднання, громадська організація, громадська спілка, підстави, примусове припинення, ліквідація, загальні та спеціальні норми права, уповноважений орган з питань реєстрації.

Наближення українського законодавства до європейських стандартів є одним із головних завдань, що стоять на сьогодні перед Україною. Закон «Про громадські об'єднання» № 4572, який набув чинності 01.01.2013 р., передбачає нові підходи до правових та організаційних засад реалізації права на свободу об'єднання, зокрема, по-новому врегульовує питання припинення громадських об'єднань [1]. Перевагою зазначеного вище закону є те, що при його розробці були враховані європейські стандарти щодо створення сприятливих умов для розвитку неурядових організацій, які систематизовані у Фундаментальних принципах щодо статусу неурядових організацій в Європі, прийнятих у липні 2002 р. та зорієнтованих на забезпечення сприятливих умов громадської активності [2].

Однією зі складових розвитку в Україні європейських стандартів формування громадянського суспільства є існування ефективного правосуддя, зокрема правосуддя в адміністративних справах за позовами суб'єктів владних повноважень про припинення громадських об'єднань. Водночас реалізація

зазначеної складової ускладнюється, зокрема, відсутністю однакового підходу до визначення підстав примусового припинення громадських об'єднань. Ситуація, що склалася, є вкрай негативною, оскільки різний підхід до визначення підстав примусового припинення громадських об'єднань може стати наслід-

ком дискримінації одних громадських об'єднань перед іншими, що є недопустимим у демократичній державі.

Підстави примусового припинення громадських об'єднань визначені в Законі України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572 (далі – Закон про громадські об'єднання) та Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» від 22.03.2012 р. № 4572 (далі – Закон про державну реєстрацію) [3], однак відповідні положення цих законодавчих актів потребують удосконалення. Зокрема, недостатньо конкретизованими є підстави примусового припинення громадських об'єднань, що ускладнює їх реалізацію на практиці.

Різним аспектам правового статусу громадських об'єднань приділено увагу в наукових працях таких учених-юристів, як О. М. Ващук [4], М. Ю. Віхляєв [5], Є. Є. Додіна [6], А. О. Козирева [7], М. М. Новіков [8], С. М. Пономарьов [9], У. В. Рамазанова [10] тощо. Водночас підстави примусового припинення громадських об'єднань після оновлення законодавства про громадські об'єднання залишаються недослідженими в науковій літературі.

Вищевикладене вказує на актуальність дослідження, метою якого є обґрунтування пропозицій щодо підстав примусового припинення громадських об'єднань.

Відповідно до відповідно до частин 1, 2 ст. 25 Закону про громадські об'єднання, припинення діяльності громадського об'єднання здійснюється за рішенням суду про заборону (примусовий розпуск) громадського об'єднання. Припинення діяльності громадського об'єднання зі статусом юридичної особи має наслідком припинення цієї юридичної особи в порядку, встановленому Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», з

урахуванням особливостей, встановлених цим законом.

Відповідно до ч. 1 ст. 28 Закону про громадські об'єднання громадське об'єднання (далі – ГО) може бути заборонено судом за позовом уповноваженого органу з питань реєстрації в разі виявлення ознак порушення громадським об'єднанням вимог статей 36, 37 Конституції України, ст. 4 вищевказаного закону. Заборона громадського об'єднання має наслідком припинення його діяльності в порядку, встановленому законом про громадські об'єднання, та виключення з Реєстру громадських об'єднань.

Згідно з ч. 2 ст. 38 Закону про державну реєстрацію, підставами для постановлення судового рішення щодо припинення юридичної особи, що не пов'язано з банкрутством юридичної особи, зокрема є: визнання судом недійсною державної реєстрації юридичної особи через допущені при її створенні порушення, які не можна усунути, а також в інших випадках, встановлених законом; провадження нею діяльності, що суперечить установчим документам, або такої, що заборонена законом; невідповідність мінімального розміру статутного капіталу юридичної особи вимогам закону; неподання протягом року органам доходів і зборів податкових декларацій, документів фінансової звітності відповідно до закону; наявність в Єдиному державному реєстрі запису про відсутність юридичної особи за вказаним її місцезнаходженням; визнання судом юридичної особи-емітента такою, що відповідає ознакам фіктивності.

Отже, Законом про громадські об'єднання передбачено право суду приймати рішення про заборону (примусовий розпуск) громадського об'єднання, наслідком якого є припинення ГО лише в разі виявлення ознак порушення ним вимог статей 36, 37 Конституції України, ст. 4 цього Закону. У ч. 2 ст. 38 Закону про державну реєстрацію закріплюється

інший, більш широкий перелік підстав для примусового припинення юридичної особи. У зв'язку з цим постає питання про можливість застосування положень Закону про державну реєстрацію у випадку вирішення питання про примусове припинення громадських об'єднань з ініціативи податкових органів.

На сьогодні поширеною є практика надання переваги у визначенні підстав примусового припинення громадських об'єднань відповідним положенням Закону про громадські об'єднання. Так, ухвалою Вищого адміністративного суду України (далі – ВАСУ) від 20.03.2014 р. у справі № 2а-8298/09/10/0170 постановою Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 21.10.2009 р. та ухвала Севастопольського апеляційного адміністративного суду від 31.01.2011 р. були залишені без змін. Приймаючи таке рішення, ВАСУ погодився з позицією місцевого та апеляційного суду щодо надання переваги Закону України «Про громадські об'єднання» в регулюванні правовідносин, які виникають у процесі припинення ГО, та мотивував це наступним чином: Закон України «Про об'єднання громадян» є спеціальним законом, який регулює порядок створення, діяльності, припинення діяльності об'єднань громадян, їх права та обов'язки, відповідальність за порушення встановлених для цих об'єднань норм і правил [11].

У постанові від 24.03.2015 р. у справі № 809/869/15 Івано-Франківський окружний адміністративний суд дійшов висновку, що подання податкової звітності протягом року за даним позовом не може бути підставою для припинення юридичної особи-громадської організації в порядку статті 38 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», а тому позовні вимоги Державної податкової інспекції у Надвірнянському районі Го-

ловного управління Державної фіскальної служби в Івано-Франківській області до громадської організації Надвірнянське районне відділення всеукраїнської громадської організації «Громадський контроль» про припинення юридичної особи є безпідставними [12].

Про надання виключного значення Закону про громадські об'єднання при визначенні підстав примусового припинення цих суб'єктів свідчить і позиція адміністративних судів апеляційної інстанції, викладена в постанові Житомирського апеляційного адміністративного суду від 27.05.2013 р. у справі № 817/61/13-а [13], ухвалі Донецького апеляційного адміністративного суду від 10.07.2013 р. у справі № 812/3666/13-а [14].

Водночас має місце інший підхід до вирішення цієї категорії справ, а саме визнання судами можливості врегулювання відносин припинення громадських об'єднань Законом про державну реєстрацію. Наприклад, в ухвалі ВАСУ від 19.11.2014 р. у справі № 817/2051/14 суд вказав, що залежно від підстав припинення об'єднання громадян та суб'єкта звернення до суду застосуванню підлягають відповідно норми Закону про державну реєстрацію чи Закону про громадські об'єднання, й мотивував своє рішення тим, що відповідно до абз. 5 ч. 2 ст. 38 Закону про державну реєстрацію підставою для постановлення судового рішення щодо припинення юридичної особи, яке не пов'язано з банкрутством юридичної особи, є неподання протягом року органам державної податкової служби податкових декларацій, документів фінансової звітності відповідно до закону. Таким чином, у вищевказаному рішенні було визнано, що податкові органи наділені правом звернення до суду з позовом про припинення громадської організації за неподання протягом року органам державної податкової служби податкових

деклараций, документів фінансової звітності відповідно до закону [15].

Відтак аналіз мотивувальних частин рішень різних адміністративних судів за однаковими категоріями справ дає підстави стверджувати про застосування судами різного підходу щодо визначення того, норма якого закону виступає спеціальною, а якого – загальною в регулюванні підстав для примусового припинення громадських об'єднань за позовами податкових органів. Для вирішення цієї проблеми треба з'ясувати, чи дійсно існує колізія правових норм у визначенні підстав припинення громадських об'єднань у правових нормах Закону про громадські об'єднання і Закону про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців?

У юридичній енциклопедії визначено, що колізія нормативних актів виникає за наявності двох і більше правових актів, які регулюють аналогічні відносини [16, с. 156]. Правова колізія в науковій літературі розглядається як розходження або суперечності між окремими нормативно-правовими актами, які регулюють одні й ті самі або суміжні суспільні відносини [17, с. 78]. Отже, однією з головних ознак колізії правових норм є неоднакове регулювання нормами різних нормативних актів аналогічних (подібних) суспільних відносин. Наведене обумовлює необхідність здійснення аналізу ст. 28 Закону про громадські об'єднання та ст. 38 Закону про державну реєстрацію на предмет подібності врегульованих ними суспільних відносин.

Так, ст. 28 Закону про громадські об'єднання закріплює не підстави для примусового припинення, а підстави для заборони ГО, наслідком якої є припинення його діяльності. В той же час у ч. 2 ст. 38 Закону про державну реєстрацію закріплено підстави для постановлення судового рішення про припинення юридичної особи. Отже, наведені норми

регулюють не подібні, а різні суспільні відносини, існування яких обумовлено наявністю двох інститутів: інституту примусового припинення громадського об'єднання та інституту заборони (примусового розпуску) громадського об'єднання. Проте судовій практиці відомі випадки, коли суд ототожнює заборону діяльності громадської організації з підставами її припинення. Так, вирішуючи справу № 804/14612/14, Дніпропетровський окружний адміністративний суд, відмовляючи в задоволенні позову Криворізької південної об'єднаної Державної податкової інспекції Головного управління Міндоходів у Дніпропетровській області до громадської організації «Ветеран» про припинення юридичної особи мотивував своє рішення наступним чином: «...ч. 5 ст. 28 Закону чітко визначено, що інші підстави для заборони діяльності громадського об'єднання, крім зазначених у частині першій цієї статті, не допускаються. Зважаючи на те, що Законом про громадські об'єднання не передбачено в якості підстави для припинення діяльності громадського об'єднання неподання ним протягом року органам доходів і зборів податкових декларацій, документів фінансової звітності відповідно до закону, а також на те, що норми цього Закону є спеціальними по відношенню до Закону про державну реєстрацію юридичних і фізичних осіб-підприємців, то застосуванню в даному випадку підлягають саме приписи Закону про громадські об'єднання, виходячи з яких, позовні вимоги позивача задоволенню не підлягають через відсутність на те передбачених законом підстав» [18]. Така судово практика не має права на існування, адже безпідставно заперечує одночасну наявність інституту примусового припинення громадського об'єднання та інституту заборони (примусового розпуску) громадського об'єднання. Існування цих інститутів критично оцінюється в нау-

ковій літературі. Зокрема, М. Менджул вважає, що термін «ліквідація» повинен застосовуватися до припинення громадських організацій як юридичних осіб, а терміни «саморозпуск» та «примусовий розпуск» – до громадських організацій, створених без прав юридичної особи [19, с. 16]. Проте, незважаючи на слушність цієї пропозиції, вона не підтримана законодавцем і не врахована при прийнятті Закону про громадські об'єднання.

Повертаючись до аналізу норм ст. 28 Закону про громадські об'єднання та ст. 38 Закону про державну реєстрацію на предмет подібності врегульованих ними суспільних відносин, вважаємо необхідним зупинитися на наступному аспекті. В ст. 28 Закону про громадські об'єднання закріплено можливість ініціювати процес припинення громадських об'єднань тільки уповноваженим органом з питань реєстрації, а в ст. 38 Закону про реєстрацію не уточнюються органи, які мають право ініціювати цю процедуру, що обумовлює її бланкетний характер та відсилає до ч. 2 ст. 110 Цивільного кодексу України, відповідно до якої за рішенням суду про ліквідацію юридичної особи в інших випадках, встановлених законом, має право звернутися з позовом відповідний орган державної влади. Отже, врегульовані названими законами відносини мають різний суб'єктний склад.

Вищевказане дає підстави для твердження про те, що відповідні норми Закону про громадські об'єднання та Закону про державну реєстрацію регулюють не аналогічні суспільні відносини, а отже, не створюють колізії правових норм.

Додатковим аргументом на користь цього висновку є те, що ч. 2 ст. 25 Закону про громадські об'єднання містить відсилку до Закону про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців лише в частині визначення порядку такого припинення, а не

підстав. Більше того, зміст ч. 5 ст. 29 Закону про громадські об'єднання свідчить про правомірність припинення громадської організації на підставі Закону про державну реєстрацію, бо передбачає, що в разі прийняття судом рішення про припинення юридичної особи громадського об'єднання з підстав, зазначених у Законі про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, громадське об'єднання протягом шести місяців в довільній формі повідомляє уповноважений орган з питань реєстрації про продовження діяльності без статусу юридичної особи та надає відомості про особу (осіб), уповноважену представляти громадське об'єднання, в обсязі, визначеному пунктом 3 частини другої статті 16 вищевказаного Закону.

Таким чином, норми Закону про громадські об'єднання та Закону про державну реєстрацію не можуть співвідноситися як загальне і спеціальне в частині визначення підстав примусового припинення громадських об'єднань, оскільки врегульовані названими законами відносини не створюють правову колізію, адже мають різний об'єкт правового регулювання, суб'єктний склад тощо.

Проте для уникнення помилкової кваліфікації Закону про громадські об'єднання як спеціального закону, який виключає застосування Закону про державну реєстрацію при вирішенні питання щодо підстав примусового припинення громадських об'єднань, пропонуємо законодавчо закріпити в Законі про громадські об'єднання відсилочну норму, якою визначити можливість примусового припинення громадських об'єднань з підстав, закріплених у Законі про державну реєстрацію.

Для впровадження цієї пропозиції доцільно доповнити окремою статтею Розділ IV Закону про громадські об'єднання.

На наш погляд, запропоновані зміни законодавства щодо підстав примусового

припинення ГО сприятимуть підвищенню ефективності розгляду адміністративними судами справ за позовами про припинення громадських об'єднань.

Обґрунтування пропозицій щодо порядку припинення громадських об'єднань має стати предметом подальших наукових досліджень.

Використані джерела:

1. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572 [Електронний ресурс]. – Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17/ed20120322>.
2. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі: Меморандум Ради Європи від 05.07.2002 р. // Юридичний вісник України. – 2002. – № 50.
3. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572 [Електронний ресурс]. – Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.
4. Ващук О. М. Конституційно-правовий статус громадських організацій України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О. М. Ващук // НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2004. – 17 с.
5. Віхляев М. Ю. Громадські об'єднання як суб'єкти адміністративного права України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / М. Ю. Віхляев // Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2013. – 34 с.
6. Додіна Є. Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Є. Є. Додіна // Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2002. – 20 с.
7. Козирева А. О. Адміністративно-правовий статус громадських об'єднань в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / А. О. Козирева // Запорізький нац. ун-т. – Запоріжжя, 2014. – 18 с.
8. Новіков М. М. Об'єднання громадян у механізмі взаємодії держави і громадянського суспільства: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.01 / М. М. Новіков // Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 18 с.
9. Пономарьов С. М. Механізм реалізації конституційного права на об'єднання в громадські організації в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / С. М. Пономарьов // М-во внутр. справ України, Нац. акад. внутр. справ. – Київ, 2014. – 20 с.
10. Рамазанова У. В. Адміністративно-правовий статус громадських об'єднань: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / У. В. Рамазанова // М-во внутр. справ України, Нац. акад. внутр. справ. – К., 2014. – 18 с.
11. Ухвала ВАСУ від 20.03.2014 р. у справі № 2а-8298/09/10/0170 [Електронний ресурс]. – Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37968419>.
12. Постанова Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 24.03.2015 р. у справі № 809/869/15 [Електронний ресурс]. – Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43285327>.
13. Постанова Житомирського апел.

ляційного адміністративного суду від 27.05.2013 р. у справі № 817/61/13-а [Електронний ресурс]. – Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/31488744>.

14. Ухвала Донецького апеляційного адміністративного суду від 10.07.2013 р. у справі № 812/3666/13-а [Електронний ресурс]. – Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.vasu.gov.ua/Review/32337821>.

15. Ухвала ВАСУ від 19.11.2014 р. у справі № 817/2051/14 [Електронний ресурс]. – Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41602139>.

16. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 2001. – 789 с.

17. Свиридчук Н. П. Юридичні колізії як властивість законодавства перехідного періоду / Н. П. Свиридчук // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 58. – С. 77–84. – Електронний ресурс. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/J-pdf/apdr_2011_58_12.pdf.

18. Постанова Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 10.10.2014 р. у справі № 804/14612/14 [Електронний ресурс]. – Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41041579>.

19. Менджул М. В. Громадські організації як об'єкти цивільного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / М. В. Менджул // НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2011. – 20 с.

Юлія СЕРЕБРЯКОВА. Основания принудительного прекращения общественных объединений.

Проанализировано действующее законодательство Украины, которое регламентирует основания принудительного прекращения общественных объединений и практика его применения. Рассмотрены актуальные проблемы применения законодательства Украины, которое регламентирует основания принудительного прекращения общественных объединений, и разработаны предложения по их решению.

Ключевые слова: общественные объединения, общественная организация, общественный союз, основания принудительного прекращения, общие и специальные нормы права, уполномоченный орган по вопросам регистрации.

Juliya SEREBRIAKOVA. The grounds for involuntary termination of gromadski associations.

Analyzes current zakonodatelstvo of Ukraine, which regulates the grounds for involuntary termination of gromadski associations and its application in practice. The actual problems of application of the legislation of Ukraine, which regulates the grounds for involuntary termination of gromadski associations and proposals for their solution.

Key words: public associations, public organization public Union, the Foundation of involuntary termination, General and special law, the authorized body for registration matters.