

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОЇ ПРОЦЕДУРИ

ПРИПИНЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ



Т. В. Журенок

здобувач кафедри теорії держави і права
Національного університету «Одеська юридична
академія»

У статті розкривається зміст та особливості правового регулювання процедури припинення громадських організацій. Досліджено основні нормативно-правові акти щодо ліквідації та реорганізації громадських організацій. Надаються пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання припинення громадських організацій.

Ключові слова: громадська організація, правова процедура, припинення, ліквідація, реорганізація, особливості, юридична особа.

В статье раскрывается содержание и особенности правового регулирования процедуры прекращения общественных организаций. Исследованы основные нормативно-правовые акты по ликвидации и реорганизации общественных организаций. Даются предложения по усовершенствованию правового регулирования прекращения общественных организаций.

Ключевые слова: общественная организация, правовая процедура, прекращение, ликвидация, реорганизация, особенности, юридическое лицо.

The article reveals content and the legal regulation of procedures for elimination and reorganization of public organizations.

Examines the basic regulations for elimination and reorganization of public organizations. It contains proposals for legal regulation of dissolution of public organizations.

Keywords: public organization, legal procedure, dissolution, elimination, reorganization, features, legal entity.

Громадські організації є одним із центральних інститутів сучасного громадянського суспільства. Основою для взаємодії громадянського суспільства і держави повинні бути відносини партнерства, законодавчо врегульовані відповідно до світових стандартів та з урахуванням національних потреб.

Сьогодення демонструє актуальність питань створення механізмів правового регулювання діяльності громадських організацій, оскільки існуючі підходи до визначення статусу об'єднань громадян, їх офіційного визнання (легалізації), основних завдань, прав, способів припинення діяльності вичерпали себе.

Правове становище об'єднань громадян досліджували І. Кучеренко, О. Литвина, Л. Мандрик, О. Семьоркіна, О. Скоропис, М. Слюсаревський та ін. Але питання законодавчого регулювання припинення об'єднань громадян та, зокрема, громадських організацій, досить рідко виступає предметом досліджень. Тому метою цієї статті є розкриття змісту та особливостей правового регулювання процесу припинення і реорганізації громадських організацій, надання пропозицій щодо вдосконалення вказаних процедур.

На початку 90-х років минулого сторіччя всі нові незалежні держави, що з'явилися на теренах СРСР, прийняли схожі закони про громадські об'єднання. З метою вирішення окремих проблем законодавчого регулювання ряд держав

СНД прийняли нові редакції цих законів (Вірменія, Казахстан, Молдова, Росія, Таджикистан, Туркменістан). На сьогодні серед країн Співдружності тільки в Білорусі, Узбекистані та Україні з невеликими змінами збереглися закони про об'єднання громадян, прийняті ще у 1991-1994 рр.

Законодавчою основою легалізації об'єднань громадян в Україні є: Конституція України (1996 р.), Цивільний кодекс України (2003 р.), закони «Про об'єднання громадян» (1992 р.), «Про фізичну культуру і спорт» (1993 р.), «Про молодіжні та дитячі громадські організації» (1998 р.), «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (1999 р.), «Про політичні партії в Україні» (2001 р.), «Про організації роботодавців» (2001 р.), «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» (2003 р.), ін. та низка підзаконних нормативно-правових актів.

Чинний Закон «Про об'єднання громадян» надає право громадянам України, іноземним громадянам та особам без громадянства створювати громадські організації. На заснування політичних партій мають право тільки громадяни України. Цим же законом встановлюється національний порядок легітимації об'єднань громадян, що передбачає надання об'єднанням офіційного статусу двома шляхами: реєстрація та повідомлення про заснування. Ці юридичні процедури різняться за своїм змістом, надають різні статуси легалізованим об'єднанням, зокрема, щодо набуття прав юридичної особи.

Легалізація об'єднань громадян здійснюється Міністерством юстиції України та його територіальними органами. Окремі повноваження щодо легалізації громадських організацій делеговано органам місцевого самоврядування. Наказом Мін'юсту «Про затвердження по-

рядку підготовки та оформлення рішень щодо легалізації об'єднань громадян та інших громадських формувань» від 8 липня 2011 року № 1828/5 порядок легалізації об'єднань громадян в управліннях юстиції зведено до єдиної уніфікованої системи [1]. Новий порядок закріплює єдині правила для підготовки та оформлення рішень щодо легалізації об'єднань громадян та інших громадських формувань, а також щодо скасування запису про їх реєстрацію.

Звернімося до процедур припинення діяльності об'єднань громадян та їх регулювання у національному законодавстві.

Порядок та процедуру припинення юридичних осіб в Україні регулюють, зокрема, Цивільний кодекс України (ЦК) та Господарський кодекс України (ГК), тому об'єднання громадян – юридичні особи припиняють свою діяльність у спосіб, визначений вказаними кодифікованими актами. Так, відповідно до ст. 104 ЦК юридична особа припиняється в результаті передання всього свого майна, прав та обов'язків іншим юридичним особам – правонаступникам (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або в результаті ліквідації. Отже, на сьогодні термін «реорганізація» цивільний закон не вживає, проте передбачає його через передання майна та перехід прав і обов'язків до правонаступника. Водночас «... ч. 1 ст. 59 ГК використовує поняття реорганізації як способу «припинення діяльності суб'єкта господарювання» [2, с. 295].

Загальні правила щодо припинення юридичних осіб встановлені Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців». Так, відповідно до ст. 33 вказаного нормативно-правового акта, юридична особа припиняється в результаті передання всього свого майна, прав та обов'язків іншим юридичним особам – правонаступникам у результаті злиття,

приєднання, поділу, перетворення (реорганізації) або в результаті ліквідації за рішенням, прийнятим засновниками (учасниками) юридичної особи або уповноваженим ними органом, за судовим рішенням або за рішенням органу державної влади, прийнятим у випадках, передбачених законом [3].

Злиття – форма реорганізації, що передбачає припинення діяльності двох чи більше юридичних осіб і передачу всіх прав та обов'язків одній новій юридичній особі, що утворюється в результаті реорганізації. Приєднання – форма реорганізації, що передбачає припинення діяльності однієї юридичної особи і передачу всіх прав та обов'язків іншій юридичній особі. Поділ – форма реорганізації, що передбачає припинення діяльності однієї юридичної особи і передачу у відповідних частках усіх її прав і обов'язків декільком юридичним особам, що утворилися в результаті реорганізації. При перетворенні юридичної особи одного виду в юридичну особу іншого виду (зміна організаційно-правової форми) до знову виниклої юридичної особи переходять права й обов'язки реорганізованої юридичної особи.

Правовий статус юридичних осіб – об'єднань громадян регулюється Законом України «Про об'єднання громадян» (далі – Закон), що визначає два види об'єднань громадян: громадську організацію і політичну партію. Законодавець визначив, що громадською організацією є об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів [4].

Згідно зі статтею 19 Закону, припинення об'єднання може бути проведено шляхом його реорганізації або ліквідації (саморозпуску, примусового розпуску). Реорганізація здійснюється відповідно до його статуту, ліквідація – на під-

ставі статуту або рішення суду. Крім того, закон містить підстави для ліквідації об'єднання громадян за рішенням суду та окремі процесуальні моменти, пов'язані з примусовим розпуском об'єднання (ст. 32).

За поданням легалізуючого органу або прокурора на підставі рішення суду об'єднання громадян примусово розпускаються (ліквідуються) у випадках: 1) вчинення дій, передбачених ст. 4 Закону (пропаганда війни, насильства чи жорстокості, розпалювання національної та релігійної ворожнечі тощо); 2) систематичного або грубого порушення вимог ст. 22 цього закону (одержання політичними партіями коштів або іншого майна від державних органів або іноземних держав тощо); 3) продовження протиправної діяльності після попереднього накладання стягнень; 4) зменшення кількості членів політичної партії до числа, коли вона не визнається як партія.

За слушним зауваженням О. М. Скоропис, існує необхідність вирішення питання щодо застосування норм Цивільного та Господарського кодексів України у справах про ліквідацію юридичних осіб до об'єднань громадян [5, с. 401]. Так, стаття 110 ЦК додає до переліку підстав для ліквідації об'єднань визнання судом недійсною державної реєстрації через допущені при її створенні порушення, які неможливо усунути. Норми ГК застосовуються до правовідносин з ліквідації громадських об'єднань в силу того, що останні виступають суб'єктами господарювання. Виняток становить визнання юридичної особи банкрутом, оскільки, виходячи з положень ст. 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», банкрутами громадські організації не визнаються [6].

Підстави ліквідації юридичних осіб містить також ст. 38 Закону України «Про

державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [3].

Підставами добровільної ліквідації можуть слугувати, зокрема, досягнення мети або ж неможливість досягти поставлених у статутних документах цілей.

О. М. Скоропис зазначає, що цивільне законодавство не знає такого поняття, як «припинення діяльності», оскільки при ліквідації припиняється юридична особа, а не діяльність юридичної особи. Такими, що не відповідають загальним підставам ліквідації юридичної особи, дослідник вважає також використання термінів «саморозпуск» і «примусовий розпуск» [5, с. 399]. Однак такі терміни містить і Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (1999 р.).

Нагадаємо, що не всі громадські організації набувають статусу юридичної особи після їх офіційного визнання (легалізації). Такі організації легалізують свою діяльність повідомним шляхом.

У країнах ринкової економіки превалує саме повідомний порядок створення юридичних осіб. Для нього характерною є відсутність спеціальної державної реєстрації організацій, що створюються в силу самого факту волевиявлення засновників, висловлення ними наміру діяти у якості юридичної особи. За кордоном повідомний порядок застосовується, наприклад, при створенні асоціацій у Франції і некомерційних установ у Швейцарії [7, с. 131].

До таких об'єднань в Україні відносяться, зокрема, громадські організації, легалізовані шляхом письмового повідомлення про заснування, яким згідно зі статутом не надається право набувати статусу юридичної особи, і легалізовані у повідомний спосіб місцеві осередки зареєстрованих всеукраїнських та міжнародних громадських організацій.

Відповідно до статті 110 ЦК, до громадських організацій без статусу юри-

дичної особи процедура примусової ліквідації не застосовується, вони можуть бути розпущені за рішенням уповноваженого органу або ж шляхом саморозпуску. Судова процедура (примусовий розпуск) у цьому випадку виключається, оскільки згідно з положеннями ст. 48 Кодексу адміністративного судочинства України процесуальну правоздатність у адміністративному судочинстві можуть мати тільки організації – юридичні особи [8]. Це означає, що легалізуючий орган не має права звернутись до адміністративного суду з позовною заявою про припинення громадської організації, яка не набула статусу юридичної особи.

Для проведення реєстраційних дій щодо припинення діяльності громадської організації без статусу юридичної особи до органу юстиції або органу місцевого самоврядування подаються: заява керівника про скасування запису про легалізацію організації, рішення вищого статутного органу про саморозпуск, оголошення в засобах масової інформації про припинення об'єднання. Осередки всеукраїнських або міжнародних громадських організацій також подають рішення стосовно припинення об'єднання, прийняте керівним органом вищестоящої громадської організації.

Розглянемо порядок проведення реєстраційних дій щодо ліквідації громадської організації шляхом саморозпуску.

Слід пригадати, що статутний документ об'єднання громадян-юридичної особи повинен містити положення щодо процедури припинення своєї діяльності.

Фактично ліквідація громадської організації проводиться у два етапи. На першому етапі уповноважений орган об'єднання приймає рішення про припинення юридичної особи. Рішенням цього органу визначається також особа ліквідатора (склад ліквідаційної комісії). Нотаріально посвідчена копія рішення про припинення ра-

зом із супровідним листом та документом, що підтверджує внесення плати за публікацію повідомлення про прийняття рішення про припинення юридичної особи у Бюлетені державної реєстрації, подаються до відповідного реєструючого органу.

На другому етапі реєстраційна картка на проведення державної реєстрації припинення юридичної особи у зв'язку з припиненням (подається не раніше двох місяців з дати публікації повідомлення у Бюлетені державної реєстрації) разом з оригіналами статутних документів та свідоцтв (витягу), актом ліквідаційної комісії (подається із затвердженим засновниками ліквідаційним балансом; підписи на ліквідаційному балансі нотаріально посвідчуються), довідками податкової служби, органів Пенсійного фонду України, фондів соціального страхування про відсутність заборгованості та довідкою архіву про прийняття документів тривалого строку зберігання подаються до реєструючого органу.

Іншою за своєю правовою природою є процедура щодо примусового припинення громадської організації-юридичної особи.

Дискусійним є питання співвідношення ст. 110 ЦК щодо пред'явлення вимоги про примусову ліквідацію юридичної особи лише органом, який здійснює державну реєстрацію, а також учасником юридичної особи, та ст. 32 Закону, котра надає право такої вимоги прокурору та органу, що здійснив легалізацію громадської організації.

Це пов'язане, передусім із тим, що Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» визначає органом державної реєстрації центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері підприємництва [3].

Нове положення про Міністерство юстиції України (Указ Президента України

від 06.04.2011 № 395/2011) вирішує це питання шляхом надання міністерству повноважень щодо реалізації державної політики з питань державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців [9]. Власне держреєстрацією юридичних осіб опікуватиметься Державна реєстраційна служба України (Укрдержреєстр).

З прийняттям Податкового кодексу України 2010 року виключена ст. 11 Закону України «Про державну податкову службу в Україні», що надавала органам ДПС право звертатись до суду із заявою про скасування державної реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності. Втім, судова практика останніх п'яти років свідчить про неоднозначне тлумачення законодавства при розгляді справ за позовами органів державної податкової служби про припинення громадських організацій: в одних випадках позови задовольнялись, в інших – суд відмовляв у задоволенні позову через відсутність у громадських організацій ознак суб'єкта підприємницької діяльності.

Слушною стала позиція Вищого адміністративного суду України (2008 р.), що відкидала позицію судів попередніх інстанцій з посиланням на норми Господарського кодексу України та Закону України «Про об'єднання громадян».

Пунктом 2 статті 38 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» передбачено, що підставами для постановлення судового рішення щодо припинення юридичної особи, що не пов'язано з банкрутством юридичної особи, зокрема, є неподання протягом року органам державної податкової служби податкових декларацій, документів фінансової звітності відповідно до закону [3].

Вищий адміністративний суд України звертає увагу на те, що предметом такого спору є припинення юридичної особи, а не підприємницької діяльнос-

ті, що є різними правовими явищами, регламентованими різним законодавством. Відповідно, і положення Закону, згаданого судами попередніх інстанцій, не можуть бути застосовані до спірних правовідносин, оскільки регулюють підстави примусового розпуску об'єднання громадян, а не припинення юридичної особи.

Неоднозначна й судова практика з примусового припинення громадських організацій за поданням органів юстиції у випадках, коли об'єднання не знаходиться за юридичною адресою та є підстави вважати, що воно фактично не діє.

У вказаних випадках управління юстиції звертаються до окружних адміністративних судів з адміністративними позовами до громадських організацій про примусовий розпуск (ліквідацію). Поданню таких позовів передують перевірки знаходження громадської організації за юридичною адресою та накладення органом юстиції стягнення у вигляді попередження.

Звернімося до судової практики. Постановою Одеського окружного адміністративного суду від 10.03.2011 р. [10] було відмовлено органу легалізації у задоволенні адміністративного позову про примусовий розпуск (ліквідацію) громадської організації Ф.

Суд зауважив, що позивач (управління юстиції) помилково ототожнює поняття «бездіяльності» та «діяльності», посилаючись на використання терміна «дія» у ст. 32 Закону. Отже суд вважає, що ненадання певних документів та відомостей є бездіяльністю відповідача (громадської організації), а не незаконною діяльністю.

Постановою цього ж суду від 19.05.2011 р. [10] позовні вимоги управління юстиції до громадської організації Е. було задоволено. Суд зазначив, що відповідно до ст. 13 Закону інформація стосовно місцезнаходження організації є невід'ємною частиною статуту організації. В той же час згід-

но з вимогами ст. 15 цього ж закону зміни та доповнення до статуту підлягають обов'язковій реєстрації. Після накладення органом юстиції стягнення у вигляді попередження організація не вжила жодних заходів реагування, тобто продовжувала протиправну діяльність.

Звернімося до міжнародних стандартів регулювання діяльності об'єднань громадян. Так, Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № СМ/Rec(2007)14 містять окремі принципові положення щодо ліквідації юридичної особи-неурядової організації (окрім політичних партій). Відповідно до пункту 44 Рекомендацій, неурядова організація може бути ліквідована тільки в результаті добровільних дій її членів, або дій керівництва у випадку створення організації, не заснованої на членстві, або у випадку банкрутства, тривалої бездіяльності або серйозних правопорушень [11]. Отже, позиція легалізуючого органу щодо примусового припинення діяльності громадської організації у судовому порядку через тривалу бездіяльність є певною мірою слушною.

Проте Висновок ОБСЄ/БДІПЛ (Office for Democratic Institutions and Human Rights), складений у Варшаві 22 червня 2010 р. № GO-TUR/154/2010 (LH) як коментар до Закону Туркменістану «Про громадські об'єднання» [12], містить такі положення. Ліквідація громадського об'єднання і зупинення його діяльності мають бути крайніми заходами, що застосовуються як виняток тільки у випадку особливо грубого порушення законодавства, а також з урахуванням принципу необхідності «у демократичному суспільстві». Ліквідація громадського об'єднання або припинення його діяльності за дрібні порушення, такі як не надання інформації про фактичні зміни,

що підлягають реєстрації, є порушенням принципу співрозмірності, закріпленого нормами міжнародного права.

Прикладом дотримання принципу співрозмірності, на нашу думку, може слугувати Закон Республіки Польща від 7 квітня 1989 р. «Про громадські об'єднання» [13]. Згідно з положеннями статті 29 вказаного акта, суд, за заявою органу нагляду (воевода, староста) або прокурора, може винести попередження керівним органам громадського об'єднання; скасувати рішення громадського об'єднання, що суперечить законодавству або статуту; розпустити громадське об'єднання, якщо його діяльність кричуще та наполегливо порушує законодавство або норми статуту, і немає можливості поновити умови діяльності, у яких вона відповідала б законодавству або статуту. У процесі розгляду заяви про ліквідацію громадського об'єднання суд може зобов'язати керівні органи усунути порушення у визначені строки і зупинити провадження.

Стаття 31 вказаного закону вирішує питання подальшого існування об'єднання у випадках, коли фактично скоротилась кількість членів та неможливо обрати органи управління.

Для України більш характерна ситуація, коли фактично члени та керівні органи громадської організації припиняють свою участь в організації і об'єднання не здійснює будь-якої діяльності.

Останнім проектом Закону України «Про громадські організації» № 7262-1 (прийнято у першому читанні 17.05.2011 р.) передбачено примусовий розпуск громадських організацій без статусу юридичної особи за порушення ст. 3 цього ж Закону. Стаття 3 проекту містить перелік підстав для примусового розпуску, котрий допускає неоднозначні тлумачення у застосуванні. Рішення про примусовий розпуск прийма-

ється судом за позовом органу юстиції (ст. 16).

Але стаття 17 згаданого законопроекту визначає особливості припинення громадської організації. Згідно з частиною 1 статті 17, громадські організації без статусу юридичної особи припиняються шляхом саморозпуску на підставі рішення їх членів відповідно до установчих документів.

З огляду на викладене необхідно вирішити низку питань правового регулювання та правозастосування:

- привести термінологію, що використовується у нормативно-правових актах з питань діяльності громадських формувань, до єдиної узгодженої системи;

- вирішити основні питання правового регулювання примусового припинення об'єднань громадян без статусу юридичної особи;

- встановити чіткі підстави для примусового розпуску об'єднань громадян;

- привести процедуру припинення об'єднань громадян у відповідність до європейських стандартів.

Список використаної літератури

1. Про затвердження порядку підготовки та оформлення рішень щодо легалізації об'єднань громадян та інших громадських формувань: наказ Міністерства юстиції України від 08.07.2011 № 1828/5 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 53. – Ст. 2124.
2. Науково-практичний коментар до цивільного законодавства України: [В 4 т.] / А. Г. Ярема, В. Я. Карабань, В. В. Кривенко, В. Г. Ротань. – Т. 1. – К.: А.С.К.; Севастополь: Ін-т юрид. дослідж., 2004. – 928 с.
3. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців: Закон України від 15.05.2003 № 755-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31. – Ст. 263.
4. Про об'єднання громадян: Закон України від 16.06.1992 № 2460-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
5. *Скоропис О. М.* Деякі проблеми правового регулювання ліквідації об'єднань громадян / *О. М. Скоропис* // *Держава і право: Зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки.* – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – Вип. 35. – С. 398-404.
6. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: Закон України від 14.05.1992 № 2343-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 31. – Ст. 440.
7. *Гражданское право: учеб.: в 3 ч. / под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого.* – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ПРОСПЕКТ, 1998. – Ч. I. – 632 с.
8. Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-IV від 06.07.2005. // Урядовий кур'єр. – 17 серпня 2005 року. – № 153.
9. Положення про Міністерство юстиції України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 395/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 9. – Ст. 548.
10. Єдиний державний реєстр судових рішень. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/> (посилання на судові рішення, використані у статті, наведено згідно з даними реєстру).
11. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № СМ / Рес (2007) 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua>
12. Висновок ОБСЄ/БДІПЛ (Office for Democratic Institutions and Human Rights) складений у Варшаві 22 червня 2010 року № GO-TUR/154/2010 (LH) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislationline.org/ru>
13. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989r. Prawo o stowarzyszeniach, Dz. U z 2001r., Nr 79 poz. 855 z późn. Zm (Закон Республіки Польща від 7 квітня 1989 року «Про громадські об'єднання»).