

УДК 342.728

## ПОНЯТТЯ «ЛЕГАЛІЗАЦІЯ ПРОФСПІЛОК» ТА «РЕЄСТРАЦІЯ ПРОФСПІЛОК»: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ І СПІВВІДНОШЕННЯ

### THE NOTIONS “LEGITIMATION OF TRADE UNIONS” AND “REGISTRATION OF TRADE UNIONS”: THEORETICAL AND PRACTICAL ISSUES OF THEIR DEFINITION AND CORRELATION

**Піфко О.О.,**

*кандидат юридичних наук,*

*доцент кафедри конституційного права*

*та порівняльного правознавства юридичного факультету  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Стаття присвячена дослідженню проблем законодавчого регулювання таких понять, як «легалізація профспілок» та «реєстрація профспілок». Констатується, що у вітчизняній науковій літературі зазначені поняття не завжди належним чином розрізняються, що призводить до певної термінологічної невизначеності та плутанини щодо моменту виникнення конституційної правосуб'єктності профспілок. Наводиться визначення поняття «легалізація профспілок» та поняття «реєстрація профспілок», окреслюються проблемні аспекти їх співвідношення.

**Ключові слова:** профспілки, право на об'єднання в профспілки, статус профспілок, діяльність профспілок, створення профспілок, легалізація профспілок, реєстрація профспілок.

Статья посвящена исследованию проблем законодательного регулирования таких понятий, как «легалитация профсоюзов» и «регистрация профсоюзов». Констатируется, что в отечественной научной литературе указанные понятия не всегда должным образом различаются, что приводит к определенной терминологической неопределенности и путаницы относительно момента возникновения конституционной правосубъектности профсоюзов. Приводится определение понятия «легалитация профсоюзов» и понятие «регистрация профсоюзов», определяются проблемные аспекты их соотношения.

**Ключевые слова:** профсоюзы, право на объединение в профсоюзы, статус профсоюзов, деятельность профсоюзов, создание профсоюзов, легалитация профсоюзов, регистрация профсоюзов.

The article explores issues connected with the legislative regulation of such notions as “legitimation of trade unions” and “registration of trade unions”. It is stated that in home scholarly literature these notions are not differentiated in the proper way, which results in terminological ambiguity and confusion related to obtaining the constitutional legal personality by trade unions. The article contains the definition of the notion “legitimation of trade unions” and the notion “registration of trade unions”. It also outlines the issues connected with the correlation of these notions.

**Key words:** trade unions, right to form and join trade unions, trade union status, activities of trade unions, formation of trade unions, legitimation of trade unions, registration of trade unions.

**Постановка проблеми.** Діяльність незалежних профспілок має важливе значення для належного та захисту трудових та соціально-економічних прав людини і громадянина у всіх демократичних державах. Задля використання у своїй діяльності всіх можливих інструментів для ефективного захисту зазначених прав профспілки мають отримати відповідний легальний статус у визначеному чинним законодавством порядку. У процесі регулювання процедури створення профспілки і надання їй відповідного статусу законодавство різних країн використовує такі терміни, як «легалізація профспілок» та «реєстрація профспілок». При цьому положення відповідних законодавчих актів не завжди чітко та однозначно окреслюють зміст цих понять, а у вітчизняній юридичній літературі, як показує аналіз наукових доробок щодо правового регулювання порядку створення профспілок, є різні підходи до розуміння наведених термінів.

**Метою статті** є вивчення правової сутності понять «легалізація профспілок» і «реєстрація профспілок» та дослідження практичних і теоретичних проблем їх співвідношення.

**Стан дослідження.** В Україні окремі аспекти легалізації профспілок досліджувалися такими вченими, як О.М. Вашук, Н.П. Гаєва, Т.М. Заворотченко, В.Л. Костюк,

Я.В. Сімутіна, В.В. Соломінчук, М.В. Менджул, Ф.А. Цесарський, А.Ю. Шакірова, І.І. Шамшина, Ю.М. Щотова тощо.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні засади легалізації профспілок врегульовані в Законі України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [1]. На жаль, спеціальний закон про профспілки, передбачаючи, що профспілки та їх об'єднання легалізуються шляхом повідомлення на відповідність заявленому статусу, не містить визначення поняття «легалізація профспілок». У першій редакції Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» легалізація профспілок визначалася обов'язковою та здійснювалася шляхом їх реєстрації. Підставою для відповідних законодавчих змін, які є чинними, слугувало Рішення Конституційного Суду України (далі – КСУ) у справі про свободу утворення профспілок [2]. КСУ зауважив, що встановлення реєстрації (із набуттям статусу юридичної особи) як єдиного можливого способу легалізації перешкоджає реалізації права на створення профспілок, оскільки громадяни можуть визнати за потрібне об'єднатися у профспілку, котра не буде мати права юридичної особи. В результаті КСУ постановив, що положення ст. 16 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», які пов'язують

початок діяльності створеної з моментом її реєстрації у відповідних органах, рівнозначні вимозі про попередній дозвіл на утворення профспілки і не відповідають ст. 36 Конституції України.

Натомість у законодавстві про профспілки більшості країн-членів Європейського Союзу йдеться саме про реєстрацію профспілок, а не про легалізацію. Наприклад, «профспілка підлягає реєстрації в Національному судовому реєстрі» (ст. 14 Закону Польщі «Про професійні спілки» [3]), «профспілка набуває правосуб'єктності з моменту її внесення до реєстру об'єднань та фондів» (ст. 10 Закону Латвії «Про професійні спілки» [4]), «правосуб'єктність профспілки виникає після реєстрації в реєстрі профспілок за місцем її перебування і припиняється після скасування запису в реєстрі» (ст. 6 Закону Естонії «Про професійні спілки» [5]). Як бачимо, у законодавстві про профспілки різних країн для позначення процесів із набуття профспілками легального статусу використовуються такі терміни, як «легалізація профспілок» та «реєстрація профспілок». При цьому законодавче визначення цих термінів, як правило, не наводиться. Отже, щоб з'ясувати їх правову сутність, звернемося до наукових доробок у цій сфері.

Сам термін «легалізація» походить від латинського слова «legalis», що означає «законний» [6, с. 79]. Д.Г. Манько зазначає, що легалізація становить собою правову процедуру, що здійснюється в рамках правозастосовальної діяльності, їй властивий специфічний суб'єкт, наділений певними повноваженнями, вона є діяльністю, пов'язаною з розглядом конкретної юридичної справи, а її процедура і результати вимагають нормативної регламентації [7, с. 14]. І.В. Бондарчук слушно зауважує, що процедура легалізації включає не тільки складники адміністративно-правових відносин між громадянами та відповідними державними органами щодо утворення чи реєстрації об'єднань громадян, а й поширюється на регламентовані конституційно-правовими нормами відносини між такими об'єднаннями та державою з приводу набуття та втрати правового статусу [8, с. 5]. Пропонуються такі ознаки легалізації, які виокремлюють її з інших правових форм діяльності: виступає як розгляд конкретної юридичної справи; є діяльністю, що пов'язана з вчиненням операцій регламентованих нормами права; є формою діяльності уповноважених суб'єктів; об'єктивною потребою легалізації є процедурно-процесуальна регламентація [9, с. 57]. Легалізація є виключно функцією держави, яку пропонується виділяти на трьох рівнях: статусному (проявляється у процесі законодавчого закріплення принципів утворення і діяльності громадських організацій, гарантій їх діяльності, прав і обов'язків), процедурному (передбачає реалізацію механізму утворення громадських організацій) і функціональному (передбачає відповідні критерії демократичності внутрішньої діяльності, за якими соціальне об'єднання визнаватиметься громадською організацією) [8, с. 11]. Отже, легалізація є виключною компетенцією держави в особі відповідних органів, являє собою комплекс передбачених та врегульованих законодавством дій за результатом яких суб'єкт, який ініціював її проведення, набуває відповідного статусу.

Термін «реєстрація» походить від латинського «registrum» – внесене, записане, вносити кого-, що-небудь у список, книгу для запису справ [10, с. 1208]. О.С. Лазаріді під державною реєстрацією пропонує розуміти спеціальну функцію державного управління, спрямовану на дотримання балансу державних та приватних інтересів, врегульовану процедурними нормами, мета якої полягає в реалізації механізму загальнодержавного обліку і контролю в процесі легалізації, визначення правового статусу в системі права суб'єктів і об'єктів державно-реєстраційних правовідносин [11, с. 54]. А.Д. Черкесов зауважує, що державна реєстрація є однією з форм державно-управлінської виконавчо-розпорядчої діяльності, що полягає в

офіційному визнанні за заявниками їх правового статусу та є способом реалізації публічного інтересу в нормативно-врегульованих процедурах спеціально уповноваженими на те органами виконавчої влади [12, с. 12]. Д.М. Бахрах акцентує на тому, що державна реєстрація покликана легально підтвердити певний факт, а задля цього варто перевірити достовірність відомостей, що містяться в документах, необхідних для офіційного посвідчення фактів, встановити, чи відповідають ці відомості дійсності на цей момент, чи правильно оформлені документи, оскільки без цього державна реєстрація позбавлена сенсу і навіть стає шкідливою, адже державою будуть визнаватися і факти, які не відповідають дійсності та вимогам закону [13, с. 123]. На думку Н.Г. Клименко, державна реєстрація є правовстановлюючим фактом визнання державою законного статусу недержавної інституції, який має вирішальне значення для можливості легального здійснення недержавною інституцією господарської, підприємницької або громадської діяльності [14].

Зауважимо, що в Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» [15] також немає визначення терміна «легалізація», проте наводиться визначення терміна «реєстрація». Так, відповідно до ст. 1 цього закону, державна реєстрація юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, – це офіційне визнання шляхом засвідчення державою факту створення або припинення юридичної особи, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, засвідчення факту наявності відповідного статусу громадського об'єднання, професійної спілки, її організації або об'єднання, політичної партії, організації роботодавців, об'єднань організацій роботодавців та їхньої символіки, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, про юридичну особу та фізичну особу – підприємця, а також проведення інших реєстраційних дій. Отже, в юридичній науці та законодавстві державна реєстрація розуміється як офіційне підтвердження державою, в особі відповідного компетентного органу державної влади, певного факту шляхом внесення відповідних даних до державного реєстру за визначеною чинним законодавством процедурою.

Як показує аналіз наукових доробок, присвячених проблемам легалізації профспілок, в них не завжди належним чином розмежовуються такі поняття, як «легалізація профспілок» та «реєстрація профспілок». Так, А.Ю. Шакірова, вірно резюмуючи, що легалізація профспілок здійснюється відповідно до норм Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» органами юстиції, а реєстрація юридичної особи – державним реєстратором відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» [16, с. 137], водночас висловлює думку, що «легалізація, або реєстрація, профспілок полягає у проведенні правової експертизи установчих документів на відповідність їх Конституції та іншим актам законодавства України, прийнятті рішення про легалізацію (реєстрацію) профспілок, внесенні відомостей до реєстру та присвоєнні реєстраційного номера, видачі свідоцтва або довідки» [16, с. 140]. Ю.М. Щотова вважає необхідним закріпити у спеціальному законодавстві про профспілки чітке визначення наслідків легалізації та реєстрації цих громадських організацій [17, с. 59], при цьому під «реєстрацією» розуміється виключно реєстрація профспілки як юридичної особи [18, с. 137–139]. В наведених підходах чітко розмежовується легалізація профспілки як громадської організації та її реєстрація як юридичної особи, проте цілковито ототожнюється реєстрація профспілки як громадської організації та легалізація профспілки як громадської організації.

На думку М.В. Менджул, легалізація профспілок як виду громадських організацій має здійснюватися двома

способами: шляхом повідомлення про заснування; шляхом реєстрації, для чого до ст. 16 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» пропонується внести такі зміни: «Профспілки, їх об'єднання легалізуються шляхом реєстрації або повідомлення про заснування. Профспілка, об'єднання профспілок набувають статусу юридичної особи з моменту державної реєстрації» [19, с. 34]. Цілковито погоджуємося з необхідністю більш чіткого законодавчого регулювання порядку набуття профспілкою статусу юридичної особи. Разом із тим не зовсім зрозуміло, з якою саме реєстрацією пропонується пов'язувати набуття профспілкою статусу юридичної особи (реєстрацію профспілки як громадського об'єднання чи її реєстрацію як юридичної особи). Щодо пропозиції легалізувати профспілки шляхом реєстрації або повідомлення про заснування зауважимо, що хоча в чинних нині положеннях Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» законодавець намагається не вживати термін «реєстрація» (через рішення КСУ, про яке ми згадували вище), проте фактично легалізація профспілок і надалі відбувається через їх реєстрацію (внесення до реєстру). Так, відповідно до ч. 4 ст. 16 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», на підставі поданих профспілкою, об'єднанням профспілок документів легалізуючий орган у місячний термін підтверджує заявлений статус, включає профспілку, об'єднання профспілок до реєстру об'єднань громадян і видає свідоцтво про легалізацію. Тобто підтвердження заявленого статусу відбувається не автоматично, через подання профспілкою повідомлення про заснування, а через внесення профспілки до реєстру, для чого до заяви про легалізацію профспілка має надати низку передбачених законом документів. Для такого внесення до реєстру компетентний орган державної влади і має, власне, провести реєстрацію профспілки.

Т.В. Журенок стверджує, що реєстрацію не варто отожднювати із легалізацією, оскільки в деяких випадках (легалізація громадських формувань) реєстраційні процедури є різновидом легалізаційних, а інколи реєстраційні провадження не передбачають офіційного визнання, (узаконення), що є притаманним процесу легалізації [6, с. 81]. Ми цілковито підтримуємо позицію, що хоча ці поняття і є схожими за своїми завданнями, але не є тотожними, вважаємо, що стосовно громадських формувань реєстраційні процедури не є різновидом легалізаційних. Як вже зазначалося вище, легалізація профспілки вважається завершеною після її внесення до відповідного реєстру, інакше

кажучи, альтернативи отримання профспілкою легального статусу поза процедурою її внесення до реєстру немає. Отже, стосовно громадських формувань, в тому числі і профспілок, реєстрація є не різновидом легалізаційних процедур, а їх ключовим елементом. Відповідно до ч. 3 ст. 16 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» до заяви про легалізацію профспілки додаються статут (положення), протокол з'їзду, конференції, установчих або загальних зборів членів профспілки з рішенням про його затвердження, відомості про виборні органи, наявність організації профспілки у відповідних адміністративно-територіальних одиницях, засновників об'єднань. Отже, до процедури легалізації профспілки варто зараховувати не тільки діяльність відповідних компетентних державних органів, але й діяльність самих профспілок щодо підготовки, оформлення та подання відповідних документів, яка спрямована на набуття профспілкою легального статусу.

**Висновки.** У вітчизняній юридичній науці належним чином не розмежовуються такі поняття, як «реєстрація профспілок» та «легалізація профспілок». Часто ці поняття або отожднюються, або ж реєстрація профспілки асоціюється виключно з її реєстрацією як юридичної особи. Термін «реєстрація профспілок» (як і реєстрація об'єднань громадян загалом) у науковій літературі розуміється в широкому та вузькому значенні. У своєму широкому розумінні це поняття фактично є тотожним поняттю «легалізація», а у вузькому розумінні позначає безпосередньо процедуру внесення даних про профспілку у відповідні розділи державного реєстру, тобто виступає ключовим елементом процедури легалізації профспілки (саме з внесенням профспілки до реєстру пов'язується набуття нею легального статусу). При цьому важливо належним чином розмежовувати реєстрацію профспілки як громадської організації (і у вузькому, і в широкому значенні) від реєстрації профспілки як юридичної особи.

Легалізація є ширшим поняттям, ніж реєстрація, і включає всю сукупність дій (як самої профспілки в особі засновників та(або) виборних органів, так і відповідного державного органу), які спрямовані на набуття профспілкою відповідного статусу, а реєстрація зводиться до перевірки поданих документів вимогам чинного законодавства та внесення, за результатами такої перевірки, відповідного запису до державного реєстру, зі здійсненням якого пов'язується завершення процесу легалізації профспілки і набуття нею легального конституційно-правового статусу.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15 вересня 1999 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14>.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями народних депутатів України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) статей 8, 11, 16 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (справа про свободу утворення профспілок) від 18 жовтня 2000 р. *Офіційний вісник України*. 2000. № 43. Ст. 1857.
3. Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19910550234>.
4. Arodbiedrību likums. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=265207>.
5. Derecho sindical. Adoptado el 14 de junio de 2000. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/191347>.
6. Журенок Т.В. Легалізація як загальнотеоретична категорія. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. № 63. С. 79–85.
7. Манько Д.Г. Легалізація як правова процедура : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Одеса, 2010. 21 с.
8. Бондарчук І.В. Конституційно-правові основи легалізації громадських організацій і політичних партій в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2014. 20 с.
9. Манько Д.Г. Юридична природа легалізації. *Актуальні проблеми держави і права*. 2001. № 11. С. 57–59.
10. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / кер. проекту та голов. ред. В.Т. Бусел. Київ, Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
11. Лазариди А.С. Государственная регистрация юридических лиц: административно-правовые вопросы : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Саратов, 2004. 223 с.
12. Черкесов А.Д. Государственная регистрация в деятельности федеральных органов исполнительной власти на современном этапе административной реформы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право». Москва, 2012. 22 с.
13. Бахрах Д.Н. Административное право России. Москва : НОРМА, ИНФРА-М, 2000. 624 с.
14. Клименко Н.Г. Роль державної реєстрації недержавних інституцій в державному регулюванні їх діяльності у сфері національної безпеки. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 2. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2\\_2018/29.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2018/29.pdf).

15. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15 травня 2003 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.
16. Шакірова А.Ю. Адміністративно-правовий статус профспілок в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпін, 2015. 213 с.
17. Щотова Ю.М. Виникнення професійної спілки як суб'єкта трудового права в Україні. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 2. С. 53–60.
18. Щотова Ю.М. Правовий механізм реалізації функцій профспілок як суб'єктів трудового права : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2013. 418 с.
19. Менджул М.В. Створення окремих непідприємницьких товариств в Україні. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 3. С. 30–35.