

УДК 349.2:94(477) «1917/1918»

Г.В. Терела,

кандидат історичних наук, доцент,
ВНЗ Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі»

ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ РОБІТНИЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА ВІДПОВІДНО ДО ЗАКОНОПРОЕКТІВ ПЕРІОДУ УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ

Анотація. Стаття присвячена аналізу розроблених в період Української Центральної Ради законопроектів, які визначали правовий статус інспекцій праці, головної та районних рад праці. Обґрунтовується, що урядовці з урахуванням західноєвропейського досвіду та напрацювань Тимчасового уряду мали за мету реформувати систему наглядових органів на організаційно-правових засадах паритетного представництва працівників і підприємців, виборності, фаховості та спеціалізації.

Ключові слова: Українська Центральна Рада, законопроект, Головна рада праці, районна рада праці, інспекція праці.

Постановка проблеми. Здійснюючи реформування системи органів нагляду і контролю за додержанням трудового законодавства у сучасній Україні, доцільним видається приділення особливої уваги відповідному досвіду урядовців Української Центральної Ради (далі – УЦР), які розробляли законопроекти про інспекції та ради праці під впливом демократичних європейських устоїв.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню правового статусу органів нагляду за додержанням спочатку фабричного, в подальшому – робітничого, трудового законодавства на теренах України у складі Російської імперії, в УРСР та в сучасній Україні присвячено чимало наукових праць як істориків, так і юристів. Водночас особливості функціонування контрольно-наглядових органів у сфері

найманої праці за доби національно-визвольних змагань, у тому числі в період Української Центральної Ради, залишилися поза увагою фахівців. Окремі питання розглядалися ученими-істориками О.П. Реєнтом, Б.І. Андрусишиним, П.П. Гай-Нижником, І.М. Лебедевою, дослідником історії трудових відносин О.М. Олійником. Особливості законодавчої діяльності в Українській Народній Республіці (далі – УНР) досліджувалися науковцями Ж.О. Дзейко, А.Ю. Івановою. Утім законопроектам, підготовленим урядовцями УНР періоду Центральної Ради щодо закріплення правового статусу інспекцій праці, Головної та районних рад праці не було приділено належної уваги.

Мета статті полягає у аналізі розроблених в період Української Центральної Ради законопроектів та

з'ясуванні тих організаційно-правових принципів, на яких планувалося реформувати систему органів нагляду за додержанням робітничого законодавства.

Викладення основного матеріалу.

Важливим кроком у законодавчій діяльності Української Центральної Ради стало прийняття нею 25 листопада 1917 р. Закону, відповідно до якого усі закони і постанови, які діяли на території Української Народної Республіки до 27 жовтня 1917 р. (тобто всі юридичні акти російського центрального уряду, що діяли до більшовицького перевороту), якщо вони не змінені та не відмінені універсалами, законами і постановами УЦР, лишалися чинними і надалі, уже як закони і постанови УНР [1].

Позиція УЦР, що у такий спосіб «фактично лишила без змін реакційне законодавство Російської імперії й Тимчасового Уряду», традиційно піддавалась критиці, але видається цілком виправданою конкретно-історичними умовам [2, с. 49]. Очільники УЦР отримали можливість, не зламуючи докорінно існуючу правову базу, працювати над розробкою власного законодавства, оскільки виключне і неподільне право видавати закони для УНР закріплювалось за Українською Центральною Радою. Що ж стосується розробки робітничого законодавств, то активізувався цей процес лише після прийняття 9 (22) січня 1918 р. IV Універсалу та проголошення самостійності УНР.

Основну роль у розробці законопроектів у сфері охорони праці загалом та нагляду за додержанням робітничого законодавства зокрема відіграв Департамент охорони праці, створений у складі Міністерства праці наприкінці березня 1918 р. Одним із перших кроків його діяльності стала підготовка

законопроекту про інспекції праці, які мали замінити діючі з часів Російської імперії фабричні інспекції та місцевих комісарів праці, запроваджених Постановою Тимчасового уряду від 11 липня 1917 р.

У розісланому на місця обіжнику № 1 Департамент повідомляв фабричних інспекторів про те, що до прийняття Закону про інспекцію праці за ними зберігаються обов'язки щодо здійснення нагляду за додержанням робітничого законодавства згідно параграфу 34 розділу першого «Статуту про промислову працю», а також постанов Тимчасового уряду, затверджених Центральною Радою 25 листопада 1917 р. [3]. При цьому Департамент праці звертав особливу увагу на необхідність виконання Закону «Про восьмигодинний робочий день», ухваленого Центральною Радою 25 січня 1918 р. Попри свою назву вказаний закон регулював не лише робочий час, але й торкався питань охорони праці. У майбутньому Закон передбачав створення національної Головної ради праці, яка мала замінити Головне Присутствіє по фабричних та гірничо-заводських справах у м. Києві, про що йшлося у примітці 1 до статті 4. Очікувалося, що засади її діяльності будуть окремо розроблені та прийняті одночасно із ухваленням Закону про інспекцію праці.

Відповідно до «Розкладу роботи Малої Ради і її Комісій», прийнятого 1 серпня 1917 р., законопроекти мали право розробляти члени Малої Ради та Генеральний Секретаріат (з січня 1918 р. — Рада Народних Міністрів (далі — РНМ)) [4]. Зокрема, секретар компетентного Генерального секретаріату (з січня 1918 р. — Міністерства), вносив на засідання Генерального секретаріату (Міністерства) заяву, за результатами слухання якої приймалось

рішення доручити секретаріату-ініціатору або іншому компетентному секретаріату виробити законопроект та пояснювальну записку до нього.

Питання про необхідність прийняття закону розглядалися також безпосередньо Центральною Радою. Так, однією із резолюцій від 9 серпня 1917 р. було вирішено, з-поміж іншого, «доручити Генеральному секретаріату виробити ряд законопроектів у справі планомірного задоволення потреб трудящих мас людності в справі робітничій...» [2, с. 51]. 12 квітня 1918 р. на засіданні Ради Народних Міністрів було заслухано та схвалено внесення Голови РНМ В. Голубовича про те, щоб усі постанови та розпорядження окремих міністерств, які стосуються робітничого питання, не видавались без згоди Міністерства праці.

У квітні 1918 р. міністром внутрішніх справ було видано декілька обіжників, які регламентували порядок внесення законопроектів на розгляд РНМ. Першим із них від 16 квітня 1918 р. було запроваджено обов'язкову доповідь про розроблений проект закону міністру та погодження останнього на винесення його для обговорення. Лише після цього розгляд законопроекту включався до порядку денного РНМ [2, с. 53]. Директор Департаменту охорони праці Р. Войцеховський, реагуючи на вимоги обіжника, наголошував на нараді представників департаментів Міністерства праці, яке відбулося 6 квітня 1918 р., на тому, щоб під час розгляду законопроектів у РНМ та в законодавчих установах доповідачем був обов'язково фахівець з даного питання [5].

Другим «Обіжником у справі законопроектів» міністра внутрішніх справ від 19 квітня 1918 р. регламентувалася підготовка тексту законопроекту після ухвалення РНМ. У цьому випадку

канцелярія міністерства повідомляла компетентний департамент, директор якого був зобов'язаний «негайно витребувати від Генерального писаря законопроект з пояснюючими записками і додатками (у випадку наявності таких) і виготовити законопроекти в кількості 60 примірників для надсилання Генеральному писареві» [2, с. 54]. Підготовлений законопроект з пояснювальними записками, супровідним листом та поміткою «для внесення в Центральну Раду» надсилався Генеральному писарю, який через свою канцелярію мав якнайшвидше передати його до Комісії законодавчих внесень, створеної 12 листопада 1917 р.

Так, директор Департаменту охорони праці Р. Войцеховський, наглядаючи за процесом проходження підготовлених законопроектів, піднімав на нараді 6 квітня 1918 р. питання про витребування уже поданих до РНМ законопроектів. Водночас на нараді було вирішено, що уже через тиждень, — 13 квітня 1918 р. до Департаменту законодавчих внесень мають бути передані для обговорення законопроекти про головну і районні ради праці та про інспекцію праці [5].

27 квітня 1918 р. Департамент законодавчих внесень Міністерства праці повідомляв директорів департаментів про те, що в понеділок, 29 квітня 1918 р., о 9-ій ранку в приміщенні Департаменту законодавчих внесень мала відбутися нарада по розгляду законопроектів, зокрема, «Про Головну раду праці» та «Про районну раду праці» [6]. Однак 29 квітня став останнім днем діяльності УЦР. Відтак закони так і не були прийняті.

Утім законопроекти як про Головну, так і про районні ради праці були розроблені, і з їх змісту можна зробити висновок про бачення урядов-

цями УЦР організаційно-правових засад власної системи органів Міністерства праці. До останньої повинні були входити інспекції та ради праці, основним завданням яких було здійснення нагляду і контролю за додержанням робітничого законодавства. Планувалося, що інспекції праці замінять діючі за законодавством царської Росії фабричні інспекції, а Головна та районні ради праці, — Головне та місцеві по фабричним та гірничо-заводським справам присутствія.

Варто зазначити, що очільники Центральної Ради по суті продовжили розвивати напрацювання стосовно майбутньої моделі контрольно-наглядових органів, які здійснювалися урядовцями Тимчасового уряду. Так, 13 вересня 1917 р. в особливому паритетному комітеті останнього обговорювалося питання про необхідність розробки та прийняття закону, який би врегулював нові підходи до здійснення нагляду за додержанням робітничого законодавства. Залишаючи за державою встановлення організаційно-правових засад діяльності наглядових органів, учасники наради вважали за доцільне запровадити «початки самоврядування» в інститут нагляду «...не шляхом передачі його земствам чи на місцях, але шляхом притягнення до участі в догляді представників заінтересованих сторін» [7]. Очікувалося, що до роботи як інспекцій, так і палат праці залучатимуться представники робітників, обрані профспілковими організаціями (так звані асистенти). Саме такий напрямок налагодження взаємовідносин між працівниками та роботодавцями повинен був сприяти досягненню соціального компромісу, та призвести, за словами міністра торгівлі і промисловості Тимчасового уряду А.І. Коновалова, до встановлення «тієї рівнодіючої інтересів, яка

відповідала б вимогам права і справедливості» [8, с. 69].

Не випадково палати праці названі у енциклопедичному словнику Ф.А. Брокгауза і І.А. Єфрона кінця XIX — початку XX ст. «...продуктом новітнього часу як результат усвідомленої недостатності інституту фабричної інспекції для захисту інтересів робітників проти підприємців» [9]. Хоча питання про доцільність створення палат праці на теренах колишньої Російської імперії вперше було підняте Тимчасовим урядом, у Західній Європі відповідні контрольно-наглядові органи почали діяти ще з кінця XIX ст. Одним із організаційно-правових принципів їх побудови був принцип паритету (сам термін «паритет» походить від латинського *paritas* (*paritatis*) — рівність, від *par* — рівний, однаковий), тобто рівного представництва від робітників та підприємців у вирішенні питань взаємодії сторін соціально-трудових відносин, в тому числі і тих, які стосувалися охорони праці та додержання робітничого законодавства.

Відтак, одним із розроблених урядовцями Центральної ради навесні 1918 р. законопроектів був законопроект «Про Головну раду праці», відповідно до параграфу 1 якого остання створювалася при Міністерстві праці під головуванням міністра або його заступника «...для об'єднання діяльності установ, які спостерігають за виконанням діючого законодавства про працю і для вироблення законодавчих приписів з питань охорони праці» [10]. Для назви паритетного органу урядовці обрали термін не «палата», а «рада праці», очевидно, віддаючи переваги традиціям та досвіду Франції, де саме під такою назвою відповідні органи були запроваджені президентським декретом ще 17 вересня 1900 р. [9]. Однак не тільки назва була запози-

чена із досвіду Франції. На відміну від інших західноєвропейських країн (Бельгія, Голландія), де виборцями членів палат праці були окремі особи, у Франції представників до рад обирали відповідні профспілкові спілки працівників і роботодавців. Окрім виборних членів, до складу французьких рад праці входили також призначені представники від промислових судів. Це пояснювалося необхідністю захисту інтересів тих галузей промисловості, де ще не були створені профспілки.

Так, згідно із законопроектом, розробленим Міністерством праці УЦР, до складу Головної ради мали входити на засадах паритету по вісімнадцять представників від робітників та підприємців (обиралися відповідними «Всеукраїнськими центральними товариствами» на два роки із щорічним переобранням половини складу), одного представника місцевої промислової палати (обирався загальними зборами палати на один рік) і одного представника Міністерства праці (призначався міністром праці) [10].

До відання Головної Ради праці належали: загальний нагляд і постійне спостереження за виконанням законодавства про працю; видання інструкцій, правил, роз'яснень і обов'язкових постанов з питань робітничого законодавства; збирання відомостей про умови праці та з'ясування соціально-економічних умов життя працюючих за наймом осіб; розв'язання суперечок з приводу застосування законодавства про працю і надання відповідних висновків, у тому числі щодо питань, запропонованих до розгляду урядом; обговорення законопроектів у сфері робітничого законодавства та право законодавчої ініціативи з відповідних питань; розгляд скарг на постанови районних палат праці та дії районних інспекторів праці; притягнення до

відповідальності осіб, винних у порушенні законодавства про працю та законних розпоряджень Головної ради праці; скликання з'їздів інспекторів праці [10]. Окрім того, згідно параграфа 14 законопроекту Головна Рада праці мала право також збирати Всеукраїнський з'їзд промисловості і праці для широкого обговорення питань охорони праці.

Для виконання визначених законопроектом завдань, Головна рада праці наділялася «повноваженнями адміністративної установи» (термін «адміністративний» в етимологічному розумінні означає «власливий адміністраторові, організаторський» [11, с. 11]) і мала право: вимагати від урядових осіб, установ, власників підприємств та працюючих за наймом осіб надання необхідних відомостей; видавати обов'язкові для виконання розпорядження щодо охорони життя і здоров'я робітників; здійснювати огляд підприємств та в разі виявлених правопорушень викликати та допитувати підприємців, свідків, експертів [10].

Законопроект передбачав гарантії забезпечення виконання законних вимог, розпоряджень і обов'язкових постанов та приписів Головної Ради праці, встановлюючи досить суворі стягнення. Згідно з приміткою до параграфа 4 це міг бути штраф у розмірі до 1000 крб., або арешт до трьох місяців, а в разі повторного правопорушення, — арешт до шести місяців, або позбавлення волі до одного року і восьми місяців [10]. Такі справи повинні були вирішуватися не самою Головною радою праці, а передаватися для розгляду промисловій палаті (у законопроекті «Про районні палати» вживався термін «промисловий суд» — Г.Т.), яку планувалося невдовзі створити для вирішення спірних питань між робітниками та підприємцями. До

речі, відсутність спеціалізованих судів, які б вирішували трудові справи, розглядалась ще у дореволюційній юридичній літературі як істотний недолік правової системи, що вів до надмірного зростання адміністративної практики, яка не може володіти авторитетом судової практики [12, с. 514]. Таким чином, можна зробити висновок, що у планах урядовців Центральної Ради було створення спеціалізованих промислових судів для примирного вирішення трудових спорів, та залишення за Головною та районними радами суто наглядові функції.

Окремо був розроблений законопроект «Про районні палати праці», відповідно до якого метою останніх було «...спостереження на місцях за виконанням діючого законодавства про працю». Передбачалося створення районних палат в Харкові, Одесі, Катеринославі, Полтаві, Миколаєві, Вінниці, Єлисаветграді, Маріуполі, Кривому Розі, Житомирі та інших містах за рішенням Головної ради праці [13].

Склад районних палат формувався також на паритетних засадах дещо за меншого кількісного представництва, а саме із дванадцяти представників від працівників та підприємців. Місце, день та порядок виборів мали визначатися Головною Радою, а до її відкриття — Міністерством праці. Представники від робітників обиралися на два роки членами профспілкових організацій, лікарняних кас і виборцями членів промислового суду від робітників даного району. Представники від підприємців обиралися членами підприємницьких організацій та виборцями членів промислового суду від підприємців. Окрім того, до складу районної палати праці повинен був входити один місцевий інспектор праці, обраний на два роки колегією інспекторів району та один

представник від місцевого промислового суду.

До повноважень районних палат праці відносились: спостереження за виконанням постанов та інструкцій Всеукраїнської палати праці, обов'язкових постанов в галузі застосування законодавства про працю; збір відомостей про умови праці; вирішення «запитів, сумнівів і труднощів приватних осіб, товариств, посадових осіб» з приводу застосування робітничого законодавства; вирішення розбіжностей в інспекторській колегії; розгляд скарг на діяльність інспекторів району; притягнення до відповідальності винних в порушенні законодавства про працю чи законних розпоряджень уповноважених органів за сприяння промислових судів [14].

Поруч із принципом паритету до організаційно-правових засад діяльності як Головної ради, так і районних палат праці можна віднести принцип спеціалізації та принцип фаховості, оскільки законопроектами передбачалося створення секцій по видах промисловості і по різних галузях охорони праці. До участі в роботі ради, палат та секцій могли запрошуватися «знаючі особи» з правом дорадчого голосу.

Згідно проекту Закону «Про інспекцію праці» остання передбачалася як місцевий орган Міністерства праці, який повинен був замінити фабричні інспекції. Метою діяльності інспекцій, як визначав це параграф 1 законопроекту, було, в першу чергу, здійснення «догляду за виконанням законів і приписів про працюючих в усіх галузях найманої праці, в усіх її формах та проявах» [15], тим самим планувалося максимально розширити сферу нагляду. Законопроект передбачав детальну спеціалізацію напрямків діяльності інспекції праці, в рамках якої створювалися інспекція охорони,

соціального забезпечення, робітничих шкіл, технічної безпеки, робітничих організацій, робітничої гігієни, робітничої статистики та примусової праці.

Показово, що розроблений урядовцями УЦР законопроект ґрунтувався по суті на тих організаційно-правових принципах, які були висунуті до інспекцій праці у відповідній резолюції III Всеросійської конференції профспілок (20-28 червня 1917 р.), а саме: поширення нагляду на усі без виключення види та галузі найманої праці; участь представників профспілок у діяльності органів нагляду за дотриманням законів про охорону праці; участь у нагляді за додержанням

робітничого законодавства як представників держави, так і обраних від трудових колективів осіб.

Висновки. Таким чином, аналіз законопроектів періоду Української Центральної Ради в галузі трудових відносин засвідчує, що урядовці прагнули здійснити реформування органів нагляду за додержанням робітничого законодавства, плануючи розширити сферу впливу рад та інспекцій праці на усі сфери найманої праці, залучити до здійснення нагляду виборних представників як від працівників, так і від підприємців на засадах паритету, тим самим намагаючись утримати суспільство від соціальних потрясінь і конфронтації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Центральна Рада 25 листопада 1917 року ухвалила закон // Вісник Генерального Секретаріату України. — 1917. — 1 грудня. — № 3. — С. 1.
2. Іванова А.Ю. Законодавчий процес і законодавча техніка в період Центральної Ради, Гетьманату П.П. Скоропадського та Директорії / А.Ю. Іванова. — К.: Науково-виробниче підприємство «Видавництво «Наукова думка» НАН України», 2011. — 221 с.
3. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі — ЦДАВОВУ). — Ф. 2857, оп. 1, спр. 49, арк. 4.
4. Розклад роботи Малої Ради і її Комісій // Вісти з Української Центральної Ради у Києві. — 1917. — № 19. — С. 1.
5. ЦДАВОВУ. — Ф. 2857, оп. 1, спр. 13, арк. 4.
6. Там само. — Арк. 7.
7. С.Д. Реорганізація догляду за виконанням фабричного законодавства // Робітнича газета (центрального орган УСДРП). — 1917. — № 143 (26 вересня). — С. 2.
8. Евдошенко И.Е. Временное правительство и реформы трудовых отношений в России (февраль-октябрь 1917 г.) [Электронный ресурс] / И.Е. Евдошенко // Вестник Южноуральского государственного университета. — 2006. — № 13. — С. 67-73. — Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/vremennoe-pravitelstvo-i-reformy-trudovoyh-otnosheniy-v-rossii-fevral-oktyabr-1917-g>
9. Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона / Подъ редакцией профессора И.Е. Андреевского, К.К. Арсентева и заслуженного профессора О.О. Петрушевского. — С.-Петербург, 1890-1907 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.vehi.net/brokgauz/all/103/103032.shtml>
10. ЦДАВОВУ. — Ф. 2857, оп. 1, спр. 21, арк. 47.
11. Словник української мови: в 11 томах / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І.К. Білодіда. — К. Наукова думка. — Т. 1, 1970.
12. Слісаренко Я.А. Передумови виникнення комісій по трудових спорах [Електронний ресурс] / Я.А. Слісаренко // Форум права. — 2013. — № 2. — С. 513-522. — Режим доступу : file:///C:/Users/%D0%93%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%BD%D0%B0/Downloads/FP_index.htm_2013_2_81.pdf
13. ЦДАВОВУ. — Ф. 2857, оп. 1, спр. 21, арк. 1.
14. Там само. — Арк. 2.
15. ЦДАВОВУ. — Ф. 1063, оп. 2, спр. 1, арк. 28.

Терела Г.В.

Правовой статус органов надзора за соблюдением рабочего законодательства согласно законопроектам периода Украинской Центральной Рады.

Аннотация. Статья посвящена анализу разработанных в период Украинской Центральной Рады законопроектов, которые определяли правовой статус инспекций труда, главной и районных советов труда. Обосновывается, что чиновники с учетом западноевропейского опыта и наработок Временного правительства имели целью реформировать систему надзорных органов на организационно-правовых основах паритетного представительства работников и предпринимателей, выборности, профессионализма и специализации.

Ключевые слова: Украинская Центральная Рада, законопроект, Главный совет труда, районный совет труда, инспекция труда.

G. Terela

The legal status of supervision organs over the observance of labour legislation according to the bills of the Central Council of Ukraine period

Summary. This article analyzes written bills in the Central Council of Ukraine period that determined the legal status of labour inspectorates, main and district councils of labour. It turns out that labour inspectorates were planned as the local organs of the Ministry of Labour, which were to replace functioning under the laws of the Russian Empire factory inspections and acting according to the Decree of the Provisional Government local labour commissioners. Main and district labour councils were to be introduced as an alternative to the Central and local factory and mining affairs bureaus.

The formation procedure, composition, functions and powers of supervision organs over the implementation of labour legislation in accordance with the written bills are analyzed. Main organizational and legal foundations of the functioning of labour inspectorates and labour councils, namely the principles of parity; electing, professionalism and specialization are distinguished.

It is underlined that officials considering Western European experience and achievements of the Provisional Government sought to reform of supervision organs over the observance of labour legislation, trying to expand the sphere of influence of councils and labour inspectorates in all areas of wage labour, to involve to supervision the elected representatives as from workers and from entrepreneurs on the basis of parity, thus trying to keep society from social upheaval and confrontation.

Keywords: the Central Council of Ukraine, bill, the Main work council, the district labour council, labour inspectorate.

