

її соціально найціннішу частину. Правляча верхівка має всі підстави для оголошення в зазначеній сфері «надзвичайного стану», проте вочевидь має інші пріоритети.

Пересічний же українець загалом має нерозвинене почуття соціальної відповідальності і свої «житейські резони» (їх загалом виражає народна мудрість у прислів'ї «риба шукає – де глибше, а людина – де краще»), які виправдовують його прагнення якнайшвидше скористатися соціальним капіталом, створеним західними сусідами, а не терпляче працювати над створенням свого заради хоча б своїх нащадків. Глибоко вкорінена звичка лаяти власну державу «підносить» такого суб'єкта над негараздами суспільного буття у своїй країні, виправдовує байдуже ставлення до її майбутнього і приховує власну громадянську неспроможність.

Вибори глави держави і депутатів парламенту іноді дарують українцям надію на краще майбутнє, але вона зазвичай є короткочасною. Проте в контексті вищевикладеного важливе інше – в моделі цього майбутнього, яку утверджують своєю практичною діяльністю політичні еліти (політичну риторика до уваги не беремо), Право не займає скільки-небудь важливого місця. Тож питаємо себе, бо вільній свідомій людині це властиво – «куди ми йдемо насправді»?

## **ПАЛАТИ ПРАЦІ ЯК ОРГАНИ НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ РОБІТНИЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНОПРОЄКТІВ ПЕРІОДУ УКРАЇНСЬКОЇ РЕВОЛЮЦІЇ (1917–1921 РОКИ)**

*Г. В. Терела, к. і. н., доцент кафедри правознавства ПУЕТ*

В умовах триваючих спроб розробити та прийняти новий Трудовий кодекс, закріпивши у ньому, з-поміж іншого, засади правового забезпечення конституційного права громадян на належні, безпечні і здорові умови праці, зокрема й систему контролю-наглядових органів за додержанням трудового законодавства, – звернення до національного досвіду вирішення відповідних завдань на переломних віхах історії набуває особливої актуальності. З цієї точки зору безперечно цінним є й досвід законопроектної роботи з урегулювання робітничого питання за часів Української революції 1917–1921 років. Ці сторінки історії

права мають цінність також і тому, що законопроекти про палати (ради) праці – колегіальні органи, що формувалися на засадах паритетного представництва від робітників, роботодавців та урядовців для узгодженого вирішення питань у сфері праці, – державні діячі розробляли під впливом демократичних європейських устоїв. Окрім того, слід враховувати, що робітниче питання, як відомо, завжди включало і політичний аспект – досягнення соціального миру у суспільстві. І хоча дослідник секретаріатів та палат праці в країнах Західної Європи О. Ф. Волков і зауважував ще на початку ХХ століття про марні сподівання стосовно того, що із запровадженням «...палат праці негайно ж настане соціальний мир», усе ж висловлював сподівання, що думка не лише про можливість, але й про необхідність мирного співробітництва не може в'язана зацікавленим колам, вони повинні самостійно до цього дійти [1, с. 196]. Це добре розуміли і творці української державності, тому попри військову інтервенцію, політичну нестабільність, економічну кризу, намагалися не ігнорувати вирішення робітничого питання, здійснюючи відповідну нормопроектувальну діяльність.

У прийнятому Центральною Радою 25 січня 1918 р. Законі «Про восьмигодинний робочий день» було передбачено створення Головної палати праці, яка мала замінити Головне присутствіє по фабричних та гірничо-заводських справах [2]. На виконання приписів Закону навесні 1918 року урядовцями Центральної ради був розроблений законопроект «Про Головну раду праці», яка мала входити до складу Міністерства праці з метою «...об'єднання діяльності установ, які спостерігають за виконанням діючого законодавства про працю і для вироблення законодавчих приписів з питань охорони праці» [3], та формуватися на засадах паритету. Проект передбачав рівне представництво (по вісімнадцять осіб) від промисловців та робітників, які б обиралися на два роки із щорічним переобранням половини складу, а також по одному представнику від місцевої промислової палати та від Міністерства праці. Окремо був розроблений проект закону «Про районні палати праці» з покладанням на останні завдання щодо «...спостереження на місцях за виконанням діючого законодавства про працю» [4]. Склад районних палат формувався також на паритетних засадах за дещо меншого кількісного представництва, – по дванадцять

представників від працівників та підприємців. Проте призначена на ранок 29 квітня 1918 року нарада по розгляду, з-поміж інших, і названих законопроектів не відбулася у зв'язку з приходом до влади Павла Скоропадського.

Міністерство праці Української Держави продовжило законопроектну діяльність щодо створення трирівневої системи органів управління у сфері праці, другий рівень якої повинні були скласти районні палати праці, а третій, – Головна палата праці, до повноважень яких було віднесено здійснення так званого «загального нагляду» за додержанням робітничого законодавства. Уже 8 липня 1918 р. міжвідомча комісія попередньо схвалила проект Статуту про Головну Раду праці та проект Положення про районну палату праці. Аналогічно із проектом періоду Центральної Ради планувалося створити Головну палату праці при Міністерстві праці, однак за децю ширшого представництва, а саме: у складі обраних на два роки вісімнадцяти представників від профспілок та Всеукраїнських громад підприємців, по одному представнику від міської промислової палати, Міністерства торгу і промисловості, з'їзду інспекторів праці, по два представника від районних палат праці, від органів земського й міського самоврядування та від Міністерства праці [5]. Подальший розгляд проекту закону про Головну палату праці засвідчив відсутність погодження з таких питань, як кількісний склад, вимоги та обмеження щодо членства у палаті. Свій відбиток наклало і несприйняття представниками великого капіталу самої ідеї створення таких органів. Вчений О. Ф. Волков, визначаючи організаційно-правовий статус палат праці як «публічно-правові корпорації», підкреслював тенденцію несхвалення заможними верствами таких установ, попри те, що останні переслідували «суспільні цілі», з огляду на порушення інтересів окремих приватних осіб [1, с. 4]. Так, П. В. Бутров, висловлюючи позицію Союзу товариств заводчиків і фабрикантів («Суозіф»), піднімав питання недоцільності створення палат праці. Разом з тим в уряді Гетьманату П. Скоропадського були і по державницькому налаштовані діячі, з-поміж яких директор Департаменту охорони праці Р. А. Войцеховський. Критикуючи відповідну позицію та аргументи на її захист про відсутність таких колегіальних органів у Російській імперії, урядовець пояснював це «азіатською структурою» держави, та слушно зауважував, що значно вищому

розвитку промисловості у країнах Західної Європи безпосередньо сприяли створені ще наприкінці XIX століття палати праці [6]. У кінцевому результаті законопроект так і не був внесений на заплановану на середину жовтня 1918 року третю сесію Комітету праці.

До ідеї створення колегіальних наглядових органів зверталися і в період Директорії УНР. У лютому 1919 р. Міністерство праці затвердило «Тимчасове положення про головну та районні ради соціального забезпечення й охорони праці» [7]. Відповідно до останнього Головна рада визначалася вищим органом при Міністерстві праці, яка, з-поміж іншого, здійснювала управління та нагляд у сфері охорони праці. На місцях Головна рада повинна була реалізовувати свою політику через підлеглі їй районні Ради соціального забезпечення й охорони праці. Очолювана міністром праці Головна Рада складалася із обраних строком на один рік представників, а саме: восьми – від Всеукраїнської ради профспілок, чотирьох – від Всеукраїнського з'їзду чи центрального об'єднання кас хворих, двох – від Всеукраїнського об'єднання товариств забезпечення, шести – від Всеукраїнського об'єднання підприємців. Членами Головної Ради були також призначені представники від міністерств праці, юстиції, народного господарства і народного здоров'я та опіки. Основним завданням Головної ради було здійснення «загального догляду» за виконанням законів про соціальне забезпечення й охорону праці. На виконання цих законів Головна рада мала право розробляти та видавати правила, інструкції, постанови, розпорядження та обіжники. Розгляду Головної Ради праці, яка була наділена правом законодавчої ініціативи, підлягали всі законопроекти в сфері соціального забезпечення й охорони праці. Будучи наділеною «всіма правами урядової установи» Головна Рада праці мала право вимагати від підприємців та робітників подання необхідних даних, проводити огляд підприємств, викликати і опитувати підприємців, свідків і потерпілих.

Таким чином, законопроекти про палати (ради) праці були в центрі уваги урядовців як Української Народної Республіки періоду Центральної Ради та Директорії УНР, так і Гетьманату П. Скоропадського. За незначними розбіжностями, законопроекти об'єднували такі спільні риси, як спроба організації палат (рад) праці за представництва усіх зацікавлених сторін у врегулюванні трудових відносин, – починаючи від урядовців та роботодавців,

закінчуючи представниками від робітників та органів місцевого самоврядування. Це вимагало складної у практичному плані процедури виборів. Утім, з іншого боку, засвідчило бажання тодішніх урядовців колегіально, на виборних та паритетних засадах забезпечити реалізацію координаційної функції у справі нагляду за додержанням законодавства про працю. І хоча палати праці в період Української революції 1917–1921 років фактично так і не запрацювали, проте безперечну цінність складають розроблені проекти законів, які визначали правову базу нової моделі органів управління у сфері праці, покликану стати інструментом соціального компромісу та мирного врегулювання відносин між промисловцями та робітниками на організаційно-правових засадах паритету, виборності та колегіальності.

### Список використаних джерел

1. Волков А. Ф. Секретариаты рабочих и палаты труда в Западной Европе / А. Ф. Волков. Санкт-Петербург : Типография В. Ф. Киршбаума, 1905. 196 с.
2. Закон «Про восьмигодинний робочий день», прийнятий і ухвалений Українською Центральною Радою 25 січня 1918 р. URL: <http://ukrhist.at.ua/publ/42-1-0-322>
3. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі – ЦДАВОВУ), ф. 2857, оп. 1, спр. 21, арк. 47.
4. Там само, арк. 1.
5. Там само, арк. 50.
6. Там само, спр. 16, арк. 31.
7. ЦДАВОВУ, ф. 3305, оп. 1, спр. 4, арк. 1.

### АРГУМЕНТАЦІЯ У ПРАВОТВОРЧОСТІ

**В. А. Орел**, кафедра правознавства ПУЕТ

*Якщо хтось захоче вивчити всі закони,  
то не залишиться часу їх порушувати  
(Гете)*

Верховенство права і верховенство закону – принципи, які є фундаментом правової системи демократичної держави. Законодавець повинен із обережністю і вдумливістю створювати Закон, адже в законодавчому розмаїтті потрібно виходити з реальних потреб суспільства у врегулюванні відносин чи передбачити можливість її настання.