



вид, К. Жоффре-Спинози ; пер. с фр. В.А. Туманова. – М. : Междунар. отношения, 1999. – 400 с.

3. Мелешко Н.П. Уголовно-правовые системы России и зарубежных стран (Криминологические проблемы сравнительного правоведения, теории, законодательная и правоприменительная практика) / Н.П. Мелешко, Е.Г. Тарло. – М. : Юрлитинформ, 2003. – 304 с.

4. Навроцький В.О. Кримінальне законодавство зарубіжних держав: питання Особливої частини / В. О. Навроцький. – Львів : Юридичний факультет Львівського державного університету ім. Івана Франка, 1999. – 56 с.

5. Кравцова Н.Е. Становление уголовной ответственности за имущественные преступления по законодательству России и зарубежных стран (романо-германской и англосаксонской правовых систем) / Н.Е. Кравцова // Евразийский юридический журнал. – 2011. – № 10. – С. 87–90.

6. Салическая правда [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/salic.htm>.

7. Каролина [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Germany/XVI/1520-540/Karolina/text.phtml?id=5935>.

8. Адельханян А.Р. Имущественные преступления и проступки по Уголовному кодексу Франции: уголовно-правовой и сравнительный анализ : дисс. ... канд. юрид. наук : с пец. 12.00.08 / А.Р. Адельханян. – М., 2007. – 150 с.

9. Лейленд П. Кримінальне право. Злочин, покарання, судочинство. Англійський підхід / П. Лейленд. – К. : Основи, 1996. – 207 с.

10. Правда Этельберга [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Engl/VII/600-620/Aetelbert/Pravda/text.phtml?id=4767>.

11. Сасанидский судебник [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/Persien/VII/600-620/Sasan_sudebnik/text1.phtml?id=7518.

СИСТЕМА ОРГАНОВ НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТРУДЕ В УКРАИНСКОЙ ДЕРЖАВЕ (1918 Г.)

Галина ТЕРЕЛА,

кандидат исторических наук, доцент кафедры правоведения
Высшего учебного заведения Укоопсоюза
«Полтавский университет экономики и торговли»

Summary

The system of supervision of labor legislation compliance in the Ukrainian State in 1918 is analyzed in the article. It is emphasized that during the Hetmanate the bodies continued to operate, established under the laws of both Tsarist Russia and the Provisional Government and the Central Council. It turns out that the Ministry of Labour have defined and specified their powers and in parallel developed bills on inspections and labor wards, which were to become the basis of its own system of supervisory authorities, based on the principles of election, collegiality and parity.

Key words: Ukrainian State, supervision, factory inspection, the Commissioner of Labour, Labour Inspection, Home Chamber of Labour, district Chamber of Labour.

Аннотация

В статье анализируется система органов надзора за соблюдением законодательства о труде в Украинской Державе 1918 г. Подчеркивается, что во времена Гетманата продолжали функционировать органы, созданные как по законодательству царской России, так и Временного правительства и Центральной Рады. Выясняется, что Министерство труда разграничило и конкретизировало их полномочия и параллельно разработало законопроекты об инспекциях и палатах труда, которые должны были стать основой собственной системы надзорных органов, построенной на принципах выборности, коллегиальности и паритета.

Ключевые слова: Украинская Держава, надзор, фабричная инспекция, комиссар труда, инспекция труда, Главная палата труда, районная палата труда.

Постановка проблемы. В условиях к рыночным отношениям, осложненных финансово-экономическим кризисом, и соответствующего несовершенства правовой защиты работников обеспечение соблюдения предписаний норм трудового законодательства в Украине требует, среди прочего, надлежащего функционирования соответствующих государственных органов надзора и контроля. Несмотря на значительное количество и разветвленность последних в современной Украине, эффективность их деятельности оставляет желать лучшего. В период независимости неоднократно предпринимались попытки их реформирования с целью усовершенствования и приближения к международным стандартам деятельности. Впрочем, чтобы создать оптимально эффективную систему органов надзора и контроля и закрепить её в новом Трудовом кодексе, представляется необходимым не только изучение зарубежного опыта и международных стандартов, но и

обращение к отечественной истории её организационно-правового обеспечения.

Актуальность темы. С этой точки зрения весомый интерес вызывает опыт решения вопроса надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде в Украинской Державе 1918 г. Актуальность обусловлена также отсутствием соответствующих специальных научных разработок, а также потребностью открывать для современного общества как можно больше архивных материалов, на которых в значительной степени построена статья, с целью анализа исторического наследия и его учёта в процессе государственного обустройства.

Целью статьи является историко-правовой анализ функционирования органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде во времена Гетманата, а также исследование законопроектной деятельности правительства Украинской Державы касательно институционального закрепления системы соответствующих органов.



Изложение основного материала исследования. На момент прихода к власти П. Скоропадского функционировало достаточно большое количество надзорных органов за выполнением рабочего законодательства, среди которых действующие в соответствии с законодательством царской России Присутствия по фабричным и горнозаводским делам, фабричные инспекторы и окружные инженеры и созданные на основании постановления Временного правительства от 11 июля 1917 г. комиссары труда. 18 мая 1918 г. Министерством труда Гетманата был издан циркуляр № 2311, которым сообщалось, что «... все законы, циркуляры, распоряжения и т. д. по рабочему вопросу, изданные Временным Российским правительством и Украинской Центральной Радой, в случае, если они не отменены правительством Украинской Державы, остаются в силе...» [1]. Как следствие, перед Министерством труда стали две взаимосвязанные задачи: четко определить и разграничить полномочия действующих органов в сфере социально-трудовых отношений и параллельно работать над созданием собственной законодательной базы институционального закрепления новых органов министерства. На выполнение первой задачи Министерством труда совместно с Министерством торговли и промышленности разработано и издано «Инструкцию фабричным инспекторам, окружным инженерам и местным комиссарам Министерства труда по надзору за исполнением законов по охране труда на предприятиях, подчиненных надзору Фабричной инспекции и окружных инженеров, и о взаимоотношениях между фабричными инспекторами и окружными инженерами и местными комиссарами Министерства труда», которая лишь в начале августа 1918 г. была разослана на места для исполнения. Согласно Инструкции, функции местных органов Министерства труда возлагались на комиссаров труда, которые должны были осуществлять деятельность на основании постановления Временного правительства от 11 июля 1917 г., а также инструкций и указаний, полученных от Министер-

ства [2]. Помимо комиссаров труда, надзор за выполнением рабочего законодательства осуществляли также фабричные и окружные инспекторы. При этом в Инструкции разграничивались и конкретизировались их полномочия. Так, на фабричных и окружных инспекторов возлагалось следующее:

– распорядительные действия по применению и надзору за выполнением постановлений, изложенных в 1-й и 2-й частях «Устава о промышленном труде и об условиях труда в промышленных предприятиях» (Свод Законов, т. XII, ч. 2, издание 1913 г.);

– распорядительные действия по применению правил, изданных главным по фабричным и горнозаводским делам присутствием или министерством труда, а также обязательных постановлений, изданных краевыми по фабричным и горнозаводским делам присутствиями, и надзор за выполнением указанных правил и постановлений;

– распорядительные действия по применению изданных на основании ст. ст. 1035 и 1046 Устава горного (Свод законов, т. VII, изданный в 1912 г.) инструкций и правил о мерах безопасности работ на горных заводах и промыслах и надзор за выполнением этих инструкций и правил;

– составление протоколов о нарушениях соответствующих законов, постановлений и правил, возбуждение соответствующих производств, поддержание обвинения в суде [3].

К ведению местных комиссаров Министерства труда были отнесены следующие полномочия: помощь в разрешении споров, недоразумений между предпринимателями и рабочими и содействие «миролюбивому» согласованию вопросов; организация обязательных примирительных камер и участие в третейских судах; обязанности по сбору, проверке и предоставлению статистических сведений по труду. При этом п. 3 Инструкции определялось, что в случае получения комиссарами труда сведений о нарушениях законов, постановлений и правил по охране труда, они должны были сообщать о таких фактах фабричным инспекторам и окружным инженерам. Вместо этого,

последние должны были информировать местных комиссаров в случае обращения к ним работников или предпринимателей относительно недоразумений и споров между ними.

Таким образом, основную роль в осуществлении надзора за соблюдением рабочего законодательства, в том числе по вопросам страхования работников вследствие несчастного случая, а также по вопросам охраны труда, продолжали выполнять фабричные и окружные инспекторы, которые реализовывали властные полномочия, предусмотренные фабричным законодательством царской России. На комиссаров труда возлагались посреднические обязанности по урегулированию разногласий между работниками и промышленниками, однако в полной мере реализовать такие полномочия комиссары могли только при условии функционирования примирительно-третейских учреждений, которые планировалось создать в виде примирительных камер и третейских судов. Разногласия между фабричными инспекторами, окружными инженерами и комиссарами труда по поводу «законодательной охраны труда» решались по взаимному согласию Министерства труда (в его структуре действовали комиссары труда) и Министерства торговли и промышленности, которому подчинялись инспекторы и инженеры.

Вопрос порядка назначения на должность комиссаров труда обсуждался на заседании Совета при Министерстве труда 15 мая 1918 г. и оказался довольно дискуссионным [4]. В частности, директор Департамента рынка труда Н.Н. Сидоренко и вице-директор Департамента законодательных внесений Е.В. Вайнштейн предлагали предоставлять преимущества кандидатам на должности, которые выдвигались местными профсоюзными и рабочими организациями, поскольку к последним у населения больше доверия, нежели к претендентам, предложенным в центре. Министр труда Ю.Н. Вагнер рекомендовал обращаться не только к профсоюзным организациям, но и к промышленникам при содействии паритетных комиссий при биржах труда и органах местного самоуправ-



ления. Исполняющий обязанности директора Департамента охраны труда Р.А. Войцеховский, поддерживая в целом позицию министра труда, уточнял, что такой порядок назначения комиссаров труда носит переходный характер и уже предусмотрен в разработанном департаментом проекте Устава о советах (палатах) труда, которые должны заменить собой бывшие Присутствия по фабричным и горнозаводским делам. В проекте предполагалось, что районные инспектора труда, которые вскоре заменят местных комиссаров, будут назначаться палатами труда, сформированными на паритетных началах. Как засвидетельствовал протокол заседания, министр труда Ю.Н. Вагнер не имел четкой позиции относительно порядка назначения комиссаров. С одной стороны, он не считал вышеприведенные предложения коллег «вполне справедливыми» и видел правильным предыдущий порядок утверждения на должности комиссаров министром труда по представлению директора департамента. С другой стороны, не исключал возможности назначения комиссаров по согласованию кандидатур представителями профсоюзов и промышленников. Как о чиновнике, что, «к сожалению, не имел возможности убеждать своих коллег в правоте своих мыслей, не пользовался никаким влиянием в Совете Министров», писал о Ю.Н. Вагнере П. Скоропадский. Гетман отмечал склонность министра труда к длительной, затяжной говорильне, которая в большинстве случаев была не по существу. «Человеком он был очень мягким. Очевидно, ему хотелось внедрить в жизнь много больше, но внедрить, в силу этого недостатка, он не мог» [5, с. 116]. Наконец на заседании Совета при Министерстве труда было одобрено предложение Н.Н. Сидоренко, по которому помощники комиссаров «... тоже выдвигаются местным центральным бюро профессиональных рабочих организаций» [6] по согласованию с комиссаром и утверждаются в должности министром труда. В целом результат совещания засвидетельствовал стремление тогдашнего состава Министерства труда достичь определенного социаль-

ного компромисса между рабочими и промышленниками и предупредить возможное недовольство на местах результатами деятельности министерства и его органов.

Уже на следующий день, 16 мая 1918 г., в циркуляре № 105 Министерство труда сообщало всем государственным институтам, которые могли взаимодействовать с местными комиссарами, что среди последних считает своими представителями только тех, которые назначены правительством Украинской Державы. Комиссариаты труда, созданные Советской властью, ликвидировались. Относительно комиссаров, назначенных Временным правительством, было дано указание явиться в Министерство труда с отчетностью о своей деятельности [7].

17 мая 1918 г. на заседании Совета при Министерстве труда было одобрено предложение Р.А. Войцеховского по созданию временно (до основания инспекций труда) районных комиссариатов труда, прежде всего, в таких городах, как Киев, Харьков, Екатеринославль, Одесса, Ростов-на-Дону, Чернигов, Винница, Ровно [8]. В общем Р.А. Войцеховский неоднократно подчеркивал временный характер института комиссаров труда и считал ближайшей задачей принятие закона об инспекции труда, а также законов о Главном совете труда и о районных советах труда [9]. Над разработкой этих законопроектов непосредственно работал возглавляемый им Департамент охраны труда.

Вопрос о разграничении компетенции между промышленной, фабрично-заводской, горной инспекцией и инспекцией труда обсуждался на совещании при Министерстве труда 27 мая 1918 г. Вице-директор департамента законодательных внесений Е.В. Ванштейн ознакомил присутствующих с резолюцией торгово-промышленного и финансового съезда по вопросам труда, который состоялся в те дни в Киеве. По мнению промышленников «... присутствия по фабричным и горнозаводским делам должны быть реорганизованы и выступать центральными и местными органами в качестве действительных защитников интересов

промышленности и экономического развития государства. Таким же образом должны быть реорганизованы фабричная и горная инспекции...» [10]. В целом резолюция отражала согласие крупных промышленников с курсом правительства Украинской Державы на установление контроля над производством для его развития, в том числе с помощью реорганизованного Института фабричных инспекций, действовавших еще со времён Российской империи. Таким образом, промышленники спешили отбросить все демократические преобразования не только Центральной Рады, но и Временного правительства. Вместо этого, предлагали в дальнейшем исходить из предписаний рабочего законодательства царской России. Предприниматели высказывались резко отрицательно против рабочего контроля и вмешательства профсоюзов в хозяйственную деятельность предприятий. Задачи профессиональных рабочих организаций, по мнению торгово-промышленников, должны были ограничиваться исключительно профессиональными и культурно-просветительскими целями. В конечном итоге, такая позиция была отражена в циркуляре министра труда от 29 июня 1918 г. № 1, в котором отмечалось, что «круг компетенции профсоюзных рабочих организаций и заводских комитетов ограничивается защитой профсоюзных интересов работников и заботой об устройстве их быта» [11]. В то же время промышленники понимали, что в новых политических и социально-экономических условиях для возможности дальнейшего эволюционного, реформаторского развития они должны и сами менять своё отношение к решению проблем рабочего класса. Показательно, что на страницах издания Протофиса автор А.А. О. (вероятно, А.А. Оцуп – промышленник, член Суозифа – Г. Т.) в мае 1918 г. писал: «Мы будем под одной крышей с этими рабочими, неизбежно будем, так как таков железный закон экономического развития, но уже не будем под одной крышей с творцами нашего лихолетья – социалистической интеллигенцией» [12]. Поэтому промышленники были не прочь обсуж-



дения новых принципов организации органов Министерства труда, в том числе и тех, которые должны были выполнять надзорные функции.

05 июня 1918 г. состоялось заседание межведомственной комиссии по рассмотрению проектов законов об инспекции труда и о Главной и районных палатах труда. Уже 09 июня 1918 г. межведомственной комиссией был одобрен проект Устава об инспекции труда. Согласно ст. 1 законопроекта, на последнюю возлагался «надзор за исполнением законов об охране труда во всех промышленных предприятиях, охрана труда в которых предусмотрена существующими в этой области узаконениями» [13]. Как отмечалось в пояснительной записке Министерства труда, законопроект построен «... по принципу английского законодательства» [14]. Инспекторы делились на районных и местных, при этом район деятельности инспектора определялся Министерством труда. При районных инспекторах вводилась также должность кандидатов в инспекторы. Как первые, так и вторые должности были назначаемые. Положительным положением законопроекта служила заимствованная из западноевропейского законодательства возможность замещения инспекторов лицами как мужского, так и женского пола. Кроме этого, при инспекторах предусматривалось введение должностей ассистентов-рабочих (по 2 при каждом инспекторе, а также один заместитель), избранных на 2 года от местных профсоюзных организаций. Ассистенты должны были способствовать инспектору труда в осуществлении надзора за исполнением законов об охране труда, сопровождать инспектора при осмотре предприятий и выполнять его поручения.

08 июля 1918 г. межведомственная комиссия одобрила проект Устава о Главной палате труда и проект Положения о районной палате. Согласно ст. 1 законопроекта, Главная палата труда должна была создаваться при Министерстве труда под председательством министра труда или его заместителей в составе по 18 представителей от рабочих организаций и предпринимателей (из-

бирались на 2 года с переизбранием ежегодно половины состава, соответственно, профсоюзами рабочих и Всеукраинскими центральными товариществами предпринимателей), по 1 представителю от городской промышленной палаты, Министерства торговли и промышленности и съезда инспекторов труда, по 2 представителя от районных палат труда, от органов земского и городского самоуправления и Министерства труда (один из которых – директор Департамента охраны труда). В соответствии со ст. 3 проекта Устава, ведению Главной палаты труда подлежало следующее: «... общий надзор и постоянное слежение за исполнением законодательства о труде»; издание, в соответствии с законодательством о труде, инструкций, правил, разъяснений и обязательных постановлений по согласованию с министром труда; сбор сведений об условиях труда; решение «вопросов, сомнений и препятствий» [15] по применению трудового законодательства и предоставление выводов по этим вопросам; обсуждение всех законодательных внесений по поводу законодательства о труде и право законодательной инициативы; рассмотрение жалоб по поводу постановлений районных палат и проведение выборов в них; привлечение к ответственности лиц, виновных в нарушении законодательства о труде; созыв съездов районных палат труда.

В соответствии с Положением о районной палате труда, последние предполагалось создать в городах Харьков, Киев, Екатеринославль, Одесса, Винница, Херсон, Ровно, Чернигов и других городах по решению Главной палаты труда. Возглавлять палату должен был районный инспектор, а ее состав формировался на таких же принципах, что и Главная палата, только при меньшем количестве лиц [16]. Основной функцией районных палат было осуществление общего надзора за исполнением действующего законодательства о труде на местах.

Таким образом, законопроекты предусматривали «... целую систему органов Министерства труда, которые охватывают собой всю территорию Украинской Державы» [17]. Си-

стема условно должна была состоять из трёх уровней: первый – инспекторы, второй – районные палаты труда, третий уровень – Главная палата труда. Как отмечалось в пояснительной записке Министерства труда, «... проектируя этот сложный план создания своих органов, Министерство осознает все трудности, которые встретятся на пути к осуществлению намеченного плана» [18]. Постатейное рассмотрение законопроектов на протяжении второй (августовской) сессии Комитета труда (специально созданный в соответствии с Законом от 18 июля 1918 г. орган для предварительного обсуждения законопроектов, которые разрабатывались Министерством труда и касались взаимоотношений между промышленниками и рабочими – Г. Т.) засвидетельствовало недостаточную их обработку в редакционном отношении и несогласованность с другими законопроектами.

Между тем, 08 июня 1918 г. при Департаменте охраны труда был создан инспекторский отдел, задачами которого были следующие: координация деятельности инспекций труда (до их создания районных, окружных и местных комиссариатов труда) путем издания соответствующих постановлений, инструкций и указаний для практического внедрения в жизнь законов об охране труда и осуществления контроля за их соблюдением.

04 июля 1918 г. Постановлением Совета Министров было принято временное штатное расписание фабричных инспекторов, согласно которому предусматривались должности главного фабричного инспектора, 9 должностей старших фабричных инспекторов, 39 – участковых и 5 кандидатов на должности участковых инспекторов. Должность окружного фабричного инспектора при этом отменялась. Постановление имело обратное действие: штаты считались действительными с 01 мая 1918 г. [19]. На местах комиссариаты пытались наладить работу во взаимодействии с фабричными инспекторами. В частности, 20 августа 1918 г. Харьковский комиссариат труда сообщал старшему фабричному инспектору о созыве совещания



с целью «... выработки схемы планомерной борьбы с нарушениями Закона об охране труда» [20]. 20 октября 1918 г. Советом Министров был принят Закон о штатах центральных учреждений Министерства труда, который, имея обратную силу, вступал в действие с 01 июня 1918 г. [21]. В составе Министерства труда функционировал, среди других, Департамент охраны труда, одним из направлений деятельности которого было рассмотрение жалоб рабочих и фабрично-заводских комитетов по случаям нарушений предпринимателями коллективных договоров, закрытия предприятий и увольнения рабочих [22].

Выводы. Таким образом, в Украинской Державе 1918 г. функционировало значительное количество органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде, среди которых действующие в соответствии с законодательством царской России Присутствия по фабричным и горнозаводским делам, фабричные инспекторы и окружные инженеры и действующие на основании постановления Временного правительства от 11 июля 1917 г. комиссары труда. Соответственно, правительство Гетманата работало над реализацией двух основных задач: обеспечить реализацию надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде с помощью сети соответствующих органов и параллельно работать над созданием собственной системы надзора и контроля. На выполнение первой задачи были утверждены временные штаты фабричной инспекции, принят Закон о штатах центральных учреждений Министерства труда, а в разработанной Министерством труда совместно с Министерством торговли и промышленности Инструкции четко разграничивались и конкретизировались полномочия фабричных инспекторов, окружных инженеров и комиссаров труда. С целью реализации второй задачи Министерство труда разработало законопроекты об инспекции и палатах труда, которые активно обсуждались на заседаниях межведомственной комиссии и Комитета труда. Согласно законопроектам, планировалось создать соб-

ственную систему надзорных органов, которая должна была включать три уровня – Главную палату труда, районные палаты и инспекции труда. Ожидаемая система новых органов должна была базироваться на организационно-правовых принципах выборности, коллегиальности и паритета.

Список использованной литературы:

1. Обіжник в справі законів, обіжників і розпоряджень Російського уряду і УЦР 18 травня 1918 р. № 2311 // Державний вістник. – 1918. – № 6 (26 травня). – С. 3.
2. Центральный государственный архив высших органов власти и управления Украины (далі – ЦГАВОВУ). – Ф. 2857. – Оп. 1. – Д. 49. – Л. 1.
3. Там же.
4. ЦГАВОВУ. – Ф. 2857. – Оп. 1. – Д. 13. – Л. 9.
5. Андрусин Б.І. Вищі державні органи регулювання соціально-трудою сферою Української Держави (1918 р.) / Б.І. Андрусин // Національна та історична пам'ять. – 2013. – Вип. 7. – С. 114–123. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ntip_2013_7_16.pdf.
6. ЦГАВОВУ. – Ф. 2857. – Оп. 1. – Д. 13. – Л. 11.
7. Там же. – Д. 49. – Л. 5.
8. Там же. – Д. 13. – Л. 13.
9. Там же. – Д. 48. – Л. 56.
10. Там же. – Л. 56 об.
11. Обіжник № 1 Міністра праці про межі компетенції профспілкових робітничих організацій і власників підприємств // Державний вістник. – 1918. – № 59 (16 жовтня). – С. 6.
12. О. А.А. Очередные задачи фабрично-заводской промышленности (окончание) / А.А. О. // Известия союза промышленности, торговли, финансов и сельского хозяйства Украины. – 1918. – № 4 (26 мая). – С. 5.
13. ЦГАВОВУ. – Ф. 2857. – Оп. 1. – Д. 16. – Л. 69.
14. Там же. – Д. 21. – Л. 111.
15. Там же. – Л. 50 об.
16. Там же. – Л. 23.
17. Там же. – Л. 85.
18. Там же.

19. Ухвалена 4 липня 1918 р. Радою Міністрів постанова про тимчасовий штат фабричної інспекції Української Держави і про асигнування 292 600 карб. на утримання її // Державний вістник. – 1918. – № 23 (18 липня). – С. 1.

20. Государственный архив Харьковской области. – Ф. 922. – Оп. 1. – Д. 231. – Л. 20.

21. Ухвалений Радою Міністрів закон про штати центральных учреждений Министерства праці // Державний вістник. – 1918. – № 66 (2 листопада). – С. 1.

22. Хроника. В департаменте по охране труда // Известия союза промышленности, торговли, финансов и сельского хозяйства Украины. – 1918. – 30 сентября.