

ТЕРЕЛА Г. В.,
кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри правознавства
(ВНЗ Укоопспілки «Полтавський
університет економіки і торгівлі»)

УДК [349.2–027.414]:331.108.26(477) «1918–1920»

ПРАВОВИЙ СТАТУС ІНСПЕКЦІЙ ПРАЦІ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ РАДЯНСЬКОЇ УКРАЇНИ (1918–1920 РОКИ)

У статті досліджується правовий статус інспекцій праці за законодавством радянської України 1918–1920 рр. Аналізуються мета, завдання, функції, структура, компетенція, робітничої інспекції праці та розмежування її повноважень із повноваженнями позадільничної, технічної та санітарної інспекцій праці.

Ключові слова: *правовий статус, робітнича інспекція праці, позадільнична інспекція праці, технічна інспекція праці, санітарна інспекція праці.*

В статье исследуется правовой статус инспекций труда по законодательству советской Украины 1918–1920 гг. Анализируются цели, задачи, функции, структура, компетенция рабочей инспекции труда и разграничение ее полномочий с полномочиями внеучастковой, технической и санитарной инспекций труда.

Ключевые слова: *правовой статус, рабочая инспекция труда, внеучастковая инспекция труда, техническая инспекция труда, санитарная инспекция труда.*

The article examines the legal status of labor inspections under the legislation of Soviet Ukraine legislation of 1918–1920 years. The purpose, tasks, functions, structure, competence of the workers' inspection of labor and the division of its powers with the powers of initial, technical and sanitary inspection of labor are analyzed.

Key words: *legal status, workers' inspection of labor, initial labor inspection, technical inspection of labor, sanitary inspection of labor.*

Вступ. З-поміж державних органів, які здійснюють контроль-но-наглядові функції за додержанням законодавства про працю, провідна роль належить інспекціям праці. Ратифікувавши 8 вересня 2004 р. Конвенцію № 81 «Про інспекцію праці у промисловості й торгівлі» та Конвенцію № 129 «Про інспекцію праці в сільському господарстві», Україна зобов'язалася мати систему інтегрованих інспекцій праці, до повноважень яких належить не лише забезпечення додержання трудового законодавства, але й охорона праці. На виконання цих конвенцій та вимог постанови Кабінету Міністрів від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» в Україні створена Державна служба України з питань праці шляхом злиття Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки та Державної інспекції з питань праці, а також передачі Держсанепідслужбою функцій із реалізації державної політики у сфері гігієни праці. Водночас актуальним залишається завдання щодо вдосконалення організаційно-правового забезпечення інтегрованих інспекцій праці з метою підвищення ефективності здійснення останніми своїх повноважень.

У зв'язку із цим здається необхідним, разом з імплементацією міжнародних стандартів і вивченням кращої закордонної практики діяльності контроль-но-наглядових орга-



нів у сфері праці, враховувати також здобутки і прорахунки історичного досвіду правового регулювання інспекцій праці. Так, у період установлення радянської влади в Україні була створена мережа спеціалізованих інспекцій праці, які здійснювали нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю та про охорону праці.

Дослідженню статусу державних органів регулювання трудових відносин у період формування радянської державності приділяли увагу такі радянські вчені, як: З.Р. Таттенборг, С.І. Каплун, Б.Л. Маркус, Д.М. Резнікович, К.М. Варшавський, В.М. Догадов, В.Ф. Сафонова, П.Д. Камінська, К.П. Горшенін, І.Я. Кісельов, В.І. Семенов, І.Р. Сафронова та інші. Історія радянського трудового права стала об'єктом наукових розвідок російських вчених А.М. Лушникова, М.В. Лушникової, В.А. Шавіна й інших. Історико-правові аспекти діяльності державних органів по регулюванню трудових відносин аналізувалися українським дослідником О.М. Олійником. Однак правовий статус інспекцій праці в період установлення радянської влади в Україні не став предметом самостійного дослідження.

Постановка завдання. У літературі найуживанішим і найзагальнішим є визначення правового статусу як юридичного закріплення особи в суспільстві [1, с. 95]. Щодо структурного складу правового статусу державного органу в науковій літературі не склалося єдиної думки. Заслугове на увагу позиція науковця Д.М. Бахраха, який пропонує вирізняти три блоки статусу державного органу: цільовий, що визначає норми про мету, завдання та функції діяльності; організаційно-структурний і третій блок – компетенції як сукупність владних повноважень і підвідомчості [2, с. 27]. Беручи за основу даний підхід, ставимо за мету здійснити аналіз правового статусу інспекцій праці в період установлення радянської влади в Україні.

Результати дослідження. І Всеукраїнський з'їзд Рад (11–12 грудня 1917 р.), визнавши Українську Республіку федеративною частиною Росії, поширив на Україну всі декрети та розпорядження уряду Російської Соціалістичної Федеративної Радянської Республіки (далі – РСФРР) [3]. Отже, правовий статус радянських інспекцій праці в Україні визначався спочатку законодавчими актами РСФРР. 18 травня 1918 р. ухвалений Декрет Ради народних комісарів (далі – РНК) РСФРР «Про заснування інспекції праці» [4]. Деталізував повноваження інспекторів Наказ Інспекції праці, затверджений постановою Народного комісаріату просвітництва (далі – НКП) РСФРР від 31 липня 1918 р. [5]. Пізніше статус інспекції був закріплений на рівні першого Кодексу законів про працю РСФРР (далі – КЗпП РСФРР) від 10 грудня 1918 р., р. IX «Про охорону праці» якого був присвячений завданням і повноваженням інспекції праці [6]. Після ухвалення в березні 1919 р. Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки (далі – УСРР), яка надала Раднаркому право приймати до розгляду будь-які питання і справи, що належали до сфери законодавства та загального управління, на основі та за аналогією із законодавчими актами РСФРР, уряд УСРР більш активно ухвалює і власні законоположення. Так, 10 березня 1919 р. ухвалений Декрет РНК УСРР «Про заснування Робітничої інспекції праці», за змістовну основу якого взято російський декрет [7].

Найбільш загальним поняттям, яке характеризує правовий статус органу та конкретизується за допомогою його завдань і виконуваних функцій, є мета. Відповідно до КЗпП РСФРР, який поширювався і на територію радянської України, метою створення інспекції праці визначалася «охорона життя, здоров'я і праці осіб, зайнятих якою б то не було господарською діяльністю» [6]. Декрет РНК УСРР «Про заснування Робітничої інспекції праці», обмежуючи в ст. 1 сферу дії інспекції охороною осіб, зайнятих найманою працею в різних галузях її застосування: промисловості, торгівлі, ремеслі, транспорті, сільському і домашньому господарстві [7], вже в ст. 4 за аналогією з російським декретом передбачав можливість поширення сфери впливу інспекції на осіб, зайнятих «не лише по найму». Проте така невизначеність предмета відання інспекції спричиняла і певну невизначеність її завдань і функцій.

Згідно зі ст. 127 КЗпП РСФРР, основним завданням інспекції визначався нагляд «за втіленням в життя» приписів Кодексу, декретів, інструкцій, розпоряджень та інших актів радянської влади [6]. Декрет РНК УСРР «Про заснування Робітничої інспекції праці» визначав ширший спектр її завдань, покладаючи на інспекцію разом із наглядом контроль, а також безпосереднє застосування заходів, спрямованих на охорону безпеки, життя і здоров'я працівників [7].



Як випливало зі змісту § 6 Наказу Інспекції праці, інспектори мали здійснювати нагляд за дотриманням, по-перше, загальних законів, правил і обов'язкових постанов про працю; по-друге, законів, що стосувалися охорони праці жінок і дітей, праці з особливо шкідливими умовами; по-третє, санітарно-технічних і санітарно-гігієнічних заходів з охорони життя і здоров'я працівників; по-четверте, за виконанням законів про соціальне страхування і про розрахункові книжки [5]. Виконання такого комплексу завдань щодо забезпечення охорони праці покладалося не тільки на загальну інспекцію (її в різних джерелах називають також робітничою, правовою – Г. Т.), але й на технічних інспекторів праці та на органи санітарного нагляду.

Наступною складовою частиною правового статусу інспекції є організаційно-структурний блок, який включає положення, що визначають порядок утворення і структуру органу. Відповідно до КЗпП РСФРР, інспекція праці перебувала у віданні Народного комісаріату праці (далі – НКП) і його місцевих органів (підвідділів охорони праці відділів праці при виконавчих комітетах міських і сільських рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів) і складалася з інспекторів (та інспектрис – Г. Т.), обраних радами профспілок, а за відсутності таких органів – конференцією представників профспілкових організацій. Декрет РНК УСРР «Про заснування Робітничої інспекції праці» за аналогією з російським декретом передбачав, окрім профспілок, участь в обранні інспекторів також страхових (лікарняних) кас і організацій. Однак з ухваленням «Положення про соціальне забезпечення трудящих» від 31 жовтня 1918 р. та Декрету РСФРР «Про передачу всієї лікувальної частини бувших лікарняних кас Народному комісаріату охорони здоров'я» від 2 лютого 1919 р. медичне страхування було по суті скасовано, тому надалі участь лікарняних кас в обранні інспекторів не передбачалася.

НКП мав право звільняти інспекторів [7]. Окрім того, інспектори праці могли бути відкликані місцевими радами (бюро) профспілок, про що роз'яснював циркуляр НКП РСФРР від 18 лютого 1920 р. № 59. Правом усунення інспекторів від посади наділялися також виконкоми місцевих рад або відділи праці і соціального забезпечення, вносячи відповідне подання до місцевих об'єднань профспілок. У разі виникнення розбіжностей питання передавалося для остаточного вирішення НКП за погодженням із Всесоюзнаю центральною радою професійних спілок (далі – ВЦРПС) [8].

Окрім загальної інспекції, яка будувалася за територіальним принципом, окремим Положенням НКП УСРР 1919 р. у великих губернських містах, визначених за погодженням НКП і українського центру відповідної профспілки при губернському відділі праці, запроваджувалася так звана позадільнична інспекція для охорони праці робітників транспортної, будівельної, землеробної галузей, торговельних, конторських, поштово-телеграфних службовців, домашньої прислуги, кустарів, ремісників і працюючих удома [9]. Із мотивованим поданням про необхідність призначення спеціального позадільничного інспектора місцевий відділ праці повинен був звернутися до відділу охорони праці НКП, де приймалося відповідне рішення.

Позадільничні інспектори обиралися місцевими профспілками або конференціями робітничих організацій із кандидатів, що висувалися профспілками галузей, які підпадали під спеціальний нагляд, та затверджувалися НКП. Позадільничні інспектори мали ті самі права й обов'язки, що й робітничі інспектори, здійснюючи нагляд за додержанням законодавства про працю у визначеній галузі, на яку не поширювався нагляд територіальних інспекторів, тобто сфера нагляду була розмежована. Водночас усі інспектори включалися до загальної системи інспекції праці та діяли під керівництвом місцевих відділів праці НКП.

Фабрична та гірничо-інспекції, які діяли на підставі Статуту про промислову працю, з ухваленням Декрету «Про заснування Робітничої інспекції праці» ліквідовувалися. Особи, які входили до їх складу, тимчасово мали виконувати функції технічних інспекторів. Правові основи їхньої діяльності визначила постанова НКП «Про обов'язки окружних інженерів з технічного нагляду за гірничими та гірничо-заводськими підприємствами» від 17 квітня 1919 р. Окружні інспектори перебували у віданні технічної секції відділу охорони праці НКП і мали провадити свою діяльність у взаємодії з місцевими



відділами охорони праці рад робітничих і селянських депутатів, заводськими комітетами, профспілками й інспекторами праці. Технічні інспектори або призначалися НКП, або затверджувалися останнім із кандидатур, поданих губернськими відділами праці з осіб, які мали спеціальну освіту, стаж роботи чи пройшли випробування на відповідну посаду [10]. Отже, на відміну від виборних робітничих інспекторів, посади технічних інспекторів були призначуваними.

Останньою з-поміж інспекцій праці була створена санітарна інспекція «<...> з метою охорони праці із санітарного боку». Вона була запроваджена постановою Уповноваженого РСФРР НКП при РНК УСРР та Народного комісаріату здоров'я від 20 червня 1920 р. [11]. Організаційно-правові засади її функціонування визначало Положення про санітарну інспекцію праці, ухвалене НКП РСФРР 28 березня 1919 р. Санітарна інспекція перебувала у віданні НКП і його місцевих органів. Санітарні інспектори так само, як і робітничі (правові), вибиралися місцевими радами профспілок і затверджувалися НКП. Водночас вимогами до претендентів на посади визначалися наявність вищої медичної освіти, спеціальних знань у галузі професійної гігієни і «достатнє знайомство з робітничим життям» [12].

Оскільки законодавством передбачалося створення цілої мережі інспекцій праці, окремим положенням НКП від 29 березня 1919 р. був визначений порядок взаємовідносин інспекторів праці з агентами спеціального нагляду, технічними та санітарними інспекторами. Положення стало яскравим прикладом документа, що мав декларативний характер, частина норм якого мала характер «благих побажань», не підкріплених об'єктивними можливостями їх здійснення. Так, інспектор праці, відповідаючи за всі питання охорони праці в межах своєї дільниці, повинен був спонукати «<...> до енергійної і активної діяльності спеціальних інспекторів» [13].

Робота інспекцій усіх видів мала проводитися «<...> по можливості колегіально» [13]. Якщо колегія не ухвалювала погодженого рішення, питання переносилося до відповідного відділу праці для остаточного вирішення. З питань спеціальної компетенції кожний інспектор мав право оскаржити рішення колегії в Науково-консультативному губернському відділі. Останній, щоправда, станом на червень 1920 р. із шести губерній (Харківської, Одеської, Катеринославської, Миколаївської, Полтавської) діяв лише в Харкові [14].

Повноваження робітничих інспекторів деталізував Наказ Інспекції праці, затверджений постановою НКП РСФРР 31 липня 1918 р. [5]. Для здійснення нагляду за застосуванням і дотриманням законів, правил, обов'язкових постанов, інструкцій з охорони праці, інспектори були зобов'язані: а) брати активну участь у діяльності профспілок, лікарняних кас, фабрично-заводських комітетів із метою з'ясування умов праці як на окремих підприємствах, так і цілих галузях промисловості; б) вимагати від «завідувачів промислових закладів пояснень, надання усіх необхідних книг, документів, свідчень, доказів, що мають відношення до мети нагляду»; в) якомога частіше відвідувати промислові заклади свого району; г) залучати до роботи з нагляду представників фабрично-заводських комітетів [5].

Інспектори (та інспектриси) наділялися широким спектром прав, з-поміж яких: а) безперешкодно відвідувати в будь-який час доби підприємства та приміщення для працівників (квартири, лікарні, богадільні, дитячі притулки, ясла, школи тощо); б) вимагати від завідувачів промисловими закладами сприяння в діяльності інспекторів із боку представників адміністрації – майстрів, десятників та інших; в) вимагати виділення приміщення для «відпочинку, ночівлі і службових занять» інспекторів [5].

Повноваження інспекторів праці можна умовно поділити на такі групи: 1) щодо виявлення, попередження та припинення правопорушень; 2) щодо вжиття заходів юридичної відповідальності; 3) нормотворчі повноваження.

Для виявлення правопорушень інспектори повинні були встановлювати наявність таких фактичних даних: 1) чи є на підприємстві завідувач (це стосувалося тих підприємств, на яких власник не здійснював особисто управління) та чи своєчасно інспекторів повідомляли про призначення нового чи тимчасового завідувача; 2) наявність на підприємстві правил внутрішнього розпорядку, обов'язкових постанов, годинника; 3) наявність передбачених



законами і постановами книг: (а) поіменного списку робітників із зазначенням місця проживання, віку, дати прийняття на роботу та дати і причини звільнення; (б) загальної розрахункової книги; (в) книги обліку стягнень із робітників і прибутково-видаткової книги штрафних санкцій; (г) книги обліку нещасних випадків; (ґ) книги обліку парових котлів; (д) книги записів результатів огляду підприємств інспекторами (надалі вона стала називатися ревізійною книгою інспектора) [5].

Усі інспектори з питань спеціальної компетенції повинні були діяти самостійно. Водночас повноваженням щодо притягнення до «судової відповідальності», яке передбачало передачу протоколу із супровідними матеріалами безпосередньо народному судді, були наділені лише правові (робітничі) інспектори. Спеціальні інспектори пропозиції про притягнення до відповідальності виносили на «колегію усіх агентів нагляду» [15].

За порушення законодавства та за відсутність належних заходів з охорони праці інспектори мали право притягувати винних осіб до відповідальності, зокрема й застосовувати штрафні санкції. Порядок притягнення до відповідальності визначався інструкцією НКП «Про порядок притягнення до відповідальності осіб, винних у невиконанні або порушенні правил про охорону праці» від 8 червня 1919 р. [15]. У разі виявлення порушень як приватними, так і посадовими особами декретів і обов'язкових постанов радянської влади з охорони праці інспектор повинен був невідкладно скласти протокол і подати його разом із наявними речовими доказами народному судді. Копія протоколу надавалася місцевому підвідділу охорони праці. У разі ж виявлення порушень, які «<...> хоча і загрожують життю, здоров'ю і особистій безпеці, але не передбачені ні законом, ні обов'язковою постановою <...>» інспектор повинен був попередньо вжити невідкладних заходів щодо усунення таких порушень, визначивши для цього певний строк [15]. Інакше інспектор складав протокол для подання народному судді та брався до негайного усунення виявленого порушення за рахунок винних осіб.

Як бачимо, в Інструкції розмежовувалися факти порушень законодавства про працю та правил про охорону праці, а інспектори здійснювали нагляд і контроль як за порушеннями законів про працю, так і про охорону праці. Це знайшло відображення і в правозастосовній діяльності останніх. Зокрема, у тижневому зведенні відділу праці і соціального забезпечення м. Одеси (березень 1920 р.) зазначалося, що за звітний період виявлено цілу низку «<...> правопорушень як правових, так і з техніки безпеки і санітарної гігієни <...>», складено декілька актів «<...> про недотримання законів про охорону праці і невиконання обов'язкових постанов <...>» [16].

Одним з обов'язків, передбачених Наказом Інспекції праці, було здійснення нагляду за правильною реєстрацією нещасних випадків і своєчасним повідомлення про них інспекторів [5]. У разі загрози повторних нещасних випадків через несвоєчасне усунення їхньої причин, інспекторам разом із фабзавкомом надавалося право вживати невідкладних, не передбачених конкретними правовими нормами, заходів із попередження таких випадків, зокрема й припинення роботи машин, двигунів, тимчасове закриття підприємств або їх окремих підрозділів [5].

Інспектори були наділені й нормотворчими повноваженнями та мали право вносити до НКП проекти змін до законів, обов'язкових постанов і правил з огляду на недоліки правозастосовної практики [5].

Варто зазначити, що автори проекту закону про інспекцію праці Директорії Української Народної Республіки (далі – УНР) критикували поділ радянської інспекції на правову, технічну та санітарну, слушно зазначаючи, що «така система інспекційного догляду занадто складна. Самі більшовики не могли перенести її без значних змін. Крім того, вона вимагає досить значної кількості фахівців: економістів, техніків, лікарів, канцеляристів і т. ін., знайти яких не уявляється можливим» [17]. Радянський вчений, сучасник тих подій З.Р. Теттенборн визнавала, що діяльність інспекцій праці концентрувалася переважно на великих підприємствах, тоді як малі підприємства та майстерні залишалися без нагляду, наслідком чого стало те, що восьмигодинний робочий день для низки категорій працівників, зокрема, візників, прислуги, видавався «недосяжним ідеалом» [18, с. 98].



Висновки. Отже, у період установаження радянської влади в Україні під загальним керівництвом Народного комісаріату праці при його місцевих органах – відділах праці виконавчих комітетів міських і сільських рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів – було створено систему інспекцій праці, які включали робітничі (правові), поза-дільничні, технічні та санітарні інспекції. Хоча їхній правовий статус досить детально визначався радянським російським і українським законодавством, проте забезпечити чіткого розмежування повноважень не вдалося, а спроби розширити сферу нагляду не лише на відносини найманої праці призводили на практиці до невизначеності предмета відання, завдань і функцій інспекцій. Норми ж, спрямовані на забезпечення взаємодії та колегіальної співпраці інспекторів, мали здебільшого декларативний характер.

Список використаних джерел:

1. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус» / А.В. Панчишин // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 95–98.
2. Бахрах Д.Н. Административное право : [учебн. для вузов] / Д.Н. Бахрах. – М. : Юнити, 1996. – 336 с.
3. Про організацію влади на Україні : Резолюція I Всеукраїнського з'їзду Рад 11–12 грудня 1917 р. // Хронологічне зібрання законів, указів Президії Верховної Ради, постанов і розпоряджень Уряду Української РСР. – Т. 1 : 1917–1941 рр. – К. : Державне видавництво політичної літератури УРСР, 1963. – С. 14.
4. Декрет об учреждении инспекции труда [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.hist.msu.ru/ER/etext/DEKRET/18-05-17.htm>
5. О Наказе Инспекции труда : Постановление Народного комиссариата труда РСФСР // Собрание Узаконений РСФСР. – 1918. – № 56. – Ст. 620.
6. Кодекс законов о труде РСФСР 1918 г. // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. – 1918. – № 87–88. – Ст. 905.
7. Об учреждении Рабочей инспекции труда // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. – 1919. – № 27. – Ст. 286.
8. Державний архів Полтавської області. – Ф. Р-2243. – Оп. 1. – Спр. 57. – Арк. 18.
9. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. – Ф. 2623. – Оп. 1. – Спр. 213. – Арк. 18.
10. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. – Ф. 2623. – Оп. 1. – Спр. 213. – Арк. 3–3 зв.
11. Про санітарну інспекцію праці : постанова Уповноваженого НКП і Народного комісаріату здоров'я // Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених Р.С.Ф.Р.Р. – 1920. – 19–25 червня. – Ч. 16. – Ст. 313.
12. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. – Ф. 2623. – Оп. 1. – Спр. 217. – Арк. 9.
13. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. – Ф. 2857. – Оп. 1. – Спр. 13. – Арк. 83.
14. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. – Ф. 2623. – Оп. 1. – Спр. 335. – Арк. 31.
15. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. – Спр. 213. – Арк. 22.
16. Трудсобез. В п'отделе охраны труда. Сводка работы отдела за неделю // Профессиональная жизнь. – 1920. – № 14. – С. 3.
17. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. – Ф. 1065. – Оп. 4. – Спр. 22. – Арк. 29.
18. Теттенборн З. Р. Советское законодательство о труде : лекции, прочитанные на курсах для инспекторов труда. – М. : Гос. изд-во, 1920. – 104 с.

