

УДК 349.2-047.26:94(477)

Г. В. Терела

кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри правознавства
Вищого навчального закладу Укоопспілки
«Полтавський університет економіки і торгівлі»

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ В УКРАЇНІ В ПЕРІОД НОВОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розкрито правове регулювання та організацію діяльності органів нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю в Україні в період нової економічної політики. Акцентується увага на тому, що в період непу була створена розгорнута система місцевих органів Народного комісаріату праці, наділених контрольно-наглядовими повноваженнями, та спеціальна прокуратура в трудових справах. З'ясовано роль профспілок у здійсненні нагляду і контролю.

Ключові слова: *нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю, нова економічна політика, Народний комісаріат праці, інспекція праці, профспілка.*

Постановка проблеми. Реформування державних органів нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства в Україні, зумовлене необхідністю скорочення витрат на адміністрування й водночас забезпеченням ефективності й результативності діяльності, актуалізувало пошук оптимальної організаційно-правової моделі, яка б, з одного боку, відповідала міжнародним та європейським стандартам, а з іншого – враховувала національні особливості. Зважаючи на це, вивчення історико-правових моделей правового регулювання нагляду і контролю у сфері праці в Україні загалом та в період нової економічної політики (далі – неп) зокрема набуває особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Першими дослідниками нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю в період непу були сучасники подій, серед яких народний комісар праці РСФРР В. Шмідт, учений-економіст та співробітник НКП РСФРР Б. Маркус, організатор і керівник санітарної охорони праці в СРСР, очільник (з 1927 р. по 1932 р.) Інституту охорони праці С. Каплун; радянські вчені-трудовики О. Данілова, В. Догаров, І. Войтинський, К. Варшавський,

П. Камінська; фахівець з адміністративного права О. Євтихiev та інші. У подальшому історико-правові аспекти діяльності органів нагляду і контролю характеризували такі радянські вчені, як В. Гудков, І. Кісельов, І. Сафронова, В. Семенов, М. Студенікіна. Історія радянського трудового права стала об'єктом наукових розвідок російських науковців А. Лушнікова, М. Лушнікової, О. Хохлова, С. Титор, В. Шавіна, Д. Лобок, білоруського вченого К. Томашевського та інших. Розвиток та діяльність державних органів із регулювання праці у 20-ті роки ХХ ст. аналізував український історик права О. Олійник. Водночас комплексних історико-правових досліджень інституту нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю в Україні не проводилося.

Мета статті полягає в здійсненні історико-правового аналізу організаційно-правового забезпечення нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю у радянській Україні в період впровадження нової економічної політики.

Виклад основного матеріалу. У роки утвердження радянської державності в Україні упродовж 1917–1920 років були утворені органи нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю, якими стали Народний комісаріат

праці (далі – НКП) та місцеві відділи праці, сформовані при виконавчих комітетах міських і сільських рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, що структурно включали підвідділи охорони праці, у віданні яких знаходилися інспекції праці.

Х з'їзд РКП(б) увійшов у історію рішенням про зміну політики воєнного комунізму новою економічною політикою. На цьому ж з'їзді була проголошена необхідність передання функції охорони праці від НКП і місцевих відділів праці до Всеросійської центральної ради професійних спілок (далі – ВЦРПС) і місцевих рад профспілок. Однак така ситуація щодо надання профспілкам функцій здійснення державного нагляду за охороною праці протрималася недовго. Уже через рік (26 квітня 1922 р.) була прийнята Постанова ВУЦВК «Про передачу Управлінню Уповнаркомпраці державних функцій охорони праці» [1], згідно з якою усі державні функції з охорони праці, зокрема інспекція праці, санітарна і технічна інспекції, були передані з Південного бюро ВЦРПС та інших профспілкових органів до Управління Уповноваженого НКП РСФРР при РНК УСРР (далі – Уповнаркомпраці) і його місцевих органів. Прийняттю цієї постанови передувало проведення Пленуму ВЦРПС, на якому вказувалося на необхідність посилення нагляду за дотриманням законів, особливо на приватних середніх та дрібних капіталістичних підприємствах. За профспілками залишалися повноваження брати участь у виборах інспекторів, укладати колективні договори, розробляти правила з охорони праці. Як підкреслювалося у циркулярі Уповнаркомпраці від 02.05.1922 р. № 938, «...інспекція праці повинна бути підпорядкована НКП» [2] Фактична передача усього державного апарату з охорони праці по всій території УСРР мала відбутися не пізніше 15 травня 1922 р.

Причина такої реорганізації полягала у новому характері соціально-економічних відносин за НЕПу. Так, у січні 1922 р. голова Всеросійської центральної ради професійних спілок М. Томський у статті «Нові завдання профспілок» обґрунтував теорію «радянського тред-юніонізму»,

сутність якої зводилася до того, що в умовах діяльності приватних та госпрозрахункових державних підприємств прагнення останніх до отримання прибутків чи беззбитковості не завжди відповідатиме інтересам робітників [3, с.83]. За таких умов профспілки могли взяти на себе функцію захисника останніх, виступаючи в ролі «сторони, яка домовляється». Механізмом для цього слугували колективні договори, порядок укладення яких спочатку визначила Постанова РНК УСРР від 17 січня 1922 р. «Про колективні договори і регулювання умов праці в приватних і громадських підприємствах, установах і організаціях» [4], а потім – Кодекс законів про працю УСРР (далі – КЗпП), уведений у дію з 15 листопада 1922 р. [5]. Як підкреслював радянський учений-трудолик І. Войтинський, «...не проявом недовіри» до здатності профспілок захищати інтереси робітників, а додатковою гарантією у справі охорони таких інтересів було встановлення адміністративного нагляду з боку органів НКП [6, с. 74].

Ще у грудні 1920 р., укладаючи договір про військовий та господарський союз між двома державами, уряди РСФРР й УСРР оголошували об'єднаними 7 наркоматів, із-поміж яких і НКП. Об'єднані народні комісаріати обох республік входили до складу Ради народних комісарів (далі – РНК) РСФРР і мали в уряді УСРР своїх уповноважених, затверджених і контрольованих ВУЦВК і з'їздом рад [7, с. 343]. Після утворення СРСР було прийнято рішення перетворити наркомат праці у союзно-республіканський. До компетенції Союзного НКП, який розпочав діяльність 15 липня 1923 р., відносилось здійснення нагляду за однаковим застосуванням законодавства про працю [8]. Такі ж повноваження у межах УСРР мав республіканський НКП. Окрім того, до повноважень останнього належало регулювання заходів з охорони праці, зокрема керівництво всіма видами інспекцій праці на території УСРР [9]. Місцевими органами НКП були відповідні відділи та інспектури виконавчих комітетів рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів.

Згідно зі ст. 146 КЗпП 1922 р., нагляд за виконанням усіма установами, підприєм-

ствами, господарствами і особами вимог Кодексу, декретів, інструкцій, розпоряджень і колективних договорів щодо умов праці, охорони здоров'я і життя трудящих покладался на інспекцію праці, технічну та санітарну інспекцію. Повноваження інспекторів конкретизувалися в новому Наказі інспекції праці, затвердженому Постановою НКП СРСР від 16 жовтня 1923 р. (прийнятий на відміну Наказу інспекції праці від 15.12.1919 р.). До завдань інспекції було віднесено здійснення нагляду за виконанням усіма без винятку підприємствами, установами і господарствами (зокрема військовими), а також приватними особами, що застосовують найману працю, КЗпП, декретів, інструкцій, розпоряджень, колективних і трудових договорів, правил внутрішнього трудового розпорядку в частині, що стосувалися умов праці, охорони здоров'я і життя трудящих. Нагляд інспекції поширювався також і на осіб, що працювали по найму вдома (надомників). Інспекція праці поділялася на дільничну і позадільничну [10].

Інспектори та інспектриси стали обиратися відповідно до вимог ст. 129 КЗпП. Улітку 1923 р. Уповнаркомпраці та Президія Південбюро ВЦРПС, реалізуючи рішення 4-го з'їзду відділів праці, оголосили Всеросійську кампанію перевиборів інспекторів праці. До кандидатів на посади інспекторів висувалася низка вимог, переважна частина яких носила оціночний характер, а саме: 1) «достатня грамотність і загальний розвиток»; 2) стаж попередньої професійної роботи не менше одного року (при цьому рекомендувалося керуватися міркуваннями, що кваліфікація претендента на посаду інспектора повинна бути в середньому не нижчою кваліфікації голови губернського відділу профспілки); 3) достатнє знайомство з господарсько-промисловим життям; 4) достатнє знайомство із законодавством про працю та загальною політикою радянської влади у робітничому питанні; 5) «організаційний досвід, стійкість, твердість на основі даних про попередню роботу» [11].

10 січня 1924 р. на виконання постанови IV-ої сесії ВУЦВК «Про радянське будівництво» уряд УСРР затвердив Інструкцію

про організацію губернських відділів праці, згідно з якою підвідділи охорони праці губернських відділів праці реорганізовувалися в інспектуру охорони праці на чолі зі старшим інспектором праці [12]. Тоді ж РНК були затверджені штати губернських відділів праці [13] (табл. 1):

Така реорганізація підвідділів охорони праці в інспектури викликала негативне ставлення НКП, посадовці якого вважали за необхідне зберегти за його місцевими органами попередню назву – «відділ праці» – з тих міркувань, що останні виконували на місцях не тільки інспекторські функції, але й суто адміністративні, які полягали у здійсненні «...контролю і нагляду за втіленням в життя всіх законоположень і заходів із праці, зокрема права контролю над окружними виконкомом, якого права всі інші інспектури... не мають» [14]. Також у циркулярі НКП від 06. 07. 1925 р. був зазначений ще один аргумент на користь збереження відділів праці, зокрема той факт, що інспектура праці у зв'язку з реорганізацією не буде поділятися на підвідділи і буде знаходитися при окружних виконкомом. Але оскільки робота органів НКП на місцях була тісно пов'язана з профспілковими організаціями, то останні повинні були, на думку Наркомпраці, провадити свою діяльність окремо.

Постановою ВУЦВК «Про ліквідацію губернь та перехід на триступеневу систему управління» було передбачено з 15 червня 1925 р. утворити 41 округ та реорганізувати апарати окружних виконкомів, відділів та інспектур до 1 липня 1925 р. [15]. Відповідно до зміни адміністративного поділу, урядом були затверджені нові штати НКП та окружних інспектур праці – усього 802 посади [16].

Перехід на новий 3-ступеневий адміністративно-територіальний поділ супроводжувався прийняттям низки положень, які визначали компетенцію місцевих органів влади. Так, до повноважень окружного виконкому належало здійснення нагляду у сфері регулювання й охорони праці з тим, щоб «...державні, громадські й приватні підприємства виконували закони й правила про охорону найманої праці», а також нагляд «...за додержанням на місцях чинних положень у справі оплати

Таблиця 1

Штати губерніяльних відділів праці	Промислові губернії				
	Одесьчина	Київщина	Харківщина	Катеринославщина	Донеччина
Назва посади					
Завідувач губерньського відділу праці	1	1	1	1	1
Інспектура охорони праці					
Старший інспектор (заступник завідувача відділу праці)	1	1	1	1	1
Помічник старшого інспектора праці	–	–	–	–	1
Інспектори праці	6	4	7	4	–
Технічні інспектори	5	5	6	7	1
Санітарні інспектори	4	4	6	4	1
Позарайонні інспектори Робземлісу	1	1	1	1	1
Позарайонні будівельні інспектори	–	1	1	–	1
Районні інспектори праці по губернії	–	–	–	–	27
Технічні інспектори праці по губернії	–	–	–	–	21
Санітарні інспектори губернії	–	–	–	–	10
Разом	17	16	22	17	64
Штати губерніяльних відділів праці	Хліборобські губернії				
Назва посади	Полтавщина	Поділля	Чернігівщина	Волинь	
Завідувач губерньського відділу праці	1	1	1	1	
	Інспектура праці				
Старший інспектор (заступник завідувача відділу праці)	1	1	1	1	
Районні інспектори	1	1	1	1	
Санітарні інспектори	3	2	2	1	
Технічні інспектори	4	3	3	2	
Позарайонний інспектор Робземлісу	1	1	1	1	
Разом	10	8	8	6	

праці». У складі виконавчого комітету діяла інспектура праці [17]. До компетенції районного виконкому належало проведення заходів з охорони праці та сприяння діяльності профспілкових організацій [18]. Аналогічна вимога вжиття заходів щодо забезпечення охорони праці містилася і в Положенні про міські й селищні ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів від 28 жовтня 1925 р. [19]. Прийняте тоді ж Положення про сільські ради закріплювало повноваження останніх здійснювати нагляд за підприємствами місцевого значення, не втручаючись при цьому в оперативну діяльність, та повідомляти районні виконкоми або безпосередньо інспектуру праці про виявлені правопорушення [20].

У 1928 р. було прийняте нове Положення про окружні з'їзди рад, окружні виконавчі комітети, відділи та інспектури. Виконком знову став включати окремий відділ праці, який, як і до 1925 р., поділявся на

підвідділи, одним із яких був підвідділ охорони праці. При цьому інспектура праці входила до складу виконкому окремою структурною одиницею.

До повноважень підвідділу охорони праці належали такі: 1) надавати обов'язкові приписи про усунення правопорушень, виявлених інспектурою охорони праці; 2) проводити дізнання та порушувати справи про порушення наймодавцями законодавства про працю; 3) здійснювати нагляд за виконанням «законодавства про найману працю» в сільському господарстві; 4) здійснювати контроль за бронюванням на підприємствах робочих місць для працевлаштування підлітків; 5) наглядати за дотриманням законодавства щодо застосування жіночої праці [21]. Ще одним із підвідділів відділу праці був тарифно-конфліктний, наділений такими повноваженнями: 1) безпосередньо або через районних і дільничних інспекторів праці наглядати за виконан-

ням приписів постанов урядів СРСР і УСРР про заробітну плату, контролювати її вчасну виплату; 2) організувати при окружних відділах праці єднальні камери та полюбовні суди для розв'язання трудових конфліктів; 3) здійснювати нагляд за законністю постанов єднальних камер, полюбовних судів та розціночно-конфліктних комісій [21].

Із метою здійснення «догляду за виконанням законів» постановою ВУЦВК від 28 червня 1922 р. була утворена прокуратура [22]. У 1925 р. у її складі була окремо виділена спеціальна прокуратура в трудових справах. Відповідних прокурорів призначав прокурор республіки за згодою НКП [23]. Тільки у 1924 р. до прокуратури надійшло 1826 звернень, зокрема 150 скарг на наймачів і 1 636 на працівників [24, с. 44].

Висновки і пропозиції. Таким чином, у період непу в УСРР державний нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю здійснювали Народний комісаріат праці та його місцеві органи (відділи праці, підвідділи охорони праці, інспектури при виконавчих комітетах рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів). Безпосередньо функція нагляду за дотриманням законодавства про працю покладалася на інспекції праці (робітничу (правову), технічну та санітарну). Відповідно до рішення X з'їзду РКП(б), інспекції праці були передані у відання ВЦРПС, однак уже через рік (із квітня 1922 р.) відбувся зворотний процес передання у підпорядкування НКП і його місцевих органів. Таким чином, у подальшому в період непу профспілки не займалися безпосереднім адмініструванням у сфері здійснення нагляду і контролю. Державна інспекція праці, будучи наділеною широкими повноваженнями, здійснювала нагляд за всіма видами найманої праці. Водночас адміністративний нагляд у галузі трудового права не вичерпувався інститутом інспекції праці. Відповідні повноваження мали й інші органи Народного комісаріату праці. У цей період була створена також спеціальна прокуратура в трудових справах. Зі згортанням непу та прийняттям 23 червня 1933 р. постанови ЦВК і РНК СРСР та ВЦРПС «Про об'єднання Народного комісаріа-

ту Союзу РСР зі Всесоюзною Центральною Радою Професійних Спілок» профспілки поступово перетворилися на недержавний допоміжний апарат державного управління радянських республік, отримавши повноваження здійснювати як державний нагляд, так і громадський контроль.

Список використаної літератури:

1. О передаче Управлению Уполнаркомтруда государственных функций охраны труда. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. 1922. № 20. Ст. 320.
2. Державний архів Полтавської області (далі – ДАПО). Ф. Р-2243. Оп. 1. Спр. 10. Арк. 23.
3. Лобок Д. Роль профсоюзов в становлении системы социального партнерства в период нэпа, 1921-1925 г. г. Правоведение. 2006. № 6. С. 82–90.
4. Про колективні договори і регулювання умов праці в приватних і громадських підприємствах, установах і організаціях: Постанова РНК УСРР від 17 січня 1922 р. Збірник постанов та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. 1922. 1–18 січня. Ч. 1. С. 27.
5. Кодекс законов о труде 1922 г. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского Правительства Украины. 1922. № 52. Отдел первый. Приложение к ст. 751.
6. Войтинский И. Трудовое право СССР. Москва; Ленинград: Госиздат, 1925. 364 с.
7. Сокирська В. Відносини між РСФРР і УСРР (1919-1929 рр.): політико-економічний та адміністративно-територіальний дискурс: дис. ... д-ра іст. наук. Умань; Тернопіль, 2018. 648 с.
8. Общее Положение о Народных Комиссариатах РСФСР. Собрание Узаконений и распоряжений, рабочего и крестьянского правительства РСФСР. 1925. № 70. Ст. 553.
9. Общее Положение о Народных Комиссариатах УССР. Собрание Узаконений и распоряжений, рабочего и крестьянского правительства РСФСР. 1924. № 43. Ст. 273.
10. Наказ инспекции труда: Постановление НКТ СССР от 16 октября 1923 г. № 113. Известия НКТ СССР. 1923. 20 ноября. № 10/34. Отдельное приложение.
11. ДАПО. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 1301. Арк. 54.

12. Інструкція про організацію губерніяльних відділів праці. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 1924. 16 лютого. Ч. 3. Ст. 19.
13. Про штати губерніяльних відділів праці: постанова РНК від 10.01.1924 р. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 1924. 16 лютого. Ч. 3. Ст. 20.
14. ДАПО. Ф. Р-2222. Оп. 1. Спр. 5. Арк. 73.
15. Про ліквідацію губернь й про перехід на триступеневу систему управління. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 1925. 20 червня. Ч. 29-30. Ст. 233.
16. Про структуру й штати НКП й округових інспектур праці. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 1925. 30 червня. Ч. 33-34. Ст. 259.
17. Положення про округові з'їзди рад і округові ВК. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 1925. 05 грудня. Ч. 83. Ст. 487.
18. Положення про районні з'їзди рад і районні ВК. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 1925. 05 грудня. Ч. 84. Ст. 488.
19. Положення про міські й селищні ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 1925. 11 грудня. Ч. 86. Ст. 489.
20. Положення про сільські ради. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 1925. 07 грудня. Ч. 85. Ст. 489.
21. Устав про округові з'їзди рад, округові ВК, їх відділи та інспектури. Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. 1929. 01 березня. № 3. Ст. 18.
22. Положення про прокурорський нагляд. Збірник узаконень і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 1922. 31 липня. Ч. 28. Ст. 440.
23. Положення про судоустрій УСРР. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 1925. 31 грудня. Ч. 92-93. Ст. 521.
24. Олійник О. Розвиток державних органів по регулюванню трудових відносин в Україні в 20-ті роки. Збірник наукових праць / Харк. нац. пед. ун-т імені Г. С. Сковороди. Серія «Історія та географія». Харків, 2012. Вип. 43. С. 42-46.

Терела Г. В. Организационно-правовое обеспечение надзора и контроля над соблюдением законодательства о труде в Украине в период новой экономической политики

В статье раскрыто правовое регулирование и организация деятельности органов надзора и контроля над соблюдением законодательства о труде в Украине в период новой экономической политики. Акцентируется внимание на том, что в период нэпа была создана развернутая система местных органов Народного комиссариата труда, наделенных контрольно-надзорными полномочиями, и специальная прокуратура по трудовым делам. Выяснена роль профсоюзов в осуществлении надзора и контроля.

Ключевые слова: надзор и контроль над соблюдением законодательства о труде, новая экономическая политика, Народный комиссариат труда, инспекция труда, профсоюз.

Terela H. Organizational and legal support for supervision and control over the labor legislation in Ukraine during the new economic policy

The article deals with the legal regulation and organization of supervisory bodies and the control over the labor legislation in Ukraine during the period of the new economic policy. Attention is drawn to the fact that during the period of the nep there were created: an extended system for local bodies of the People's Commissariat of Labor with control and supervisory powers and a special prosecutor's office in labor affairs. There was distinguished the role of trade unions in supervision and control.

Key words: supervision and control over the labor legislation, new economic policy, the People's Commissariat of Labor, labor inspection, trade union.