

УДК [349.2—047.26:331.105.44]:94(477)

**Г.В. Терела,**

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

## **ПРОФСПІЛКОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ В УКРАЇНІ У ПЕРІОД НОВОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ**

**Анотація.** Стаття присвячена аналізу повноважень профспілок у здійсненні нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю в Україні у період нової економічної політики. Обґрунтовуються характерні ознаки профспілкового контролю, якими стали високий рівень нормативної регламентації, відсутність владних повноважень, жорстка ієрархічність профспілок на основі принципу «демократичного централізму».

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

**Постановка проблеми.** Програмою гідної праці МОП для України на 2016—2019 роки визначені пріоритетні напрямки її реалізації, з-поміж яких, покращення соціального захисту і умов праці та сприяння ефективному соціальному діалогу [1]. Поставлені завдання актуалізують необхідність реформування трудового законодавства та його невід'ємного інституту, спрямованого на реалізацію норм трудового права, яким є нагляд і контроль у сфері праці. Досягнути поставлених цілей видається можливим, створивши оптимальну модель органів нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства, побудовану на засадах тристороннього — роботодавців, працівників, держави — соціального діалогу, що визнається Програмою гідної праці МОП для України всеохоплюючим принципом розбудови інституційної спроможності Державної служби

України з питань праці. З огляду на це видається за необхідне врахування національного досвіду організаційно-правового забезпечення як державного, так і громадського, зокрема, профспілкового контролю.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Досліджуючи правові форми участі профспілок у регулюванні трудових відносин, історичні аспекти профспілкового контролю висвітлювали у наукових розвідках радянські вчені Є.М. Аكوпова, І.С. Войтинський, В.М. Догадов, П.Д. Камінська, Я.Л. Кисельов, А.Є. Пашерстник, В.І. Семенов, І.О. Снігирьова, В.А. Чібісов, українські науковці В.В. Жернаков, О.І. Лисяк, О.І. Процевський, Ф.А. Цесарський, Н. А. Циганчук, В.І. Щербина, російські вчені О.В. Васильєва, М.Ф. Зав'ялов, А.М. Лушников, М.В. Лушнікова та інші. Водночас є потреба на основі залучення до наукового обігу

архівних джерел у подальших історико-правових дослідженнях профспілкового контролю.

**Метою статті** є з'ясування ознак та особливостей профспілкового контролю у здійсненні нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю в Україні у період упровадження нової економічної політики.

**Викладення основного матеріалу.** Після подій 1917 року відбувається перша спроба одержавлення профспілок, що стало наслідком класової сутності держави пролетаріату, яка декларувалась як захисниця інтересів робітників. У період воєнного комунізму питання охорони праці були передані профспілкам, а інспекція праці влилася в ради професійних спілок зі збереженням за нею всіх державно-примусових функцій, у тому числі й контролю за здійсненням трудової мобілізації, боротьби з дезертирством.

Знаний вчений-трудолик Л.С. Таль під враженням подій жовтневого перевороту у Росії, прогнозуючи подальший розвиток правового регулювання у сфері праці, писав у грудні 1917 р.: «...едва ли есть основания думать, что по возобновлении обмена и восстановлении материальных условий жизни движение промышленного рабочего вопроса у нас примет другое направление и другие формы, чем на Западе. Там это движение идет от силы к праву, от перманентной организованной борьбы к урегулированию взаимоотношений путем соглашений между профессиональными союзами...» [2, с. 14].

Дійсно, уже через кілька років більшовицька політика воєнного комунізму із процесами суцільного одержавлення власності, згорання товарно-грошових відносин, трудової мобілізації призвела країну на межу

повного краху, що і спричинило перехід до непу, економічна сутність якого полягала у розгортанні товарообігу, допущення у відомих межах приватної власності на засоби виробництва, переходу на госпрозрахунок державних та кооперативних підприємств. Такі процеси послуговували, з-поміж іншого, і перегляду ролі профспілок у регулюванні трудових відносин загалом, та у здійсненні нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, зокрема. Так, у січні 1922 р. голова Всеросійської центральної ради професійних спілок (далі — ВЦРПС) М.П. 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, не завжди відповідатиме інтересам робітників [3, с. 83]. Затаких умов профспілки могли взяти на себе функцію захисника останніх, виступаючи в ролі «сторони, яка домовляється». Механізмом для цього слугували колективні договори, 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), введений у дію з 15 листопада 1922 р. [5].

Як підкреслювалося у «Плані практичного застосування постанови Пленуму ВЦРПС про охорону праці в умовах Полтавщини», датованого 30 березня 1922 р., перехід профспілок у сфері визначення умов праці на «принцип сторони, яка домовляється» як з приватними, так із державними підприємствами за допомогою укла-

дення колективних договорів, неминуче призведе до передачі всіх державних функцій по охороні праці відповідним державним органам Народного комісаріату праці (далі — НКП) як органам, що набувають функції державного регулювання умов праці [6]. Внаслідок цього існуючі органи охорони праці (відділи охорони праці губернських рад професійних спілок і повітових бюро професійних спілок) ліквідовувалися, а весь склад інспекції праці, в тому числі технічна і санітарна інспекції, передавалися із профспілок до місцевих відділів праці НКП. Відповідне рішення ВЦРПС про передачу органів охорони праці із відання профспілок до НКП було втілено в законопроект, узгоджений між Уповноваженим НКП РРФСР при РНК УСРР та Південним бюро ВЦРПС і затверджений ВУЦВК 26 квітня 1922 р. [7].

При цьому проголошувалося, що за професійними організаціями залишається керівництво інспекцією праці, яка зобов'язана була діяти у повному контакті з профспілками. Так, останні широко залучалися до формування складу державних інспекцій праці. Згідно ст. 147 КЗпП інспектори обиралися радами профспілок із подальшим затвердженням вибраних осіб НКП.

Взаємовідносини між інспекцією праці і профспілками визначалися ст. 91 Наказу інспекції праці, затвердженому НКП СРСР 24 грудня 1925 р. [8]. Інспектор праці, спираючись у своїй діяльності на профспілки, мав по можливості залучати їх до обстежень підприємств (представника місткому або делегата профспілки, при обстеженні крупних підприємств — представника правління відповідної профспілки) і вирішення найбільш вагомих конкретних питань поточної діяльності. Відтак, профспілки залучалися до здійснення державного нагляду і контролю. Варто

підкреслити, що нагляд і контроль у той час чітко не відмежовувалися [9, с. 15]. У нормативно-правових актах вживався, як правило, термін нагляд. Хоча, якщо враховувати практику широкого втручання інспекторів праці у господарську діяльність роботодавців, такі дії підпадали під розуміння їх як контрольних.

Взаємодіючи із профспілками, інспектори праці мали періодично доповідати на конференціях, пленумах та інших профспілкових зібраннях висвітлюючи питання дотримання загальних принципів охорони праці та конкретних умов роботи [10, с. 277-278].

19 лютого 1922 р. місцевим відділам охорони праці та інспекторам був надісланий обіжник, у якому підкреслювалася необхідність перегляду методів роботи у зв'язку із новою економічною політикою радянської влади. Зокрема, пропонувалося провести обстеження приватних підприємств, на яких очікувалося найбільше порушень робітничого законодавства [11]. У обіжнику НКП «Про лінію роботи в області охорони праці» № 877 від 7 липня 1922 р. губернським відділам охорони праці ставилося завдання спільно з профспілками проаналізувати причини виникнення виробничих ситуацій, які не відповідали законодавству з охорони праці. При цьому пропонувалося «...ті порушення, які при нинішніх умовах абсолютно неминучі...», офіційно закріпити на визначений строк [12]. Механізмом для цього слугувала передбачена законодавством можливість надання дозволу НКП за погодженням із профспілками на застосування передбачених законом виняткових норм з охорони праці, яку радянський вчений, сучасник подій І.С. Войтинський називав «формою профспілкового контролю» [13, с. 73]. Так, НКП мав приймати рішення

за погодженням із ВУРПС стосовно таких питань: 1) надання дозволів на залучення жінок до роботи в нічний час в окремих виробництвах, де це зумовлювалося особливою необхідністю (примітка до ст. 130 КЗпП); 2) видання спеціальної інструкції, згідно з якою інспектори праці надавали дозвіл на прийняття на роботу малолітніх осіб віком від 14-ти до 16-ти років (примітка до ст. 135 КЗпП); 3) збільшення максимальної кількості надурочних робіт, встановлених КЗпП (примітка до ст. 106 КЗпП). Застосування надурочних робіт допускалося у виняткових випадках за постановою місцевої розціночно-конфліктної комісії, а за її відсутності — за згодою відповідної профспілки і дозволу інспектора праці (примітка до ст. 104 КЗпП).

КЗпП 1922 р. вперше в радянському законодавстві закріпив правовий статус професійних спілок і їх органів на підприємствах і в установах, чому був присвячений окремий XV розділ. Згідно ст. 156 КЗпП первинним органом профспілки на підприємствах, в установах, організаціях був комітет робітників і службовців (фабрично-заводський, місцевий) або уповноважений делегат спілки. Стаття 158 КЗпП визначала предмет відання комітету, до якого, зокрема, належало здійснення спостереження за точним виконанням адміністрацією встановлених законом норм з охорони праці, виплати зарплати, правил санітарії і техніки безпеки, а також сприяння державним органам охорони праці. Таким чином, фабзавкоми виступали в якості низової інстанції здійснення контролю за дотриманням законодавства про працю та охорону праці. Для виконання цих завдань при фабзавмістках організовувалися комісії з охорони праці, які діяли на основі затвердженого про них поло-

ження. Оскільки закон не наділяв фабзавмістками адміністративними функціями, комітет повинен був у випадку виявлення правопорушень вдаватися до сприяння інспекції праці, санітарної чи технічної інспекції [10, с. 288]. У цьому відображалася така ознака профспілкового контролю, як відсутність владних повноважень.

Профспілковий контроль передбачав дві основні сфери його дії, а саме: встановлення умов праці та застосування встановлених умов праці. Відповідно до Положення про фабзавкоми і місткоми, затвердженого ВЦРПС та опублікованого 26 лютого 1925 р., останні мали право брати участь в укладенні колективних договорів і тарифних угод та здійснювати контроль за їх виконанням, тим самим виділялася така сфера профспілкового контролю, як встановлення умов праці. Для забезпечення комітетам робітників і службовців можливості здійснювати контроль за правильністю найму і звільнення робітників, адміністрація зобов'язана була доводити до відома комітету в триденний строк про прийняття робітників, а також повідомляти про їх звільнення (п. «в» ст. 161 КЗпП). Відповідно профспілковий контроль поширювався на сферу застосування умов праці.

Одним із методів контролю був розгляд звернень робітників щодо порушень законів про працю та колективних договорів. Заяви подавалися до місцевих інспекцій праці. Регламентуючи даний порядок у циркулярі від 4 травня 1923 р., відділ охорони праці НКП рекомендував працівникам звертатися, в першу чергу, до місцевого органу профспілки (завкому, місткому, профуповноваженого), і лише не отримавши задоволення своїх вимог — до інспектора праці [14]. На вимогу первинної профспілкової орга-

нізації інспектор праці зобов'язаний був з'явитися на підприємстві для розгляду питань щодо порушень законодавства про працю. Також інспектор був зобов'язаний терміново прибути на підприємство у разі нещасного випадку на виробництві для проведення розслідування.

На практиці детально регламентована взаємодія державних органів та профспілок не надто сприяла ефективності контролю. Так, результати обстежень умов праці робітників дрібної промисловості, проведені інспектурами праці 15-ти округів у другому кварталі 1927 р., засвідчили неналежне ставлення інспекторів до роботи, про що відзначалося в обіжнику НКП від 31 липня 1928 р. До зауважень було, зокрема, віднесено перекладення виконання обов'язків щодо обстежень на профспілки, коли інспектури обмежувались лише виданням їм представникам відповідних мандатів. Неналежне ставлення до роботи ставилося у провину і самим профспілкам, які «часто без потреби й зі шкодою для роботи змінювали представників, призначених для проведення обслідування» [15].

Відповідно до п. «д» ст. 158 КЗпП до повноважень профспілок належало сприяння нормальному перебігу виробництва на державних підприємствах і участь через відповідні професійні (виробничі) союзи у регулюванні і організації народного господарства. І.С. Войтинський, коментуючи названу статтю, підкреслював, що КЗпП, послідовно втілюючи класову точку зору, розмежовує виробничі завдання фабзавкомів і місткомів на державних і приватних підприємствах [13, с. 76]. З цього випливало, що основною функцією профспілок на державних підприємствах була виробнича, і лише на приватних — захисна. Відтак, по завершенню непу, націоналізацією

підприємств, реалізація профспілкою своєї основної захисної функції, що впливало із її призначення як громадської організації за своєю правовою природою, — було зведено нанівець.

Зрештою і в період непу, незважаючи на наділення профспілок значними повноваженнями у сфері нагляду і контролю, їх діяльність була детально урегульована цілим рядом запобіжних норм, які попереджали імовірну самостійність окремих професійних спілок. Одним із організаційно-правових принципів діяльності профспілок був так званий «демократичний централізм». По-перше, КЗпП передбачав реєстрацію профспілок у міжсоюзних організаціях (такими вважалися Всеукраїнська рада професійних спілок (ВУРПС), губернська рада профспілок (губрадпроф) і окружне бюро професійних спілок) у порядку, що визначався Всеукраїнськими з'їздами профспілок. При цьому лише зареєстровані профспілки отримували усі права, визначені КЗпП. І.С. Войтинський прямо застерігав, що оскільки профспілки наділені широкими правами, ними не можуть скористатися «отщепенские союзики», які не визнавали єдиного керівництва профспілкового руху на засадах демократичного централізму [13, с. 77]. По-друге, фабзавкоми та місткоми як первинні органи профспілок були позбавлені права самостійно укладати колективний договір із адміністрацією (ст. 15 КЗпП), а також угоди про правила внутрішнього трудового розпорядку (ст.ст. 54 і 55 КЗпП). По-третє, вищі профспілкові органи повинні були брати обов'язкову участь у вирішенні трудових спорів в примирних камерах та третейських судах (ст. 169 і ст. 171 КЗпП).

Таким чином, на відміну від таких характерних ознак громадського конт-

ролю у сучасному розумінні його правової природи, як низький рівень формалізації, нормативної регламентації та відсутність жорсткої ієрархічності суб'єктів, для радянського типу профспілкового контролю були, натомість, притаманні високий рівень нормативної регламентації та жорстка ієрархічність на засадах «демократичного централізму». Показово, що у юридичному енциклопедичному словнику за редакцією А. Я. Сухарева, виданому за радянських часів, громадський («суспільний») контроль визначався як найбільш масовий у соціалістичному суспільстві вид соціального контролю; важлива складова частина системи соціалістичного контролю, яка включає державний, державно-громадський (народний) і партійний контроль [16, с. 192-193]. Відтак, характерне для радянських часів розуміння громадського (зокрема, профспілкового) та державного контролю фактично втілювало існуючу на той час ідеологію «залучення широких мас до управління суспільством і державою», обґрунтовувало таку ідеологію, надавало їй юридичного оформлення [17, с. 166].

**Висновки.** Таким чином, у період непу профспілки не займалися без-

посереднім адмініструванням у сфері здійснення нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю, не підміняли собою органи Народного комісаріату праці. Водночас всіляко декларувалася та детально нормативно регламентувалася взаємодія профспілок із державними інспекціями праці у сфері здійснення нагляду і контролю, що, однак, призвело до посилення не громадського впливу на діяльність держави, а, навпаки, державного на діяльність профспілок. Характерними ознаками профспілкового контролю стали високий рівень формалізації та нормативної регламентації, відсутність владних повноважень, жорстка ієрархічність на засадах «демократичного централізму». Зі згортанням непу та прийняттям 23 червня 1933 р. постанови ЦВК і РНК СРСР та ВЦРПС «Про об'єднання Народного комісаріату Союзу РСР з 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Програма гідної праці МОП для України на 2016-2019 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.ilo.org/budapest/countries-covered/ukraine/WCMS\\_470684/langen/index.htm](https://www.ilo.org/budapest/countries-covered/ukraine/WCMS_470684/langen/index.htm)
2. Таль Л.С. «Очерки промышленного рабочего права» / Проф. Л. С. Таль. – Изд. 2-е, знач. доп. – М. : Моск. науч. изд-во, 1918. – 225 с.
3. Лобок Д.В. Роль профсоюзов в становлении системы социального партнерства в период нэпа, 1921–1925 гг. [Электронный ресурс] / Д.В. Лобок // Правоведение. – 2006. – № 6. – С. 82-90. – Режим доступа : [http://law.edu.ru/article/article.asp?articleID=1251426#\\_ftnref4](http://law.edu.ru/article/article.asp?articleID=1251426#_ftnref4)
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. Державний архів Полтавської області (далі — ДАПО). — Ф. Р-3289. — Оп. 1. — Спр. 29. — Арк. 65-65 зв.
7. О передаче Управлению Уполнаркомтруда государственных функций охраны труда // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. — 1922. — № 20. — Ст. 320.
8. Наказ инспекции труда: Постановление НКТ СССР от 16 октября 1923 г. № 113 // Известия НКТ СССР. — 1923. — № 10/34. — Отдельное приложение.
9. Завьялов М.Ф. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде как способы защиты трудовых прав работников: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / М.Ф. Завьялов. — Москва, 2013. — 30 с.
10. Каминская П.Д. Советское трудовое право [Текст] : обзор действующего законодательства с практическим комментарием / П.Д. Каминская ; под ред. Ю.П. Мазуренко; с предисл. М.О. Рейхеля; второе исправлен.и доп. издание — Харьков : Юридическое издательство Наркомюста УССР, 1927. — 360 с.
11. ДАПО. — Ф. Р-2243. — Оп. 1. — Спр. 20. — Арк. 46.
12. Там само. — Арк. 43.
13. Войтинский И. Трудовое право СССР [Текст] / И. Войтинский ; Ин-т совет. права. — Москва; Ленинград : Госиздат, 1925. — 364 с.
14. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. — Ф. 2623. — Оп. 1. — Спр. 1301. — Арк. 25.
15. ДАПО. — Ф. Р-2222 ДАПО. — Оп. 1. — Спр. 9. — Арк. 126.
16. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев; редкол.: М.М. Богуславский и др. — 2-е изд., доп. — М. : Сов. Энциклопедия, 1987. — 528 с.
17. Янчук А.О. Поняття контрольної діяльності народу: конституційно-правовий аспект / А.О. Янчук // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». — 2014. — Випуск № 24. — Том 1. — С. 165-169.

### *Терела Г.В.*

**Профсоюзний контроль за соблюдением законодательства о труде в Украине в период новой экономической политики.**

**Аннотация.** Статья посвящена анализу полномочий профсоюзов в осуществлении надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде в Украине в период новой экономической политики. Обосновываются характерные признаки профсоюзного контроля, которыми стали высокий уровень нормативной регламентации, отсутствие властных полномочий, жесткая иерархичность профсоюзов на основании принципа «демократического централизма».

**Ключевые слова:** надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде; новая экономическая политика; профсоюз; инспекция труда.

### *H. Terela*

**Trade union control over the labor legislation in Ukraine during the new economic policy.**

**Summary.** The article analyzes the powers of trade unions as for controlling the labor legislation in Ukraine during the period of the new economic policy. There were substantiated the characteristics of trade union control: high level of normative regulation, lack of authority, rigid hierarchy of trade unions on the basis of the principle of "democratic centralism".

**Keywords:** supervision and control over the labor legislation; new economic policy; trade union; labor inspection.