

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ІМЕНІ В. М. КОРЕЦЬКОГО

Г. В. Терела

**НАГЛЯД І КОНТРОЛЬ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРАЦЮ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД І СУЧАСНІСТЬ**

Монографія

Полтава

2024

Рекомендовано до друку Вченою радою
Інституту держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України
(протокол № 12 від 28 грудня 2023 р.)

Рецензенти:

Зварич Р. В. – професор кафедри права та публічного управління Закладу вищої освіти «Університет Короля Данила», доктор юридичних наук, професор;

Іщук С. І. – професор кафедри теорії та історії держави і права Національного університету «Острозька академія», доктор юридичних наук, доцент;

Козаченко А. І. – завідувач кафедри теоретико-правових дисциплін Полтавського юридичного інституту Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, доцент.

Терела Г. В.

Т 35 Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю в Україні: історичний досвід і сучасність : монографія. Полтава : ТОВ «Копі-Центр». 2024. 460 с.

ISBN 978-617-7615-07-0

Монографія присвячена дослідженню суспільних відносин нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в Україні в загальносоціальному, концептуальному, формально-юридичному та правозастосовному контекстах їх становлення і розвитку. На основі теоретичних напрацювань учених, нормативно-правових та правозастосовних актів, архівних матеріалів здійснено комплексний аналіз теоретичних, організаційно-правових засад та практики реалізації нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю з часу виникнення відповідних правовідносин на теренах України (кінець XIX ст.) до сьогодення. Охарактеризовано еволюцію наукових поглядів на місце інституту нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю в системі права. Досліджені загальні тенденції та історичні аспекти розвитку моделей інспекції праці через призму міжнародних та європейських правових стандартів. У політико-правовому ракурсі з позицій аксіологічного підходу простежено динаміку розвитку законодавства про нагляд і контроль упродовж усього періоду його розвитку в Україні, включаючи періоди входження українських земель до складу інших держав.

Для науковців, здобувачів вищої правничої освіти, юристів, інспекторів праці та всіх, хто цікавиться історією та сучасною проблематикою теорії та практики реалізації інституту нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю.

УДК: 349.2:331.025.12/.13(477)(02.064)

ISBN 978-617-7615-07-0

© Терела Г. В., 2024

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	5
ВСТУП.....	8
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ В УКРАЇНІ	
1.1. Історіографія дослідження.....	13
1.2. Джерельна база дослідження.....	31
1.3. Соціально-правова природа інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю.....	44
РОЗДІЛ 2. НАГЛЯД І КОНТРОЛЬ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ В РЕТРОСПЕКТИВІ НАУКОВОЇ ДУМКИ ТА МІЖНАРОДНО-ПРАВОВОГО ДОСВІДУ	
2.1. Історико-правові аспекти дослідження сутності та співвідношення понять «нагляд» і «контроль» за додержанням законодавства про працю.....	61
2.2. Еволюція наукових поглядів на місце інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в системі права.....	81
2.3. Історичний розвиток моделей інспекції праці через призму міжнародних та європейських правових стандартів.....	97
РОЗДІЛ 3. ГЕНЕЗА ПРАВОВИХ ЗАСАД НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ В УКРАЇНІ	
3.1. Передумови становлення та правове регулювання нагляду і контролю за додержанням фабрично-заводського законодавства в імперський період.....	132

3.2. Правові основи нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю за законопроектами та правовими актами періоду Української революції 1917–1921 рр.	158
---	-----

3.3. Нормативно-правове забезпечення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в радянській Україні	192
---	-----

3.4. Розвиток законодавства про нагляд і контроль у сфері праці в незалежній Україні.....	214
---	-----

РОЗДІЛ 4. ЕВОЛЮЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ПРАКТИКИ РЕАЛІЗАЦІЇ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ В УКРАЇНІ

4.1. Система органів нагляду за дотриманням фабрично-заводського законодавства та практика реалізації нагляду в українських землях в імперський період.....	242
---	-----

4.2. Практичні кроки реалізації нагляду і контролю в роки Української революції 1917–1921 рр.....	263
---	-----

4.3. Реалізація нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в радянський період	281
---	-----

4.4. Трансформація правового статусу інспекції праці в незалежній Україні.....	343
--	-----

4.5. Організаційно-правове забезпечення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства в Україні в умовах воєнного стану.....	365
---	-----

ВИСНОВКИ.....	385
----------------------	------------

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	395
--	------------

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

- АМСРР – Автономна Молдавська Соціалістична Радянська Республіка
Арт. – артикул
ВКП(б) – Всесоюзна комуністична партія більшовиків
ВРНГ УСРР – Вища рада народного господарства УСРР
ВУРПС – Всеукраїнська рада професійних спілок
ВЦРПС – Всесоюзна центральна рада професійних спілок
Держгіртехнагляд України – Державний комітет України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду
Держпраці – Державна служба України з питань праці
Держкомпраці СРСР – Державний комітет СРСР з праці і соціальних питань
ЄС – Європейський Союз
ЄСХ – Європейська соціальна хартія
ЄСХ(п) – Європейська соціальна хартія (переглянута)
Закон № 877-V – Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 877-V
ЗУНР – Західноукраїнська Народна Республіка
КЗпП РСФРР – Кодекс законів про працю РСФРР
КЗпП СРСР – Кодекс законів про працю СРСР
КЗпП УРСР – Кодекс законів про працю УРСР
КЗпП УСРР – Кодекс законів про працю УСРР
КЗпП України – Кодекс законів про працю України
КЕЗКР – Комітет експертів з питань застосування конвенцій та рекомендацій МОП
МОП – Міжнародна організація праці
Наркомат – народний комісаріат
НЕП – нова економічна політика

НК РСІ УСРР – Народний комісаріат робітничо-селянської інспекції
УСРР

НКП РСФРР – Народний комісаріат праці РСФРР

НКП УСРР (Наркомпраці УСРР) – Народний комісаріат праці УСРР

НКОЗ УСРР – Народний комісаріат охорони здоров'я УСРР

НКЮ УРСР – Народний комісаріат юстиції УРСР

ПРОТОФІС – Союз промисловості, торгівлі, фінансів і сільського
господарства

Ревком – революційний комітет

РКП (б) – Російська комуністична партія більшовиків

РНМ УНР – Рада народних міністрів УНР

РНК УСРР (Раднарком УСРР) – Рада народних комісарів УСРР

РСІ (Робсел) УСРР – Робітничо-селянська інспекція

РСФРР – Російська Соціалістична Федеративна Радянська Республіка

Ст. – стаття

ТРСУУ – Тимчасовий робітничо-селянський уряд України

УНРада – Українська Національна Рада Західноукраїнської Народної
Республіки

УпНКП РСФРР при РНК УСРР (Уповнаркомпраці РСФРР при РНК
УСРР) – Управління Уповноваженого Народного комісаріату праці і
соціального забезпечення РСФРР при Раді народних комісарів УСРР

УРСР – Українська Радянська Соціалістична Республіка

УСРР – Українська Соціалістична Радянська Республіка

УНР – Українська Народна Республіка

УЦР – Українська Центральна Рада

ЦДАВО України – Центральний державний архів вищих органів влади
та управління України

ЦДІАК України – Центральний державний історичний архів України,
м. Київ

ЦК КП(б)У – Центральний комітет Комуністичної партії (більшовиків)
України

ЦК РКП(б) – Центральний комітет Російської Комуністичної партії
(більшовиків)

ФЗМК – фабрично-заводські або місцеві комітети профспілок

ВСТУП

Інститут нагляду і контролю у сфері праці покликаний за своїм призначенням гарантувати відповідність діяльності всіх суб'єктів трудових правовідносин установленим державою критеріям, що спрямовані на створення таких умов, які б сприяли підвищенню продуктивності праці та дотриманню соціальних стандартів. Це питання загострюється на фоні негативних виявів глобалізації, зрощених на ідеологічній базі неолібералізму, з такими наслідками в соціально-трудовій сфері, як прекарізація, флексибілізація, зростання тіньової зайнятості та безробіття. Водночас, не в останню чергу під впливом ідеї соціалізації права, антропоцентричних теорій гуманізації праці, виробничої демократії, соціального діалогу, новою парадигмою XXI ст. утверджується ідеологія сталого розвитку, в межах якої формується концепція гідної праці. Базовим інструментом реалізації останньої, за визначенням МОП, є інспекція праці як складова системи адміністрації праці.

У науковій літературі нерідко акцентується увага на необхідності посилення державного контролю. Не применшуючи значення останнього, очевидно, що постійною проблемою, яка супроводжує його здійснення, є неспроможність охопити контролем та наглядом все більшу кількість підприємств, переважна частина яких при цьому є малими та середніми з невеликою кількістю працівників. Проблема посилюється з появою новітніх форм зайнятості, тінізацією ринку праці. Відповідно практика реалізації норм трудового права супроводжується значною кількістю їх порушень. У зв'язку з цим постає питання про нові організаційно-правові моделі контролю, обґрунтування доцільності переходу від «моделі стримування» до «моделі відповідності», підвищення значення розширення форм та методів недержавного (неформального) контролю поряд із традиційним профспілковим, який останнім часом втрачає вплив у зв'язку зі структурними змінами на ринку праці, а в Україні це пов'язано ще й з

наслідками одержавлення профспілок за радянських часів. Паралельно відбуваються процеси дерегулювання сфери господарювання. Подальший розвиток сфери праці та зайнятості залежить не лише від ринкової саморегуляції, а й від стратегії та практики реалізації соціальної політики держави, одним із важливих завдань якої є забезпечення безпечного та здорового робочого середовища.

Початок ХХІ ст. позначився в переважній більшості країн світу реформами, спрямованими на модернізацію інспекційної служби та підвищення її ефективності. Важливість таких реформ зумовлена усвідомленням їх актуальності для забезпечення сталого економічного зростання та зайнятості в умовах глобалізації, досягнення суспільного добробуту та для зміцнення верховенства права. Успішна практика інспекційних перевірок у взаємодії з соціальними партнерами слугує важливим елементом забезпечення (тобто сприяння реалізації, охорони й захисту) прав як працівників, так і роботодавців, тоді як неналежне організаційно-правове забезпечення нагляду і контролю ставить під сумнів легітимність державної влади, сприяє корупційним правопорушенням.

Стан правовідносин у сфері найманої праці в Україні засвідчує, що й за сучасного розвитку правової науки, юридичної техніки, а також практичної можливості імплементувати міжнародні та європейські стандарти в національне законодавство, не повністю вирішеним завданням залишається створення дієвої системи нагляду і контролю, спроможної захистити права й інтереси найманих працівників. Вимагає вдосконалення чинне законодавство, яке регулює порядок здійснення заходів нагляду (контролю), що зумовлюється певною неузгодженістю між КЗпП України, спеціальним Законом «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю» від 21 серпня 2019 р., до того ж визнаною в судовому порядку протиправною та нечинною. Потребує імплементації

низка норм ратифікованих Україною Конвенції МОП № 81 про інспекцію праці у промисловості й торгівлі та Конвенції МОП № 129 про інспекцію праці в сільському господарстві. В «Аналітичному звіті до Повідомлення Комісії для Європейського Парламенту, Європейської Ради та Ради Висновку Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі» зазначено наявні обмеження у сфері нагляду за дотриманням трудового законодавства в частині «вільної ініціативи інспекторів з питань праці проводити перевірки без попереднього повідомлення, періодичності перевірок», які не відповідають конвенціям МОП № 81 та № 129¹.

Показником потреби в дослідженнях у сфері правового регулювання нагляду і контролю за додержанням трудового законодавства є дисертаційні праці, монографії та інші публікації, що з'явилися в Україні протягом останніх десятиліть і виявили низку питань методологічного характеру щодо сучасного стану нагляду і контролю, які й досі залишаються дискусійними. Правова природа соціального контролю, його завдання, значення, види та форми реалізації досліджувалися вченими С. А. Косіновим, В. В. Налуцишиним, Н. М. Оніщенко, В. М. Пальченковою, О. В. Скрипнюком, С. О. Сунегіним, В. С. Шестаком. Окремі питання комплексного за своїм характером правового інституту нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю привертати увагу науковців у сфері трудового та адміністративного права, зокрема, В. М. Андріїва, О. Ф. Андрійко, О. В. Баклана, Д. В. Бурлаченка, С. Я. Вавженчука, С. В. Вишновецьку, В. М. Гаращука, К. В. Гончарову, Н. В. Дараганову, Ю. Ю. Івчук, О. П. Ізуїту, В. В. Жернакова, А. О. Замченко, І. Ю. Кайла, А. В. Мельник, А. С. Мельника, П. Д. Пилипенка, Г. В. Подгорну, Є. М. Поповича, С. М. Прилипка, В. І. Прокопенка, О. І. Процевського,

¹ Робочий документ персоналу комісії: Аналітичний звіт до Повідомлення Комісії для Європейського Парламенту, Європейської Ради та Ради. Висновок Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі. Брюссель, 01.02.2023. С. 38. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/analitychnyy_zvit_yek_ukrayinskoyu_pdf

О. Г. Середу, Г. І. Чанишеву, В. І. Щербину, О. М. Ярошенка та інших. Історико-правові аспекти еволюції трудового права в Україні цікавили багатьох вчених, насамперед, істориків Б. І. Андрусишина, Т. С. Водотику, П. П. Гай-Нижника, В. М. Докашенка, О. Б. Кудлай, С. В. Кульчицького, О. М. Мовчан, О. П. Ресента, фахівців з теорії та історії права і держави В. Д. Гончаренка, О. Р. Дашковську, М. І. Луцького, О. Я. Маланій, О. М. Олійника, О. Й. Рогожина, В. В. Стрільця, І. Я. Терлюка, І. Б. Усенка, О. Н. Ярмиша та інших.

Водночас наявні наукові розробки, присвячені окремим аспектам історії, теорії та практики нагляду і контролю у сфері праці. Це актуалізує потребу комплексного дослідження теоретичних та організаційно-правових засад становлення та розвитку названого правового інституту на теренах України в історичному контексті з тим, щоб через призму розвитку наукової думки, політико-правових детермінант розвитку законодавства та з урахуванням практики реалізації моделей нагляду і контролю визначити чинники, які спроможні забезпечити ефективність трудового законодавства, дієвість одного з юрисдикційних способів охорони й захисту трудових прав.

Отже, комплексне дослідження генези та сучасного стану інституту нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства актуалізується в трьох аспектах: теоретичному (недостатнє дослідження в науковій літературі), нормотворчому (необхідність удосконалення правового регулювання нагляду і контролю), практичному (вироблення пропозицій щодо підвищення ефективності контрольно-наглядової діяльності у сфері праці). Сукупність цих чинників зумовила вибір теми дослідження, визначивши логіку його проведення з позиції соціально-еволюційної парадигми. Остання дає можливість комплексно дослідити розвиток доктрини, законодавства та практики застосування нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю впродовж півторастолітньої історії міжгалузевого інституту права в контексті його соціального призначення (забезпечення балансу між приватними інтересами працівників і

роботодавців та суспільним (публічним) інтересом), безперервності (з часу виникнення такий правовий інститут розвивається), послідовності (зумовленість сукупністю соціальних, економічних, ідеологічних, ментальних, політичних чинників), та продемонструвати особливості у вигляді правових моделей.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ В УКРАЇНІ

1.1. Історіографія дослідження

Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю як комплексний міжгалузевий інститут бере свої витoki з початку формування фабричного законодавства у другій половині XIX ст. Дослідження теоретичних та історичних аспектів його становлення і розвитку на теренах України впродовж близько півторастолітнього періоду цікавило багатьох науковців, насамперед істориків права, дослідників трудового права та адміністративістів, які послуговувалися різними методологічними підходами. Окрім того, з'ясування тенденцій та особливостей формування інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в загальному контексті історико-правової реальності передбачає залучення до наукового обігу широкого кола джерел та різнопланової наукової літератури з теорії права і держави, історії держави і права України, міжнародного права, історії профспілкового руху та робітничої політики. Тож аналіз наукового доробку з теми дослідження передбачає класифікацію джерел за предметним та хронологічним критеріями.

За предметним критерієм можна виокремити три основні блоки: 1) напрацювання щодо правової природи нагляду і контролю фахівцями з адміністративного права; 2) дослідження теорії трудового права загалом та місця в його системі інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю зокрема; 3) праці з історії держави і права, в яких розглядаються окремі етапи становлення та розвитку трудового права

України, включаючи періоди входження українських земель до складу інших держав із наявними в них правовими системами та з урахуванням впливу на формування національного права загальносвітових тенденцій та міжнародних стандартів.

Принагідно слід зазначити, що комплексних досліджень історико-правових моделей нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в Україні немає. Оптимальним для вирішення поставлених у роботі завдань є проведення аналізу історіографічного доробку за хронологічним критерієм, відповідно до якого традиційно можна виділити: 1) історіографію імперського періоду; 2) радянську історіографію; 3) сучасну українську історіографію; 4) зарубіжну історіографію².

Початок теоретичних напрацювань щодо ролі та значення нагляду і контролю у сфері застосування праці пов'язаний із ухваленням перших фабричних актів. З-поміж робіт, у яких досліджувалося робітниче питання, слід виокремити роботу українського вченого-економіста М. І. Туган-Барановського «Російська фабрика у минулому та теперішньому. Історико-економічне дослідження», в якій, зокрема, проаналізовано фабричне законодавство пореформеної Російської імперії. Загалом в основі теоретичних положень вченого, які стосувалися не тільки економічних, а й соціальних питань, прослідковується «кантіанська центральна ідея верховної цінності та рівноцінності людської особистості»³. Наукові розвідки вченого стосувалися аналізу фабричного законодавства в зарубіжних країнах, його впливу на розвиток інституту захисту робітників⁴.

Однією з характерних ознак більшості наукових праць із зазначеної проблематики в дореволюційний період є те, що вони мали історико-

² Terela H. *Historiography of research of supervision and control over observance of labour legislation in Ukraine (end of XIX – beginning of XXI century)*. *Scientific development and achievements*. Vol. 3. London : Sciemcee publishing, 2018. P. 180.

³ М. І. Туган-Барановський: вчений, громадянин, державотворець. *Економіка України*. 2015. № 3. С. 87.

⁴ Петрос О. М. Розвиток ідеї соціального партнерства у науковому доробку М. І. Туган-Барановського. *М. І. Туган-Барановський: вчений, громадянин, державотворець: до 150-річчя від дня народження*. Київ : Наукова думка, 2015. С. 253.

правовий характер. На це свого часу звернув увагу видатний український історик і правник М. Є. Слабченко, зазначивши: «Історія була змішана з правом до такого ступеня, що іноді важко було вирішити, де закінчується перше і починається друге. У працях істориків траплялися такі місця, за якими можна було автора їх вважати чистим юристом, а праці юристів іноді примушували запідозрити в їх авторах чистих істориків»⁵.

Науковими розвідками щодо організаційно-правових засад фабричної інспекції – наглядового органу за додержанням фабричного законодавства – займалися безпосередньо фабричні інспектори, зокрема, І. І. Янжул, О. М. Биков, О. О. Мікулін, В. П. Литвинов-Фалінський, С. Гвоздев (А. К. Клепиков), І. Х. Озеров. Особливої уваги заслуговує праця «Фабрична інспекція у Росії», написана інженером-механіком, дійсним статським радником О. О. Мікуліним, який обіймав посаду старшого фабричного інспектора Одеської губернії, а в подальшому – окружного інспектора Київського фабричного округу. Враховуючи власний досвід проходження служби та опрацювавши широку джерельну базу (пояснювальні записки до законопроектів, наукову літературу), О. О. Мікулін склав хронологічний перелік законодавчих актів, визначив етапи розвитку фабричного законодавства, визначив особливості становлення інституту фабричної інспекції в порівнянні з відповідним досвідом західноєвропейських країн⁶.

В. П. Литвинов-Фалінський, будучи не лише фабричним інспектором, а й високопоставленим державним чиновником, який брав безпосередню участь у розробленні робітничого законодавства, у книзі «Фабричне законодавство та фабрична інспекція» зосередив увагу на організації фабричного нагляду, визначив функції фабричної інспекції, охарактеризував повноваження поліції та інспекції, вбачаючи в останній не лише наглядовий

⁵ Cit. by: Terela H. Historiography of research of supervision and control over observance of labour legislation in Ukraine (end of XIX – beginning of XXI century). P. 181.

⁶ Ibid.

орган, а й державного посередника в урегулюванні питань між робітниками та підприємцями⁷.

А. К. Клепиков (псевдонім С. Гвоздев) зосередив увагу на з'ясуванні питання сфери дії фабричного нагляду, виокремив прогалини в нормативному визначенні критеріїв підприємств, які підпадали під перевірки фабричних інспекторів, проаналізував повноваження Головної та губернських присутностей з фабричних та гірничозаводських справ⁸.

Послугуючись порівняльно-правовим методом дослідження, О. М. Биков підготував лекційний курс про розвиток фабричного законодавства в Російській імперії та західноєвропейських країнах. Підкреслюючи соціальне призначення фабричного законодавства як законодавства про охорону праці, визначав його як сукупність спеціальних законів, що мають за мету усунути чи послабити важкі та шкідливі для робітників наслідки роботи на фабрично-заводських та гірничих підприємствах, урегулювати відносини між фабрикантами і робітниками, забезпечити робітникам можливість отримати і продовжити освіту⁹.

Видатний вчений Л. С. Таль, який майстерно володів порівняльно-правовим й історико-правовим методами дослідження та заклав підвалини теорії сучасного трудового права, вбачав у промисловому праві поєднання публічних і приватних начал. Предметом публічного промислового права вчений вважав відносини, пов'язані з застосуванням законів, які стосувалися умов охорони праці, організації нагляду за промисловістю¹⁰.

Розвиток фабричного законодавства зумовив необхідність з'ясування на доктринальному рівні публічних аспектів правовідносин у сфері праці в рамках поліційного (адміністративного) права. Відповідно, окрему групу дореволюційної історіографії становлять роботи вчених-поліцейстів (адміністративістів) М. Х. Бунге, В. О. Гагена, В. Ф. Дерюжинського,

⁷ Ibid.

⁸ Ibid. P. 182.

⁹ Ibid. P. 181–182.

¹⁰ Ibid. P. 182.

В. М. Гессена та інших. Зокрема, В. Ф. Дерюжинський відносив фабричне законодавство до інститутів поліцейського права, визначаючи його як сукупність норм, що регулюють взаємини підприємців і робітників та охороняють інтереси останніх від несприятливого впливу умов великого промислового виробництва¹¹.

З огляду на те, що першими вченими-трудовамиками були як академічні науковці, так і фабричні інспектори, державні чиновники, представники різних політичних сил, до особливостей імперської історіографії можна віднести: 1) вплив так званої імперської свідомості частини дослідників (особливо з числа державних службовців) на характер низки праць; 2) співчуття соціалістичним ідеям представників марксистського напрямку та соціал-демократичних поглядів, що відображалось на однобічному трактуванні ними робітничого питання; 3) досить широке використання методів історико-правового та порівняльно-правового дослідження; 4) опрацювання фабричними інспекторами значного фактичного матеріалу правозастосовної діяльності інспекцій; 5) орієнтація на поточне законодавство більшості досліджень, оскільки фабричне законодавство лише формувалося, закладаючи підвалини промислового, у подальшому – робітничого та трудового права, і теоретичні узагальнення з'явилися дещо пізніше.

Аналізуючи радянську історіографію з притаманною їй заідеологізованістю, пильною увагою до робітничого питання в контексті «широкого соціалістичного експерименту щодо розв'язання питань трудової проблематики»¹², можна виокремити в її розвитку низку етапів, зумовлених змінами політичного курсу радянського режиму, що супроводжувалися трансформаціями в законодавстві та відповідними можливостями проведення наукових розвідок.

¹¹ Ibid.

¹² Кузнецова Л. В. Особливості виникнення та розвитку основних інститутів трудового права України (XVIII – початок XXI століття) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро, 2017. С. 26.

Перший етап (1917–1921 рр.) охоплював роки становлення радянської влади, коли були ухвалені перші декрети у сфері праці та КЗпП РСФРР 1918 р. Цей незначний за часом період позначився пристосуванням юридичної науки до нових постулатів, які базувалися на запереченні буржуазного законодавства й акцентуванні уваги на особливостях нового пролетарського трудового права як антиподу дореволюційного. У цей час світ побачили лише окремі студії вчених-юристів, зокрема опублікований текст лекції З. Р. Теттенборн, прочитаний нею на курсах для інспекторів праці. У 1920 р. вийшло одне з перших видань С. І. Каплуна – організатора і керівника санітарної охорони праці в СРСР, майбутнього очільника (з 1927 по 1932 рр.) Інституту охорони праці, розробника положень глави «Охорона праці» КЗпП¹³.

У цей період розпочалася широка дослідницька робота з опрацювання правових джерел та вивчення історії робітництва. Слід зауважити, що подібна за характером робота здійснювалася й науковцями і державними діячами УНР та Української держави П. Скоропадського з метою обґрунтування оптимальної робітничої політики та розроблення законопроектів у сфері праці загалом та щодо інспекцій праці зокрема. Будучи генеральним секретарем судових справ УЦР, В. В. Садовський написав працю «Професіональні союзи», в якій метою діяльності громадської організації визначав турботу про те, щоб умови праці у господарів були такі, які б «не позбавляли робітників життя і здоров'я»¹⁴. До видання був включений зразковий статут організації з закріпленням у ньому повноваженням профспілки брати участь в укладенні колективних (тарифних) договорів та здійснювати контроль за їх виконанням. У подальшому, перебуваючи на посаді міністра праці уряду Директорії УНР в екзилі, В. В. Садовський звертався до Міністерства закордонних справ із

¹³ Terela H. Historiography of research of supervision and control over observance of labour legislation in Ukraine (end of XIX – beginning of XXI century). P. 182–183.

¹⁴ Садовський В. В. Професіональні союзи. Київ; Харків : Дзвін, 1917. 16 с.

проханням за посередництва української дипломатичної місії в Ризі, Ревелі і Гельсінгфорсі придбати монографію О. М. Бикова про розвиток фабричного законодавства, законодавчі акти про працю Тимчасового уряду, Радянської України для їх опрацювання та використання в нормопроєктувальній діяльності¹⁵. Будучи професором Української господарської академії в Подебрадах (Чехословаччина), В. В. Садовський написав курс лекцій «Охорона праці і соціальне забезпечення» (1926 р.), в якому детально проаналізував соціально-економічні, ідеологічні й політичні передумови виникнення робітничого законодавства та гарантійних інструментів його забезпечення¹⁶.

Другий етап радянської історіографії (1921–1929 рр.) пов'язаний зі впровадженням НЕП, коли наука трудового права мала певні можливості до розвитку. Ухвалення КЗпП 1922 р. та значної кількості нормативних актів у сфері праці зумовило необхідність видання різного роду коментарів та роз'яснень. Авторами широких оглядів трудового законодавства з постатейними коментарями КЗпП стали вчені П. Д. Камінська, Є. М. Данілова (у коментарі Є. М. Данілової, що важливо, враховувалися особливості законодавства союзних республік, у тому числі УСРР).

У період НЕП з'являється низка підручників із трудового права за авторства В. М. Догадова, І. С. Войтинського, К. М. Варшавського. Так, В. М. Догадов характеризував інспекцію праці як орган нагляду за виконанням норм трудового законодавства та порівнював її статус з інспекціями зарубіжних країн (Великої Британії, Німеччини, Австрії, Румунії, Польщі). І. С. Войтинський починав наукову діяльність у дорадянський період, що позначилося на характері його праць. У підручнику «Трудове право СРСР» він аналізує органи нагляду і контролю, звертається до проблеми одержавлення профспілок. К. М. Варшавський проаналізував

¹⁵ М-тво праці УНР до Міністерства закордонних справ. 10.01.1921, м. Тарнів. *ЦДАВО України*. Ф. 3305. Оп. 1. Спр. 60. Арк. 1.

¹⁶ Садовський В. Охорона праці і соціальне забезпечення (курс лекцій). Подебради, 1926. 322 с.

правове положення інспекцій праці та профспілок, широко використовуючи порівняльно-правовий метод дослідження для характеристики законодавства¹⁷.

Період НЕП позначився гострою полемікою. Показовими в плані дискусійного сприйняття багатоаспектної правової природи організаційно-управлінських відносин у сфері праці на той час були погляди вченого-адміністративіста, з 1920 р. завідувача відділенням законодавчих проєктів НКЮ УСРР¹⁸, О. Ф. Євтихієва. Науковець вбачав у розвитку системи права тенденцію до відособлення норм, які регулювали діяльність адміністрації в сфері внутрішнього управління, в самостійні правові утворення, з-поміж яких – робітниче право. Вчений наголошував, що хоч останнє й сформувалося на основі приватно-правового інституту договору особистого найму, воно не може належати до цивільного права з огляду на нові соціально-політичні умови, а має розглядатися як складова публічного, зокрема адміністративного права¹⁹.

Таким чином, упродовж умовно виділеного другого етапу радянської історіографії продовжувалися спроби обґрунтувати природу трудових правовідносин, з одного боку, дотримуючись марксистсько-ленінських догм, а з іншого – враховуючи специфіку багатукладності економіки в період НЕП. Свій відбиток накладав той факт, що переважна більшість учених починали свою діяльність в дорадянський період і тому використовували набуті раніше методи наукового пошуку. Слід також ураховувати, що вони змушені були висвітлювати розвиток трудового законодавства з огляду на

¹⁷ Terela H. Historiography of research of supervision and control over observance of labour legislation in Ukraine (end of XIX – beginning of XXI century). P. 182–183.

¹⁸ Євтихієв Олександр Федорович, професор правового факультету Харківського інституту народного господарства / Літопис випускників національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. URL: <http://www.logos.biz.ua/proj/yar/280.htm>

¹⁹ Terela H. Historiography of research of supervision and control over observance of labour legislation in Ukraine (end of XIX – beginning of XXI century). P. 184.

панівну ідеологію, виявляючи при цьому «більшу чи меншу міру політичної заангажованості»²⁰.

Третій етап радянської історіографії (початок 1930-х – середина 1950-х рр.) пов'язаний з утвердженням та посиленням сталінського тоталітарного режиму. Трудові концепції, розроблені в період НЕП, не відповідали новій лінії партії, спрямованій на «соціалістичну реконструкцію». Характерними рисами стало суцільне «цитатництво» класиків марксизму-ленінізму, огульна критика зарубіжного досвіду правового регулювання у сфері праці. Водночас цей етап позначився певними науковими здобутками в парадигмі радянського права. Вчений М. Г. Александров на концептуальному рівні розробив теорію соціалістичного трудового правовідношення, вперше виділив похідні від трудових правовідносини, підкреслював поєднання в єдиному трудовому правовідношенні майнових та організаційних елементів, критикував позицію М. М. Агаркова щодо його пропозиції віднести організаційні відносини у сфері праці до предмету адміністративного права²¹.

Наукові розробки щодо нагляду і контролю зводилися до їх побіжного розгляду в контексті інституту охорони праці. Водночас останньому в період форсованої гонитви за виконанням планів перших п'ятирічок з наголосом на першочерговій виробничій функції трудового права приділялося значно менше уваги, ніж у період НЕП.

Певне послаблення ідеологічного тиску в другій половині 50-х рр. ХХ ст., інтенсивне оновлення трудового законодавства наклали свій відбиток і на наукові розвідки. **Четвертий етап радянської історіографії (друга половина 1950-х – 1980-ті рр.)** асоціюється з утвердженням трудового права як самостійної галузі. Окрім того, увага до інспекцій праці як органу нагляду і контролю за додержанням трудового законодавства була посилена у зв'язку

²⁰ Гладкий С. О. Кооперативне законодавство УСРР 1920-х років як явище правової реальності : монографія. Полтава : РВВ ПУЕТ, 2010. С. 15.

²¹ Terela H. Historiography of research of supervision and control over observance of labour legislation in Ukraine (end of XIX – beginning of XXI century). P. 184.

з членством УРСР в ООН та її структурних підрозділах і установах, зокрема в постійній Комісії ООН з прав людини, Міжнародній організації праці. Відповідно, в науці трудового права намітилась тенденція поглибленого вивчення питання про права людини та їх забезпечення. У цей період було підготовлено низку дисертацій, присвячених різним аспектам здійснення нагляду і контролю за додержанням трудового законодавства.

З-поміж досліджень фахівців з адміністративного права слід виокремити праці М. С. Студенікіної та Я. А. Здір. Увага питанням нагляду і контролю фахівцями з трудового права приділялася здебільшого на рівні підручників. Але деякі науковці вдалися до більш глибоких теоретичних досліджень правової природи нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Так, А. І. Цепін звернувся до питання розмежування понять нагляду і контролю, їх характерних ознак та дійшов висновку про відносну самостійність названих форм діяльності профспілок. Ця проблема цікавила і вченого Л. Г. Коняхіна²².

На 70-80-ті рр. XX ст. припадає подальша розробка започаткованого М. Г. Александровим вчення про трудове правовідношення, яке завдяки українським науковцям А. Р. Мацюку, О. І. Процевському, П. Д. Пилипенку, В. І. Прокопенку розвинулося в обґрунтування місця колективних, організаційно-управлінських, охоронних відносин у предметі трудового права, що стало суттєвим кроком у вивченні питання про місце інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в системі права.

Отже, радянську історіографію в межах дослідження видається можливим розподілити на низку періодів, для яких характерні свої особливості. На початкових етапах існування радянської моделі нагляду і контролю, що реалізовувалася за допомогою широкої мережі правових, технічних та санітарних інспекцій, обґрунтовувалася специфіка радянського підходу в організації нагляду і контролю через критичне порівняння із

²² Ibid.

фабричним законодавством Російської імперії та практикою зарубіжних країн. Після передачі інспекцій праці у відання ВЦРПС та скорочення правових інспекцій науковці продовжували вивчати діяльність технічної інспекції та здійснення нею спеціального державного нагляду в порядку делегованих профспілкам повноважень, що призвело, починаючи з 1950-х рр., до пропозицій поновлення діяльності правових інспекції та було реалізовано в союзних Основах законодавства про працю та в КЗпП УРСР 1971 р. Для другого етапу характерна поява напрацювань щодо теоретичних засад нагляду і контролю, здійснюваних ученими-адміністративістами та трудовиками. Характеризуючи радянський період, не можна не відзначити того добре відомого факту, що трудовправа наука була однією з найбільш заідеологізованих, оскільки стосувалася таких питань, як роль профспілок, функції трудового права, співвідношення державного, громадського, народного, партійного контролю та їх значення в реалізації державної влади диктатури пролетаріату.

Якісно новий період у вивченні як теорії та історії трудового права загалом, так і організаційно-правових моделей нагляду і контролю зокрема, розпочався зі здобуттям Україною незалежності. Такі визначальні чинники як демонтування партійно-ідеологічної складової, лібералізація суспільного життя, повернення до концепції природного права, дозволили збагатити науку новими методологічними підходами, сприяли переосмисленню усталених поглядів на явища державно-правової дійсності в їх історичному розрізі.

У сучасний період значно розширився спектр напрацювань як фахівців з адміністративного права й публічного управління, так і вчених-трудоіків, а також науковців у сфері історії держави і права України. Саме такий поділ досліджень за їх предметом і буде покладений за основу історіографічного огляду сучасної наукової літератури. Так, теоретико-правовим проблемам нагляду та контролю в публічному управлінні присвячені роботи

О. Ф. Андрійко²³, В. М. Гаращука²⁴, О. І. Сушинського²⁵, О. В. Баклана²⁶, І. О. Сквірського²⁷, С. І. Дворника²⁸, Н. В. Дараганової²⁹, М. С. Осійчука³⁰.

Комплексних історико-правових досліджень інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в Україні не проводилося. В основному, представлені роботи, в яких розглядаються різні аспекти історії трудового права, що фрагментарно дотичні до предмету дослідження, зокрема, праці І. Д. Копайгори³¹, Є. В. Краснова³², О. М. Олійника³³, І. Я. Терлюка³⁴, Ю. А. Холода³⁵, К. П. Ченкової³⁶. Слід

²³ Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 1999. 378 с.

²⁴ Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 412 с.

²⁵ Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2002. 468 с.

²⁶ Баклан О. В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці (на матеріалах підрозділів державного нагляду за охороною праці Головного штабу МВС України) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2002. 239 с.

²⁷ Сквірський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження : монографія. Харків : Ника Нова, 2013. 428 с.

²⁸ Дворник С. І. Адміністративно-правові засади державного нагляду за додержанням законодавства про працю : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2015. 16 с.

²⁹ Дараганова Н. В. Державна інспекція України з питань праці Державна інспекція України з питань праці як один з основних елементів системи державного управління питаннями охорони праці. *Юридична наука*. 2014. № 1. С. 40–46; Дараганова Н. В. Управління охороною праці: правове забезпечення : монографія. Київ : Київ. нац. торг. екон. ун-т, 2018. 480 с.

³⁰ Осійчук М. С. Державне управління у сфері контролю за дотриманням законодавства про працю: організаційно-правові засади і перспективи розвитку : монографія. Київ : ДННУ АФУ, 2009. 224 с.

³¹ Копайгора І. Д. Щодо виникнення і розвитку вчень про трудові правовідносини: історія та сучасність. Частина 1. *Форум права*. 2016. № 4. С. 157–170. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index; Копайгора І. Д. Щодо виникнення і розвитку вчень про трудові правовідносини: історія та сучасність. Частина 2. *Форум права*. 2016. № 5. С. 73–82. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index

³² Краснов Є. В. Основні трудові права: міжнародні стандарти і законодавство України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2008. 206 с.

³³ Олійник О. М. Розвиток трудових відносин і законодавства про працю в Україні (1917–1929 рр.) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Харківський державний педагогічний університет ім. Г. С. Сковороди. Харків, 2003. 225 с.

відмітити дисертаційну роботу О. Я. Маланій, в якій проаналізовані організаційно-правові засади функціонування інспекцій праці на території Східної Галичини у складі Другої Речі Посполитої в міжвоєнний період³⁷. Історичні аспекти інспекцій праці, зарубіжний досвід та перспективи правового регулювання їх діяльності в Україні аналізувалися вченим В. І. Щербиною³⁸. Генезис адміністративно-правового регулювання охорони праці охарактеризував у дисертаційному дослідженні А. А. Француз³⁹.

Дослідник правового регулювання робітничої політики початку ХХ ст. французький вчений Поль Луї зауважував, що для того, аби зрозуміти значення того чи іншого законоположення, необхідно звернутися до історії, визначити умови його виникнення⁴⁰. Тож окремий блок історіографії становлять праці істориків, де досліджувалося робітниче питання. З-поміж робіт українських вчених слід відзначити праці Б. І. Андрусишина⁴¹,

³⁴ Терлюк І. Трудові відносини у контексті правової політики українських національних державних формацій (1917–1921 рр.): законодавчий аспект. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2016. № 855. С. 316–322.

³⁵ Холод Ю. А. Фабрично-заводське законодавство Російської імперії у кінці ХІХ – на початку ХХ ст. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2006. № 32. С. 175–182.

³⁶ Ченкова К. П. Правове забезпечення діяльності з охорони материнства і дитинства в Наддніпрянській Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Національний університет «Одеська юридична академія», 2020. 250 с.

³⁷ Маланій О. Я. Становлення і еволюція трудового права на території Східної Галичини у складі Другої Речі Посполитої (1918–1939 рр.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2018. 19 с.; Маланій О. Я. Організаційно-правові засади функціонування інспекцій праці на території Східної Галичини у складі Другої Речі Посполитої (1918–1939 рр.). *Актуальні проблеми відосконалення чинного законодавства України*. 2011. Вип. 27. С. 13–20.

³⁸ Щербина В. І. Інспекція праці в системі забезпечення додержання законодавства про працю. *Митна справа*. 2012. № 6 (84). Ч. 2. Кн. 2. С. 280–284; Щербина В. І. Перспективи правового регулювання діяльності інспекцій праці в Україні. *Legea si viata*. 2013. № 3 (255). С. 17–20. URL: <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2013/3-md/3.pdf>

³⁹ Француз А. А. Адміністративно-правове регулювання охорони праці : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ, 2016. 206 с.

⁴⁰ Terela H. Historiography of research of supervision and control over observance of labour legislation in Ukraine (end of XIX – beginning of XXI century). P. 184.

⁴¹ Андрусишин Б. І. Робітнича політика українських урядів (1917–1920 рр.) : дис. ... д-ра іст. наук : 07.00.01 / Ін-т укр. археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського НАН України. Київ, 1997. 451 с.

Т. С. Володики⁴², П. П. Гай-Нижника⁴³, В. М. Докашенка⁴⁴, О. Б. Кудлай⁴⁵, О. М. Мовчан⁴⁶, О. П. Реєнта⁴⁷.

З початку 2000-х рр. українськими фахівцями з трудового права було підготовлено низку дисертацій, в яких різнопланово досліджено інститут нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Є. М. Попович проаналізував специфіку нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства в умовах формування ринкової економіки, визначивши їх предмет та організаційно-правові принципи, розмежувавши та уточнивши поняття нагляду і контролю, з'ясувавши особливості прокурорського нагляду⁴⁸. А. О. Замченко визначила принципи діяльності органів нагляду та контролю та проаналізувала їх змістове наповнення⁴⁹. Р. В. Комар дослідив характер правовідносин з нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України⁵⁰. А. С. Мельник охарактеризував правовий статус суб'єктів названих правовідносин з урахуванням оптимізації

⁴² Водотика Т. Робітники та підприємці: гнобителі та пригноблені чи партнери? *Histor!ans*. 2017. 08 September. URL: <http://www.historians.in.ua/index.php/en/doslidzhennya/2279->

⁴³ Гай-Нижник П. П. УНР та ЗУНР: становлення органів влади і національне державотворення (1917–1920 рр.): монографія. Київ : ЩєК, 2010. 304 с.

⁴⁴ Докашенко В. М. Профспілки і тоталітаризм: ілюзії та реалії 70-х – 80-х років. Донецьк : Видавництво Донецького державного університету, 1999. 356 с.

⁴⁵ Кудлай О. Створення та діяльність Народного міністерства праці Української Центральної ради. *Студії з історії української революції 1917–1921 років: на пошану Руслана Яковича Пирога*. Збірник наукових праць / Гол. редкол. В. Ф. Верстюк. Київ : Інститут історії України НАН України, 2011. С. 36–48.

⁴⁶ Мовчан О. М. Українські профспілки в компартійно-радянській системі влади (20-ті рр.) : дис. ... д-ра іст. наук : 07.00.01 / Інститут історії України НАН України. Київ, 2004. 424 с.

⁴⁷ Реєнт О. П. Робітники України в 1917–1920 рр. (соціально-політичні та економічні зміни) [Текст] : дис... д-ра іст. наук : 07.00.02 / Інститут історії України НАН України. Київ, 1994. 458 с.; Нариси історії професійних спілок України / О. П. Реєнт [та ін.]; Федерація профспілок України. Київ : [б.в.], 2002. 731 с.

⁴⁸ Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2003. 192 с.

⁴⁹ Замченко А. О. Принципи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2008. 197 с.

⁵⁰ Комар Р. В. Зміст правовідносин з нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2011. 186 с.

системи центральних органів виконавчої влади, провів їх класифікацію⁵¹. До проблеми профспілкового контролю та аналізу етапів розвитку законодавства про профспілки звернувся вчений Ф. А. Цесарський⁵².

З останніх дисертаційних робіт слід виокремити дослідження Ю. І. Кайла⁵³ щодо концепцій нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства. Д. В. Бурлаченко⁵⁴ проаналізував нагляд і контроль як складову системи захисту трудових прав і свобод. Л. О. Остапенко охарактеризував інститут нагляду і контролю як один з адміністративно-правових інститутів правової політики держави⁵⁵. Адміністративно-правові засади здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства досліджені А. В. Мельник⁵⁶.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС поштовхнуло вивчення українськими науковцями міжнародного досвіду з охорони праці та захисту прав працівників, організаційно-правових засад діяльності інспекцій праці в зарубіжних країнах та актуалізувало визначення напрямів адаптації національного законодавства з нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства до відповідного законодавства ЄС⁵⁷. Слід відмітити проведення

⁵¹ Мельник А. С. Суб'єкти правовідносин нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля. Луганськ, 2011. 179 с.

⁵² Цесарський Ф. А. Захисна функція профспілок, форми її реалізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2004. 200 с.

⁵³ Кайло І. Ю. Правові основи нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.05 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2021. 443 с.

⁵⁴ Бурлаченко Д. В. Нагляд і контроль у системі захисту трудових прав і свобод : дис. ... д-ра філософії : 081 «Право» / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2021. 184 с.

⁵⁵ Остапенко Л. О. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері праці в контексті соціальної політики держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 2021. 528 с.

⁵⁶ Мельник А. В. Адміністративно-правові засади здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тернопільський національний економічний університет. Тернопіль, 2019. 205 с.

⁵⁷ Боковикова Ю. В. Закордонний досвід діяльності інспекцій праці / Ю. В. Боковикова, С. О. Миргород. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 2. С. 180–185.

О. Г. Середою дослідження державного механізму захисту прав працівників в умовах інтеграції України до Європейського Союзу⁵⁸.

У низці публікацій провідних вчених-трудоників, присвячених реформуванню трудового законодавства, обґрунтуванню нової концепції трудового права, йдеться про потребу критичного переосмислення галузевих інститутів з метою їх відповідності новим умовам суспільного буття. Таке осмислення у свою чергу важко уявити «без повернення до первинних засад, до обставин формування та розвитку» цих інститутів⁵⁹. Йдеться про теоретичні наукові розвідки, які стосуються визначення основних тенденцій та напрямів розвитку системи трудового права загалом та місця в ньому інституту нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю зокрема⁶⁰.

Характеризуючи зарубіжну історіографію, слід відзначити написану в 1914 р. Дж. М. Прайсом працю «Адміністрування трудового законодавства та інспекція на фабриках у деяких європейських країнах». Вчений залучив до

⁵⁸ Середо О. Г. Державно-правовий механізм захисту прав працівників в умовах інтеграції України до Європейського Союзу: теорія та практика : монографія Харків : Право, 2018. 472 с.

⁵⁹ Панасюк О. Т. Про внесок Гордона В. М. в формування доктрини трудового права та його значення в сучасних умовах. *Тенденції розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення* : матеріали І Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25–26 квіт. 2013 р.) / за ред. М. І. Іншина, Н. М. Хуторян, В. І. Щербини. Київ : Ніка-центр, 2013. С. 33.

⁶⁰ Іншин М. І. Ідеологічні основи сучасного трудового права України : монографія / М. І. Іншин, В. І. Щербина; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Харків : Діса плюс, 2016. 327 с.; Іншин М., Щербина В. Сучасне бачення предмета трудового права України. *Приватне право*. 2013. № 1. С. 201–208; Іншин М. І. Вектори ідеологічних змін у сучасному трудовому праві. *Приватне та публічне право*. 2017. № 3. С. 63–67; Теорія трудового права України : монографія / за ред. І. М. Якушева. Луцьк : Вежа-Друк, 2015. 571 с.; Волинець В. В. Теоретико-правові засади організаційно-управлінських відносин у трудовому праві України : монографія. Харків; Київ : Діса плюс, 2016. 393 с.; Амелічева Л. П. Теоретичні та аксіологічні засади правового регулювання гідної праці в сучасних умовах державотворення: монографія. Вінниця: ТОВ «Твори», 2020. 360 с.; Vavzhynchuk S. Y. Legal doctrine of compliance with labour law. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*. 2019. Vol. 26. No. 2. Pp. 109–117; Вишновецька С. В. Концептуальні підходи до розуміння поняття трудових правовідносин. *Правові відносини: проблеми теорії та практики*. Зб. наук. праць. Матеріали IV міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 15 лист. 2013 р.) / за заг. ред. В. П. Нагребельного, Н. М. Пархоменко, М. М. Шумила. Київ : Ніка-Центр, 2013. С. 63–67.

обігу як широкий спектр тематичної наукової літератури, законодавства, так і відповідний практичний досвід державних діячів, профспілкових лідерів та фабричних інспекторів низки європейських держав (Великобританії, Німеччини, Франції, Австрії, Бельгії, Швейцарії), задля ознайомлення з яким науковець безпосередньо відвідав такі країни. Вчений дійшов аргументованого висновку, що ступінь захисту робітників залежить не лише від створення інспекції праці, а й від її ефективності, обсягу повноважень, функцій, наявності сприяння з боку інших державних установ, методів роботи, кадрового забезпечення⁶¹.

Досліджуючи організацію та діяльність інспекції праці в Польщі в 1919 – 1939 рр., Т. Козловський звертався до питання передумов виникнення інституту фабричної інспекції, порівнював відповідне законодавство та правозастосовну практику Австро-Угорської та Російської імперій, до складу яких, як відомо, наприкінці XIX – на початку XX ст. входили як польські, так і українські етнічні землі. Вчений акцентує, що після здобуття незалежності Польща взяла за основу організаційно-правового забезпечення інспекції праці досвід західних країн. Фабрична інспекція Російської імперії, за словами Т. Козловського, не могла бути взята за модель, оскільки, будучи створеною для нагляду за умовами праці, за короткий проміжок часу була перетворена на «ефективний поліцейський апарат»⁶². Я. Валкіна цікавило питання функціонування інституту фабричної інспекції в Російській імперії⁶³.

У зарубіжній історіографії досить широко представлені дослідження інспекції праці як універсального міжнародно-правового інституту. Так, головний спеціаліст з питань регулювання трудових відносин, координатор з

⁶¹ Price M. G. Administration of Labor Laws and Factory Inspection in Certain European countries. Bulletin of the U.S. Bureau of labor statistics. Washington : Government Printing Office, 1914. № 142 (27 february). 310 p.

⁶² Kozłowski T. Inspekcja pracy w Polsce w latach 1919–1939 organizacja i działalność. Warszawa, 2019. S. 46.

⁶³ Walkin J. The Attitude of the Tsarist Government Toward the Labour Problem. *American Slavic and East European Review*. Vol. 13. 1954. № 2. P. 163–184.

розвитку систем інспекції праці МОП В. Ріхтгофен⁶⁴ охарактеризував типи загальних і спеціальних систем інспекцій праці в різних країнах світу та визначив тенденції їх розвитку. Еволюцію національних систем управління працею через призму положень Конвенції МОП № 150 досліджував вчений Х. Л. Даса⁶⁵. Послугуючись історико-правовим та порівняльно-правовим методами дослідження, міжнародний, європейський та польський досвід правового забезпечення інспекцій праці, їх моделі детально проаналізував вчений Д. Маковський⁶⁶. До питання розмежування та доцільності застосування заходів контролю і нагляду за дотриманням норм і принципів охорони праці в практиці інспекторів праці зверталися Л. Парон⁶⁷, М. Гладоч⁶⁸, С. Карбовська⁶⁹. Проблеми модернізації інспекції праці та нові стратегічні підходи до її організації на фоні викликів початку XXI ст. досліджував Д. Вейл⁷⁰.

Американський вчений Я. Айрес та австралійський науковець Дж. Брейтвейт у спільній праці «Чуйне регулювання. Подолання дебатів про дерегуляцію» порушили низку питань, пов'язаних із вибором оптимальної політики втручання держави у сферу економіки, неминучості симбіозу між

⁶⁴ Richthofen von W. Labour inspection: A guide to the profession. Geneva: International Labour Office, 2002. 367 p.

⁶⁵ Daza J. L. Evolution of national systems of labour administration since the adoption of the ILO Labour Administration Convention, 1978 (No. 150) / The Governance of Labour Administration: Reforms, Innovations and Challenges. Geneva, 2021. P. 23–42. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781802203158.00009>

⁶⁶ Makowski D. Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2017. 432 s.; Makowski D. Modele organizacji inspekcji pracy w Polsce i na świecie w świetle art. 7 Konwencji nr 129 Międzynarodowej Organizacji Pracy. *Studia prawno-ekonomiczne*. 2012. T. LXXXV. S. 167–187.

⁶⁷ Paron Ł. Stosowanie środków kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem przepisów i zasad ochrony pracy w praktyce inspektorów pracy. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd prawa i administracji*. Wrocław. 2019. No 3945. P. 103–122. DOI: 10.19195/0137-1134.118.6

⁶⁸ Gładoch M. Znaczenie kontroli Państwowej Inspekcji Pracy dla ochrony życia i zdrowia pracowników. *Zeszyty Prawnicze*. 2019. No 4. Pp. 65–88. DOI: 10.21697/zp.2019.19.4.02

⁶⁹ Karbowska S. Uprawnienia inspektora pracy w zakresie kontroli przestrzegania przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy. *Zeszyty Prawnicze*. 2019. № 4. P. 65–88. DOI: <https://doi.org/10.21697/zp.2019.19.4.03>

⁷⁰ Weil D. A Strategic Approach to Labor Inspection. *Boston U. School of Management Research Paper*. 2008. No. 2009–4. 56 p.

державним регулюванням та саморегулюванням, обґрунтували концепцію «піраміди правозастосування», бачення співвідношення моделей «регулювання», «стримування» та «відповідності», які застосовні в тому числі до відносин нагляду і контролю⁷¹. О. Лобель аналізувала сучасні тенденції «інтегрованого управління» безпекою на робочому місці, обґрунтовувала доцільність інституціалізації участі працівників в управлінні безпекою, важливість переходу від політики державного регулювання та ринкового саморегулювання до «політики, заснованої на врядуванні»⁷². Проблеми моделі партисипативного управління та адаптивного законодавства про робоче місце порушував Д. Дж. Дурі⁷³.

Український письменник та публіцист Тома Кобзей, член Конгресу українців Канади (емігрував до Канади в 1911 р.), досліджував політико-правові чинники, що впливали на розвиток робітничого руху⁷⁴.

Таким чином, історіографічна база наукового пошуку є недостатньо широкою та представлена переважно спеціальними дослідженнями окремих питань теорії та історії нагляду і контролю за додержанням трудового законодавства.

1.2. Джерельна база дослідження

Проведення історико-правового дослідження нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю з кінця XIX ст. до сьогодення передбачає використання широкої джерельної бази, яку можна

⁷¹ Ayres I., Braithwaite J. *Responsive Regulation, Transcending the Deregulation Debate*. New York, Oxford : Oxford university press, 1992. 205 p.

⁷² Lobel O. *Interlocking Regulatory and Industrial Relations: The Governance of Workplace Safety*. *Administrative Law Review, San Diego Legal Studies Paper*. 2005. № 07–34. 88 p.

⁷³ Doorey D. J. *A Model of Responsive Workplace Law*. *Osgoode Hall Law Journal*. 2012. No 50. P. 47–91.

⁷⁴ Кобзей Т. Робітничий рух і його проблеми. Скентон, 1960. 185 с.

типологізувати за: 1) хронологією (джерела імперського періоду, УНР доби Української Центральної Ради, Української Держави (Гетьманату), УНР періоду Директорії, УСРР, УРСР, України); 2) формою вираження (опубліковані та архівні документи і матеріали); 3) характером (нормативно-правові акти: закони, накази, постанови тощо; правозастосовні акти: судові рішення; акти за результатами проведення заходів державного нагляду та контролю; офіційні звіти; щоденники, спогади, офіційні і приватні листи державних діячів); 4) походженням (документи офіційного діловодства; матеріали періодичної преси; хроніки історичних подій; джерела особового походження).

Слід зазначити, що опубліковані офіційні джерела, будучи провідною формою права, є першоосновою правового дослідження. Нормативну базу імперського періоду склали зібрані здебільшого в «Повному зібранні законів Російської імперії» (третє видання) законодавчі акти, які визначали організаційно-правові засади фабричної інспекції. Як додаткові джерела використовувалися збірники узаконень про фабричні інспекції та про нагляд за заводами фабрично-заводської промисловості⁷⁵.

Матеріалами офіційного діловодства є 15 томів звітів фабричних інспекторів, які містять, зокрема, статистичні дані та їх аналіз інспекторами щодо здійснення нагляду в Київському та Харківському фабричних округах⁷⁶. Інформаційно насичений звіт очільника Київського фабричного округу І. О. Новицького за перший повний рік роботи (1885 р.) був надрукований окремим виданням і нині є важливим джерелом із соціально-економічної історії Київщини⁷⁷.

⁷⁵ Терела Г. В. Джерельна база дослідження нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю в Україні (кінець XIX – початок ХХІ ст.) *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія : Юридичні науки. 2018. Т. 29. № 6. С. 19.

⁷⁶ Водотика Т. С. Фабрична інспекція в документах ЦДІАК України як джерело до вивчення історії підприємництва в другій половині XIX – на початку ХХ ст. *Архіви України*. 2014. № 4–5. С. 170.

⁷⁷ Усенко І. Б. Новицький Ізмаїл Орестович. *Енциклопедія Сучасної України* / Редкол. : І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк [та ін.]; НАН України, НТШ. Київ :

Неопубліковані звіти фабричних інспекторів кінця XIX ст. розміщені в фондах ЦДІАК України (фонд 574 «Канцелярія старшого фабричного інспектора Київської губернії», фонд 575 «Канцелярія окружного фабричного інспектора Київського фабричного округу») та Державного архіву Харківської області (фонд 922 «Канцелярія старшого фабричного інспектора Харківської губернії»). Окрім звітів, матеріали фондів містять широкий спектр документів, зокрема, журнали нарад старших фабричних інспекторів; циркуляри Департаменту торгівлі і мануфактур Міністерства фінансів Російської імперії (з 1906 р. – Відділ промисловості Міністерства торгівлі і промисловості Російської імперії), в підпорядкуванні якого на той час перебувала фабрична інспекція; постанови Присутностей з фабричних і гірничозаводських справ; циркуляри і розпорядження старших фабричних інспекторів; переписку з фабричними інспекторами; матеріали статистичного обліку щодо піднаглядових підприємств, кількості робітників, інспекторів та здійснюваних ними інспекційних відвідувань. У контексті зазначених дослідницьких завдань особливий інтерес становить статистика порушень фабричного законодавства як з боку робітників, так і промисловців; журнали нарад фабричних інспекторів, що дають уявлення про дотримання умов праці на фабриках і заводах, характер правопорушень, форми і методи роботи інспекторів, ефективність здійснюваного ними нагляду і контролю. Фонд 574 ЦДІАК України містить також постанови Тимчасового уряду Росії, циркуляри створеного ним Міністерства праці, які дали можливість дослідити стан нормативного закріплення та реалізації повноважень комісарів праці, профспілок, зокрема, й щодо участі останніх у здійсненні нагляду і контролю за дотриманням робітничого законодавства.

Досить багатий фактологічний матеріал представлений у спогадах та щоденниках фабричних інспекторів, які були сучасниками подій і безпосередньо здійснювали нагляд за дотриманням фабричного

законодавства про працю та охорону праці на піднаглядових їм підприємствах. Крім основного тексту праць, до них як додатки включалися нормативні документи або ж складені хронологічні переліки ухвалених законодавчих актів, що визначали діяльність фабричних інспекцій.

Серед джерел щодо спроб урядів УНР періоду УЦР, Української Держави (Гетьманату) та УНР доби Директорії створити власну організаційно-правову модель нагляду і контролю у сфері праці саме архівні матеріали становлять їх основний масив. У процесі дослідження було залучено широкий спектр матеріалів офіційного діловодства, які зберігаються у фондах ЦДАВО України, ЦДІАК України, Державного архіву Харківської області та Державного архіву Полтавської області.

Серед залучених архівних документів найбільшу частину становлять матеріали фондів ЦДАВО України. Створений у 1920 р. як Центральний державний архів революції з метою, зокрема, концентрації документів із центральних державних установ постімперського періоду, він містить великий масив матеріалів, що стосуються історії створення та функціонування органів влади, зокрема й тих, які здійснювали повноваження щодо нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Так, були залучені документи фонду 1063 «Рада народних міністрів УНР (м. Житомир, з квітня 1917–1918)», а саме: закони та законопроекти Центральної Ради, зокрема й про інспекцію праці, протоколи засідань Ради Міністрів Центральної Ради, протоколи та виписки з протоколів засідань Генерального секретаріату УЦР.

Фонд 1065 ЦДАВО України «Рада народних міністрів УНР (м. Київ, м. Кам'янець-Подільський травень 1920 р. – м. Київ, липень-серпень 1920 р. – м. Кам'янець-Подільський, з 1921 р. – м. Тарнів (Польща)» містить, зокрема, законопроект Уряду УНР в екзилі (1921 р.) про інспекцію праці, постанову про штати інспекції праці, пояснювальні записки до них. Зазначені документи уможливають з'ясування причини пильної уваги урядовців до робітничого питання, аналіз організаційно-правових принципів, на основі

яких мала функціонувати система місцевих органів Міністерства праці після очікуваного її запровадження після повернення Уряду УНР в Україну. Представлені документи засвідчують надзвичайно великий інтерес посадовців Міністерства праці Уряду УНР до питання забезпечення інспекціями праці ефективного догляду (нагляду) за дотриманням законодавства про працю як способу забезпечення соціального миру.

Фонди ЦДАВО України формувалися за інституційним принципом, завдяки чому в окремі фонди виділені матеріали Народного секретаріату праці УЦР (фонд 3266), Міністерства праці Української Держави (Гетьманату) (фонд 2857), Міністерства праці УНР періоду Директорії (фонд 3305), Народного комісаріату праці УСРР (фонд 2623). Серед них найбільш об'ємними є фонди Міністерства праці Гетьманату П. Скоропадського та Народного комісаріату праці радянської України.

Так, фонд 2857 ЦДАВО України містить положення, накази, інструкції, обіжники Міністерства праці Української Держави, проекти законів та пояснювальні записки до них. Особливу цінність становлять протоколи засідань міжвідомчих комісій, Комітету праці при Міністерстві праці Української Держави, на яких обговорювалися проекти законів про інспекцію праці, Головну раду праці та районні палати праці, про комітети робітників і службовців. Запротокольовані виступи міністерських чиновників дають можливість зрозуміти бачення ними ролі та моделей правового забезпечення нагляду і контролю у сфері праці, простежити пропозиції щодо закріплення на законодавчому рівні організаційних принципів контрольно-наглядових органів та їх обґрунтування.

У фонді 3305 ЦДАВО України містяться закони, постанови, накази, обіжники, інструкції, статuti Директорії та Ради Міністрів УНР, Міністерства праці УНР, документи щодо діяльності головної та районних рад соціального забезпечення та охорони праці, фабричних робітничих комітетів. Велику зацікавленість викликають протоколи, журнали засідань Ради Народних Міністрів та Малої Ради Міністрів УНР, комісії з розгляду

законопроектів Директорії; доповідні записки, рапорти директора Департаменту охорони праці; відомості інформаційного бюро Директорії, які дають порівняльну характеристику умов і оплати праці робітників в УСРР та західно-європейських країнах; звіти про діяльність Міністерства праці УНР.

Однією з характерних ознак періоду національно-визвольних змагань була поява в Україні періодичної преси широкого спектру політичної спрямованості як всеукраїнського, так і регіонального рівнів. Актуальне на той час робітниче питання знайшло відображення на сторінках різних видань. У періодиці висвітлювалася також діяльність державних органів, у тому числі й уповноважених здійснювати нагляд і контроль у сфері праці, зокрема, Міністерства праці, а також профспілок. Наприклад, діяльність фабрично-заводських комітетів та професійних спілок після Лютневої революції, заходи Генерального секретаріату УЦР щодо реорганізації нагляду (догляду) за виконанням фабричного законодавства відображалися в рубриках «Від Центральної Ради», «З робітничого життя» друкованого періодичного видання «Робітнича газета» – органу УСДРП.

Питання, що стосуються різних аспектів відповідної проблематики періоду Гетьманату П. Скоропадського, знайшли відображення в офіційному періодичному виданні «Державний вістник», щоденній безпартійній демократичній газеті «Відродження», друкованому виданні ПРОТОФІСу. Останнє видання було найбільш інформативним в аспекті нашого дослідження. На його сторінках надруковані були, зокрема, розроблені Міністерством праці Української Держави проекти закону про заснування інспекції праці та закону про професійні спілки, підготовлений Міністерством торгівлі і промисловості проект закону про організацію промислової інспекції. У колонці «Хроніки» висвітлювалося обговорення законопроектів на сесійних засіданнях Комітету праці. Окремі аспекти робітничої політики Міністерства праці УНР періоду Директорії відображалися на сторінках щоденної політичної, економічної і літературної газети «Нова Рада» та її послідовниці – виданні «Рада» (1919 р.).

Опубліковані архівні документи і матеріали представлені фундаментальними видавничими проєктами, як-то: «Українська Центральна рада: Документи і матеріали»⁷⁸, документи і матеріали в 2-х томах «Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр.»⁷⁹. Збірники документів містять закони, інші нормативно-правові та правозастосовні акти, журнали засідань РНМ УНР тощо.

Важливими є також джерела особового походження – спогади та щоденники громадсько-політичних діячів, де попри певний суб'єктивізм, містяться цінні свідчення, зокрема, щодо правотворчої та правозастосовної діяльності у сфері регулювання трудових відносин. Так, перебуваючи в еміграції та маючи гостру потребу в аналізі причин поразки Української революції, Є. Х. Чикаленко коментує події, пов'язані з поразкою національно-визвольних змагань. Розмірковуючи над кроками, які потрібно зробити для «впорядкування в майбутній державі», акцентує на необхідності та способах забезпечення працівників «такими умовами життя та законодавством, яких прагнуть робітники культурних країв»⁸⁰.

Для дослідження нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в радянський період була використана широка нормативна база: насамперед, КЗпП РСФРР 1918 р., КЗпП УСРР 1922 р., Основи законодавства СРСР про працю 1970 р., КЗпП УРСР 1971 р., а також інші закони, декрети радянської влади, постанови НКП РСФРР, уповноваженого НКП РСФРР при РНК УСРР, спільні постанови ВЦВК і РНК РСФРР, НКП і ВЦРПС. Вони опубліковані в Збірниках узаконень і розпоряджень робітничо-

⁷⁸ Українська Центральна рада: документи і матеріали. У 2-х т. Т. 2: 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. / Упорядн.: В. Ф. Верстюк (керівник) та ін.; ред. кол.: В. А. Смолій (відп. ред.). Київ : Наук. думка, 1997. 424 с.

⁷⁹ Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки 1918–1920: документи і матеріали : у 2-х т. / ред. В. Ф. Верстюк. Київ : Вид-во ім. Олени Теліги. Т. 1. 2006. 688 с.; Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки 1918–1920: документи і матеріали : у 2-х т. / ред. В. Ф. Верстюк. Київ : Вид-во ім. Олени Теліги. Т. 2. 2006. 744 с.

⁸⁰ Чикаленко Є. Щоденник (1918–1919). Київ : Темпора, 2011. С. 254.

селянських урядів УСРР та РСФРР, збірниках законів і розпоряджень уряду СРСР, республіканських офіційних періодичних виданнях.

Значна кількість нормативно-правових актів представлена в тематичних збірниках радянського законодавства про працю, які традиційно укладені за предметним та хронологічним підходами. Частина збірників була зорієнтована на практичних працівників у сфері охорони праці, профспілковий актив.

Архівні документи, які зберігаються в фонді 2623 ЦДАВО України, а саме: циркуляри, положення, інструкції Уповноваженого НКП РСФРР при РНК УСРР, НКП УСРР допомогли висвітлити процес формування радянської моделі правового регулювання нагляду в сфері праці за допомогою спеціально створених для цього робітничої, технічної, санітарної та позадільничної інспекцій. Зазначені документи висвітлюють особливості функціонування інспекцій праці в період «воєнного комунізму» та НЕП, засвідчують роль профспілок у забезпеченні нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства. Фонд 2623 містить також матеріали про ліквідацію фабричної інспекції та переведення фабричних інспекторів у підпорядкування технічного підвідділу НКП УСРР, доповіді інструкторів про результати перевірки діяльності губернських відділів праці, які деталізують практику реалізації інспекціями своїх повноважень. Інформативними в цьому плані є наступні документи: листування місцевих відділів праці з НКП УСРР; доповіді про стан охорони праці і діяльність інспекцій праці в Україні та відповідні резолюції ВУЦВК, ухвалені за результатами їх заслуховування; протоколи нарад інспекторів; документи про правозастосовну діяльність комісій з охорони праці при фабзавкомах, шахткомах, робочкомах, місцевках промислових підприємств та результати проведених ними обстежень стану охорони праці та техніки безпеки.

Широкий спектр документів представлений фондом 2605 ЦДАВО України – «Українська республіканська рада професійних спілок (Укрпрофрада), м. Київ. (1919–1990)», який містить постанови Президії

ВЦРПС, плани та звіти про роботу інспекцій праці при профспілках. Документи допомагають сформулювати цілісне уявлення щодо трансформацій спроб радянської влади побудувати систему «горизонтального контролю» за допомогою делегування відповідних державних повноважень профспілкам.

Документальні матеріали радянських місцевих органів праці зберігаються переважно на регіональному рівні. Для досягнення мети дослідження були вивчені відповідні фонди Державного архіву Полтавської області, які умовно можна поділити на два види: 1) фонди виконавчих комітетів губернських, повітових рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, а також фонди управління, відділів праці та інспектур (інспекцій) праці цих виконкомів (ф. Р–1503 «Полтавський губернський виконавчий комітет рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів (губвиконком), м. Полтава Полтавської губернії»; ф. Р–2222 «Інспектура праці Лубенського окружного виконавчого комітету рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, м. Лубни Лубенського округу Полтавської губернії»; ф. Р–2243 «Відділ праці виконавчого комітету Гадяцької повітової ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, м. Гадяч Гадяцького повіту Полтавської губернії»; ф. Р–3289 «Відділ праці Лохвицького повітового виконавчого комітету рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, м. Лохвиця Лохвицького повіту Полтавської губернії»; ф. Р–3468 «Відділ праці Пирятинського повітового виконавчого комітету рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, м. Пирятин Пирятинського повіту Полтавської губернії»; ф. Р–3872 «Відділ управління Полтавського губернського виконавчого комітету рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, м. Полтава Полтавської губернії»); 2) фонди місцевих контрольних комісій Робітничо-селянської інспекції (ф. Р–2064 «Кременчуцька міська контрольна комісія робітничо-селянської інспекції, м. Кременчук»; ф. Р–2083 «Лубенська окружна контрольна комісія

робітничо-селянської інспекції (окрКК РСІ), м. Лубни Лубенського округу»; ф. Р–3181 Лохвицька повітова Робітничо-селянська інспекція (РСІ), м. Лохвиця Лохвицького повіту Полтавської губернії; ф. Р–3867 «Кременчуцька окружна контрольна комісія робітничо-селянської інспекції (окрКК РСІ)».

Фонд Р–3872 Державного архіву Полтавської області містить: постанови Всеукраїнського революційного комітету; зведені дані щодо ситуації на місцях; накази Полтавського губернського відділу праці відділам охорони праці; звіти Полтавського губернського та повітових відділів праці, які включають відомості щодо результатів діяльності підвідділів обліку та розподілу робочої сили, мобілізаційного підвідділу, контрольно-ревізійного підвідділу та підвідділу охорони праці, до складу якого входили інспекції праці; звіти повітових комітетів по загальній трудовій повинності. Документи ілюструють особливості реалізації нагляду і контролю у сфері праці на місцях у період «воєнного комунізму» та в перші роки НЕП.

У фондах повітових відділів праці (фонд Р–2243; фонд Р–3289; фонд Р–3468) Державного архіву Полтавської області зберігаються такі документи, як план практичного застосування постанови Пленуму ВЦРПС про охорону праці в умовах Полтавщини, в якому обґрунтовується перехід інспекцій праці із відання профспілок до відділів праці; плани масових обстежень приватних і кустарних підприємств та артілей інспекціями праці в період НЕП; протоколи засідань колегії відділу охорони праці губернської ради профспілок; протокол Полтавської міської конференції з охорони праці (1921 р.); звіти про діяльність відділу охорони праці; плани роботи Губернської ради профспілок; протоколи засідань колегії охорони праці Губрадпрофу; протокол нарад робітничих інспекторів Полтавської губернії (1922 р.); листування з установами, підприємствами про контроль за охороною праці.

Специфікою регіональних архівів є широке представлення в них централізованого законодавства: постанов, циркулярів, наказів РНК УСРР,

НК РСІ УСРР, постанов та циркулярів РНК УСРР, Уповнаркомпраці РСФРР при РНК УСРР.

Щодо фондів контрольних комісій Робітничо-селянської інспекції, то в них, зокрема, знаходяться протоколи секційних нарад з розгляду операційних планів інспектури праці. Фонд Р–3867 Державного архіву Полтавської області містить справу про «чистку» апарату Кременчуцького окружного відділу праці і біржі праці (1929 р.), в якій детально описано структуру, штати та практичну діяльність відділу праці, до складу якого входили інспектура праці, сільгоспінспектура, інспектура з роботи серед жінок, санінспектура, тарифно-конфліктна інспектура, інспектор молоді.

У фонді Р–2064 «Кременчуцька міська контрольна комісія робітничо-селянської інспекції, м. Кременчук» зберігається циркуляр стосовно розмежування функцій РСІ та прокуратури щодо «розслідування та розв'язання робіськорівських нотаток». Це надало можливість проілюструвати діяльність органів спеціалізованого (з трудових справ) прокурорського нагляду стосовно вжиття запобіжних заходів за матеріалами, що друкувалися в місцевих часописах.

Для з'ясування політико-правових умов, організаційно-правових засад та практики діяльності прокуратури з трудових справ в УСРР за весь період її функціонування (1925–1931 рр.) були використані матеріали фондів низки регіональних архівів України, а саме: Державного архіву Чернігівської області (фонд Р–416 «Ніжинська окружна прокуратура, 1922–1930»; фонд Р–5495 «Прилуцька окружна прокуратура, м. Прилуки Прилуцького округу, 1923–1930»), Державного архіву Сумської області (фонд Р–4775 «Конотопська окружна прокуратура»), Державного архіву Житомирської області (фонд Р–5655 «Бердичівська окружна прокуратура»), Державного архіву Київської області (фонд Р–112 «Київський окружний виконавчий комітет ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, м. Київ, 1919–1925»).

Слід зазначити, що низка документів, переданих на архівне зберігання, характеризується недостатньою повнотою (особливо це стосується журналів, протоколів засідань, нарад тощо), на деяких із них не проставлені дати чи підписи осіб (зокрема це стосується окремих проєктів законів). Тим не менш, такі документи часто слугують чи не єдиним джерелом, яке дає можливість заповнити прогалини дослідження. Звісно, використовувати їх можна з певними застереженнями.

Діяльність інспекцій праці періоду становлення радянської влади в Україні досить широко висвітлювалася на шпальтах різноманітних періодичних видань. Окремі питання робітничої політики висвітлені в радянських збірниках документів, які незважаючи на тенденційність підбору матеріалів, є джерелом інформації та мають певну цінність для відтворення стану трудових правовідносин в УСРР та УРСР⁸¹.

Головним джерелом дослідження історії розвитку інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства в незалежній Україні слугувала опублікована в офіційних юридичних виданнях сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, які безпосередньо стосуються предмету дослідження. Окрім того, було розглянуто низку міжнародно-правових актів, насамперед конвенції МОП № 81 про інспекцію праці у промисловості й торгівлі (1947 р.)⁸², № 129 про інспекцію праці в сільському господарстві (1969 р.)⁸³, № 155 про безпеку й гігієну праці та виробничі

⁸¹ Систематичний збірник чинних законів УСРР. Харків : Юрид. вид-во НКЮ УСРР. Т. 6 : Закони про працю, чинні на 1 вересня 1929 р. Офіц. вид. Б.г. 162 с.

⁸² Конвенція Міжнародної організації праці № 81 1947 р. про інспекцію праці у промисловості й торгівлі (Конвенцію ратифіковано Законом України № 1985-IV від 08.09.2004). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 24. С. 1058.

⁸³ Конвенція Міжнародної організації праці № 129 1969 р. про інспекцію праці в сільському господарстві (Конвенцію ратифіковано Законом України № 1986-IV від 08.09.2004). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_114#Text

середовище (1981 р.)⁸⁴, № 150 про адміністрацію праці: роль, функції та організація (1978 р.)⁸⁵ та інші.

Проаналізувати в порівняльно-правовому аспекті правове регулювання інспекцій праці в Україні та в європейських країнах дозволило залучення до дослідження відповідних законів таких країн, як Великобританія, Болгарія, Естонія, Ірландія, Іспанія, Латвія, Литва, Нідерланди, Норвегія, Польща, Сербія, Словаччина, Словенія, Швеція, Чехія, Чорногорія.

Для характеристики сучасного стану нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю використовувалися офіційні документи Міжнародної організації праці, Європейського Союзу, Європейського парламенту, Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства економіки України, Державної служби України з питань праці, розміщені на їх офіційних веб-сайтах.

Такою в загальних рисах є джерельна база, яка дозволила дослідити теоретичні та організаційно-правові засади нагляду і контролю за додержанням трудового законодавства в Україні з погляду їх уплетення в «загальний контекст історико-правової реальності»⁸⁶. Водночас сам процес інтерпретації джерел можна поділити на такі стадії: 1) описова стадія, змістом якої є аналіз усієї сукупності фактів, що завершується створенням емпіричної бази дослідження; 2) стадія реконструкції, сутність якої полягає у виявленні загальних рис нагляду і контролю на різних етапах їх історичного розвитку; 3) стадія пояснення – покликана підтвердити, чому в різні хронологічні періоди склалися різні моделі нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю, зокрема їх правового регулювання,

⁸⁴ Конвенція Міжнародної організації праці № 155 1981 р. про безпеку й гігієну праці та виробниче середовище (Конвенцію ратифіковано Законом № 3988-VI від 02.11.2011). *Офіційний вісник України*. 2011. № 92. Ст. 3329.

⁸⁵ Конвенція Міжнародної організації праці № 150 1978 р. про адміністрацію праці: роль, функції та організація (Конвенцію ратифіковано Законом № 1967-IV від 01.07.2004). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 24. С. 1054.

⁸⁶ Усенко І. Б. Українська історико-правова наука на початку XXI ст.: здобутки та перспективи. *Правова держава*. 2014. Вип. 25. С. 44–65.

коли, за словами О. Ф. Скакун, «теоретичні категорії, ідеї, формули нібито «звільняються» від свого конкретно-історичного контексту і входять у методологічний, теоретичний арсенал...»⁸⁷.

1.3. Соціально-правова природа інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю

Сучасне правознавство вже давно не схоже на «юриспруденцію понять» XIX ст., а сутність соціально-правових феноменів не обмежується формально-логічними, понятійними формами⁸⁸. З урахуванням завдання здійснити аналіз соціально-правової природи нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, видається оптимальним розглянути його через призму формування та розвитку як інституту права, послуговуючись надбаннями різних типів праворозуміння, тобто світоглядних поглядів на те, що таке право. Слід погодитися з Г. В. Подгорною, яка проаналізувала здобутки юридичної науки щодо з'ясування правової природи нагляду і контролю та резюмувала: «...в умовах сьогодення доцільно говорити про нагляд та контроль за дотриманням трудового законодавства не як про специфічну функцію органів держави, а як про інститут галузі»⁸⁹.

Зі здобуттям Україною незалежності та відмовою від «матеріалістичного монізму» з'явилися можливості для переходу на позиції

⁸⁷ Скакун О. Ф. Джерельна база наукових досліджень з історії політичних та правових вчень. *Вісник університету внутрішніх справ*. 1999. Вип. 9. С. 159.

⁸⁸ Сердюк О. В. Типологія підходів у методології сучасного правознавства. *Форум права*. 2008. № 3. С. 458–463. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08savmsp.pdf>

⁸⁹ Подгорна Г. В. Удосконалення системи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю в умовах сучасного розвитку України як правової та демократичної держави : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2012. С. 21.

«світоглядно-методологічного плюралізму»⁹⁰ з потенційними можливостями урізноманітнити уявлення про нагляд і контроль з позицій філософського, соціологічного, аксіологічного, потребового, антропологічного та інших підходів. Отже, теоретичні засади нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю з урахуванням потенційних у науковому плані методологічних можливостей вимагають додаткових досліджень, уточнень, інновацій у статусі щодо ключових факторів, які розкривають сутність правового явища (явища правової дійсності) в його соціально-правовому аспекті.

Як відомо, основними підходами до розуміння правових явищ є філософський та соціологічний. Якщо перший спрямований на те, щоб «...відрізнити право від самого себе в сенсі формулювання правового ідеалу»⁹¹, пошуків відповіді на питання про власні цінності права, то другий орієнтований на відмежування права від інших соціальних регуляторів. Завдяки філософсько-правовому підходу обґрунтовуються цінності та соціальне призначення інституту нагляду і контролю, визначаються ознаки його ідеальної моделі в ролі ефективного стабілізатора суспільних відносин у сфері найманої праці, з необхідністю забезпечення так званих «зворотних зв'язків» у системі соціального контролю шляхом створення політико-правових умов для розвитку громадського та соціально-партнерського контролю. Таким чином, у рамках філософсько-правового підходу слід з'ясувати сутність контролю як соціально-правового феномену, невід'ємної складової соціальної системи, політико-правового інституту. Цінність філософського підходу «...полягає в здатності формулювати проблеми і тільки в другу чергу – давати відповіді, оскільки саме проблеми ... становлять стратегічний компонент наукового пізнання»⁹². У рамках філософського підходу можна ставити питання про

⁹⁰ Козюбра М. І. Місце філософії права в системі суспільствознавства (до питання про дисциплінарний статус філософії права). *Проблеми філософії права*. 2003. Т. 1. С. 27.

⁹¹ Максимов С. І. Засади права, основи права, підвалини права. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. Т. 3 : Загальна теорія права. Харків : Право, 2017. С. 273.

⁹² Сердюк О. В. Типологія підходів у методології сучасного правознавства. С. 461.

ідеальну модель нагляду і контролю, здатну слугувати ефективним стабілізатором суспільних відносин, відповідь на яке не може бути однозначною та змінюється з часом, зокрема, у зв'язку зі зміною та урізноманітненням відносин у сфері праці, появою нетипових видів зайнятості, станом нормативного закріплення трудових прав. Загалом природа соціального контролю в правовій державі виявляється в дуалізмі громадянського суспільства і державної влади⁹³. Своєю чергою у сфері праці соціальний контроль у вигляді двох основних його форм – державного та громадського – є виявом дуалізму публічного та приватного начал у межах трудового права, що знаходить найбільш яскраве відображення у формі соціально-партнерського контролю.

З точки зору соціологічно-орієнтованої теорії права визначальним є розуміння контролю як виду або ж правової форми діяльності, складової функції управління чи функції соціальної держави. Не заперечуючи нормативність як властивість правової матерії, вчені намагаються всебічно показати динамічний механізм функціонування права, бо, на їхню думку, тільки в реальності, в дії і потрібно його аналізувати. Тісно пов'язаною з соціологічним типом праворозуміння є теорія діяльності, що слугує дієвим гносеологічним засобом⁹⁴. Стосовно проведення історико-правового дослідження державно-правового явища, останнє взагалі не уявляється без вичерпного «аналізу діяльності конкретних людей, їх громадських, політичних об'єднань, взаємодії людських формувань, політичного правління або творчості окремих діячів, правителів тощо»⁹⁵. Це, зі свого боку, засвідчує взаємозумовленість застосування діяльнісного та антропологічного підходів із метою інтерпретації практики реалізації правових норм, що ґрунтується на

⁹³ Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні. С. 74.

⁹⁴ Білозьоров Є. В. Соціологічне розуміння права як підґрунтя діяльнісного підходу правознавства. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2022. № 2. С. 12.

⁹⁵ Гусарев С. Д. Діяльнісний підхід у структурі методології сучасного правознавства. *Альманах права*. 2011. Вип. 2. С. 30.

гуманістичних принципах⁹⁶ та загалом потенційних можливостей «дослідження права у людському вимірі»⁹⁷.

Таким чином, філософсько-правовий та соціологічний підходи орієнтуються на дослідження «ідеальних» та «реальних» граней правових явищ. У рамках сучасного, так званого інтегративного підходу до праворозуміння, відбувається спроба синтезувати ідеальний та реальний виміри. Це дозволяє всебічно розглядати нагляд і контроль як багатоаспектне соціально-правове явище, розуміння якого включає, по-перше, його характеристику на відповідність вимогам правових цінностей, що лежать в основі права, насамперед, соціальної справедливості. Другою гранню аналізу нагляду і контролю є динамічний, діяльнісний вимір, що забезпечує визначення його ролі в механізмі регулювання трудових правовідносин як сполучної ланки між нормотворчістю та правозастосуванням, юридичної гарантії та способу забезпечення прав.

Для з'ясування внутрішньої сутності контролю, його характеристик як соціально-правового явища насамперед слід зупинитися на визначенні його ціннісних характеристик. Оскільки нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю є трудовим інститутом за метою правового регулювання (за характером, як відомо, відносини нагляду і контролю є зовнішніми до суто трудових, за винятком соціально-партнерського (контролю у сфері соціального діалогу) та громадського (профспілкового) контролю), вихідною засадою для визначення його сутності є звернення до з'ясування змісту соціального призначення трудового права загалом. Як зазначає О. Є. Костюченко, останнє полягає в ціннісній орієнтації трудових норм «...на закріплення, гарантування, реалізацію, охорону і захист пріоритету природних трудових та фундаментальних соціальних прав працівників відносно прав інших суб'єктів трудового права» та забезпечення при цьому

⁹⁶ Подковенко Т. О. Антропологічний підхід до права як основа юридичної науки. *Право і суспільство*. 2015. № 2. С. 38.

⁹⁷ Бігун В. С. Правова антропологія. До питання про дослідження людини в праві. *Часопис Київського університету права*. 2002. № 1. С. 12.

балансу інтересів працівників, роботодавців та держави⁹⁸. Згідно зі Словником української мови термін «призначення» означає «роль, завдання кого-, чого-небудь у житті, існуванні»⁹⁹. При цьому важливо наголосити, що соціальний характер трудових відносин «акцентує їх на забезпечувальному, стабільному, захисному характері, а не в розумінні «соціум» – «соціальних» суспільних відносин, бо будь-які відносини з цих позицій є соціальними, тобто суспільними»¹⁰⁰.

Система соціального контролю загалом та у сфері праці, в якій так чи інакше задіяна лівова частка населення, зокрема залежить від стану розвитку громадянського суспільства та державних інституцій, від рівня демократії, стану дотримання прав та свобод, правової культури та правової свідомості. Таким чином, дослідження сучасних науковців стали спрямовуватися на обґрунтування теоретичної конструкції такої системи контролю, в основі якої дотримання принципу верховенства права та яка покликана слугувати одним із вагомих стабілізаторів держави і суспільства, свободи підприємництва та соціального захисту населення. Окрім того, в умовах спроб реформувати трудове законодавство з урахуванням міжнародних та європейських стандартів, визнання загальноприйнятих принципів і норм міжнародного права як підґрунтя правового регулювання праці подібні дослідження стали особливо актуальними з точки зору якісної імплементації інституту контролю в механізм трансформаційної держави, розбудови її як соціальної, демократичної та правової.

Як відомо, трудове право сформувалося на межі приватного і публічного права та набуло у зв'язку з цим характеру приватно-публічної

⁹⁸ Костюченко О. Є. Соціальне призначення трудового права: проблеми теорії та практики : автореф. ... дис. докт. юрид. наук : 12.00.05 / Національний юридичний університет України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2018. С. 5, 14.

⁹⁹ Словник української мови : в 11 т. / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. Т. 7 : Поїхати–Приробляти. Київ : Наук. думка, 1976. С. 620.

¹⁰⁰ Гетьманцева Н. Д. Правове регулювання трудових відносин в сучасних умовах господарювання : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.05 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2015. С. 9.

галузі. Інститут нагляду і контролю у сфері праці теж включає не лише владні форми державного нагляду (контролю), а й контроль у приватно-правовій сфері (договірний (соціально-партнерський) та громадський, у тому числі, профспілковий контроль), маючи публічно-приватний характер. Отже, важливого значення набуває забезпечення балансу між інтересами працівників, роботодавців та держави й за допомогою такого інструменту, як контроль.

Для з'ясування сутності нагляду і контролю як соціального явища, складових системи соціального контролю, слід враховувати здобутки інших суспільних наук, насамперед, соціології, публічного управління, що засвідчує, своєю чергою вплив на сучасну юриспруденцію неklasичного типу наукової раціональності. Так, фахівці з соціології праці – однієї з галузей соціології – приділяють вагому увагу проблемам соціального контролю як механізму саморегуляції в соціальних системах (групах, трудових організаціях, суспільстві в цілому), що реалізується за допомогою соціальних, у тому числі правових норм. Наприклад, автори підручника з «Соціології праці» В. К. Терещенко, В. А. Ткачук та В. І. Лисенко наводять приписи Конвенції МОП «Про інспекцію в сільському господарстві» інформувати відповідні органи влади «про недоліки або зловживання, які не підпадають під чинні законодавства»¹⁰¹. Вчені розглядають соціальний контроль у широкому розумінні як сукупність усіх видів контролю (адміністративний, контроль з боку суспільних організацій, груповий та самоконтроль) та у вузькому – як «контроль силою суспільної думки, гласності результатів, оцінки діяльності і поведінки робітників»¹⁰². Таким чином, у науці соціології основний акцент

¹⁰¹ Соціологія праці : підручник : навч. посібник для підгот. бакалаврів у галузі знань 0305 «Економіка та підприємництво» у вищих навч. закл. II–IV рівнів акредитації Мінагрополітики України / В. К. Терещенко та ін. Вид. 2-ге, доп. і переробл. Київ : Четверта хвиля, 2007. С. 57.

¹⁰² Там само. С. 57–58.

при вивченні соціального контролю робиться на його значенні як способу саморегуляції соціальної системи.

Оскільки контроль є складовою соціального управління, він також є об'єктом вивчення фахівців з публічного управління, які пропонують нові підходи: не розглядання процесу управління як «контролю над...», а як «взаємодію з...» та «скерування на...»; обґрунтування принципу «зворотних зв'язків» у системі соціального контролю; бачення сутності контролю як соціального явища в «перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти»¹⁰³; акцентування на трактуванні контролю як функції управління та способу забезпечення законності й правопорядку. У науці публічного управління акцентується увага на органічності суспільного саморегулювання в країнах з демократичним режимом на відміну від недемократичних систем, де «порядок наводиться державою»¹⁰⁴. Як зазначають О. Амосов та Н. Гавкалова, концепт публічного управління на сучасному етапі розвитку все більшою мірою базується на «самодіагностиці проблеми, самовизначенні проблеми, самоформулюванні, самопропозиції вирішення проблеми, самовизначенні кращого варіанту політики, самовизначенні кошторису, самоприйнятті плану дій, самоконтролі й самооцінці»¹⁰⁵, що стосовно управління у сфері праці виявляється в розширенні на основі принципу диспозитивності правомочностей трудових колективів, профспілок, соціальних партнерів здійснювати контроль за дотриманням законодавства безпосередньо на виробничому рівні. Однією з новацій є запровадження ризик-орієнтованого підходу до здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері зайнятості населення, забезпечення

¹⁰³ Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник / О. В. Скидан та ін. ; за заг. ред. О. В. Скидана. Житомир, 2017. С. 48, 160.

¹⁰⁴ Там само. С. 48.

¹⁰⁵ Амосов О., Гавкалова Н. Концептуальні засади публічного управління: архетипний підхід. *Публічне управління : теорія та практика* : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків. Спеціальний випуск. Березень. 2015. С. 10.

безпеки та гігієни праці, спрямованого на усунення надмірної зарегульованості відносин між державою та бізнесом. Досліджуючи архетип контрольної функції управлінської діяльності, В. Вольська підтримує позицію зарубіжних вчених М. Хардта та А. Негрі про еволюціонування цивілізації «...від стану дисциплінарного суспільства до стану суспільства контролю (тобто від інституційних вертикалей до горизонтальних площин контролю: гнучкі та рухомі мережі) із суб'єктним самодисциплінуванням»¹⁰⁶.

Під соціальним управлінням, складовою якого є соціальний контроль, розуміється «вплив на спільність людей з метою упорядкування суспільства, його вдосконалення і розвитку для досягнення поставлених перед людьми завдань»¹⁰⁷, що корелює з цілеспрямованим та постійним впливом суб'єкта управління на його об'єкт. Тим самим, за слушним зауваженням С. А. Косінова, соціальний контроль виступає механізмом підтримки соціальної рівноваги, забезпечуючи життєдіяльність суспільства та ефективність соціального управління. Відповідно його основне призначення полягає в підтриманні порядку та стабільності в суспільстві. Слід зауважити, що ціль визначається як «ідеальний образ майбутнього», бажаний результат людської діяльності, а в кібернетичному сенсі трактується як «прагнення самокерованої системи до збереження, підвищення рівня своєї організації»¹⁰⁸.

З позицій аксіологічного підходу нагляд (контроль) за додержанням законодавства про працю розглядається як соціально-ціннісне правове явище. Під аксіологією розуміють «вчення про цінності; філософську теорію цінностей, що з'ясовує якості і властивості предметів, явищ, процесів, здатних задовольняти потреби, інтереси і бажання людей»¹⁰⁹. Один із перших

¹⁰⁶ Вольська В. Архетип контрольної функції управлінської діяльності. *Публічне управління : теорія та практика* : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків. Спеціальний випуск. Березень, 2015. С. 20.

¹⁰⁷ Косінов С. Контроль у державі як складова соціальної системи. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2. С. 66.

¹⁰⁸ Загороднюк Ю. Ціль. *Філософський енциклопедичний словник* / НАН України, Ін-т філософії імені Г. С. Сковороди; редкол. : В. І. Шинкарук (голова) та ін. Київ : Абрис, 2002. С. 706.

¹⁰⁹ Аксіологія. *Філософський енциклопедичний словник*. С. 14.

засновників аксіології як самостійної філософської категорії Рудольф Герман Лотце трактував поняття цінності як аналог поняття «значимість»¹¹⁰, іншими словами, відповідно до Словника української мови, – «суті чого-небудь, змісту»¹¹¹. Таким чином, через з'ясування цінності соціального інституту ми визначаємо, що є сутністю контролю, тобто його основною, найбільш значимою характеристикою, у чому полягає його значущість (значення), потенційні можливості. І оскільки нагляд і контроль є поняттями багатоаспектними, то і його сутнісні характеристики (цінності) мають бути множинними з тим, щоб відповідати всім гріням його вияву.

П. М. Рабінович акцентує на функціональному та релятивістському розумінні поняття цінності «як значимості різноманітних явищ для життя і діяльності людини, соціальних спільнот, груп, та й, зрештою, усього суспільства в цілому»¹¹². А. М. Перепелюк вважає, що найбільш чітким є розуміння цінності як позитивної значимості об'єкта для задоволення потреб суб'єкта»¹¹³. Як наголошує О. Ф. Скаун, соціальна цінність права виявляється в спроможності вносити стабільність у суспільні відносини, забезпечувати правопорядок¹¹⁴. Особливо яскраво це виявляється в правовому інституті нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю з таких міркувань: по-перше, у сфері праці задіяна переважна частина населення, тобто широкою є сфера дії його норм. По-друге, виступаючи способом захисту прав та інтересів економічно слабшої сторони трудового правовідношення – працівника (при одночасній юридичній рівності з іншою стороною – роботодавцем), нагляд і контроль слугує забезпеченню балансу

¹¹⁰ Там само.

¹¹¹ Словник української мови : в 11 т. Т. 3. С. 648.

¹¹² Рабінович П. М., Рабінович С. П., Панкевич О. З. Пошук верховенства права як балансування соціальних інтересів. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2022. Т. 29. № 3. С. 15–35.

¹¹³ Перепелюк А. М. Механізм застосування права: структура та критерії ефективності (загальнотеоретичний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ, 2016. С. 34.

¹¹⁴ Скаун О. Ф. Теорія права і держави : підручник / 4-ге вид. допов. і перероб. Київ : Алерта, 2014. С. 228.

інтересів працівників, роботодавців та держави у сфері праці. По-третє, виступає єднальним компонентом між нормативними та правозастосовними актами.

Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю як комплексний правовий інститут є уособленням цінностей, притаманних праву загалом, та трудовому праву, насамперед. Якщо трудове право, яке є правом охорони праці, закріплює та охороняє такі цінності суспільного буття, як життя, здоров'я, безпека, справедливість, гідна праця, то нагляд і контроль є безпосереднім юридичним інструментом забезпечення реалізації цих цінностей та погодження інтересів. Тому інструментальна цінність нагляду і контролю полягає в його трактуванні як способу забезпечення реалізації права, охорони та захисту трудових прав, свобод та законних інтересів. Формальним (інституційним) втіленням такої сутності є правова форма діяльності уповноважених органів, насамперед інспекції праці, яка своєю чергою є втіленням динамічної складової в механізмі правового регулювання, виступає в якості елемента, що слугує пусковим механізмом застосування заходів юридичної відповідальності¹¹⁵.

Досліджуючи ціннісні аспекти нагляду і контролю, потрібно з'ясувати, які саме ознаки це засвідчують та відповідно характеризують його призначення, спрямоване на задоволення потреб та інтересів учасників правовідносин. В історичній ретроспективі, за зауваженням П. М. Рабіновича, для визначення соціальної сутності правового явища, потрібно дослідити, чийм потребам та інтересам воно відповідає. Тому так званий потребовий та ціннісний (аксіологічний) підходи є тісно пов'язаними. З цієї точки зору, слід акцентувати увагу на соціальній значимості нагляду і контролю, що детерміновано особливою важливістю відносин, які покликані забезпечити дотримання прав, свобод та законних інтересів як працівників, так і роботодавців, а, отже, розвиток соціального контролю у сфері праці

¹¹⁵ Терела Г. В. Соціальна цінність та призначення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 4. С. 370.

повинен відбуватися в напрямі максимального забезпечення соціально ціннісних результатів – насамперед соціальної безпеки, під якою розуміють «...такий стан соціальної сфери, за якого забезпечується оптимальне задоволення потреб, гідна якість життя, створення умов для розвитку особистості»¹¹⁶. При цьому «ціннісні пріоритети прав людини все більше переміщуються зі сфери економічної і фізичної безпеки працівника у сферу «гідної праці»¹¹⁷, що визначалося, зокрема, у Програмі гідної праці МОП для України на 2016–2019 роки як ключовий компонент політики розвитку та як ціль національної політики урядів і соціальних партнерів¹¹⁸.

Як зауважував Ю. М. Тодика, є всі підстави стверджувати «про цінність не тільки всієї системи права, а й окремих галузей та інститутів права, які виконують певні функції і завдання в регулюванні суспільних відносин...»¹¹⁹. Таким чином, відповідно до надбань інструментальної теорії права, видається можливим виокремити безпосередню (власну), інструментальну, історико-культурну та соціальну цінність інституту нагляду і контролю. Власна цінність (сутність, значущість) таких соціально-правових явищ як нагляд і контроль виявляється в тому, що вони виступають об'єктивно необхідними явищами правової дійсності, в основі яких, – принцип соціальної справедливості. Справедливість власне тому й справедлива, що втілює і віддзеркалює загальну правильність, яка в системно-раціоналізованому вимірі означає «всезагальну правомірність,

¹¹⁶ Вишневецька С. В. Основні напрями розвитку сучасної науки трудового права. *Напрями розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення* : матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції, присвяченої 25-річчю кафедри трудового та господарського права Харківського національного університету внутрішніх справ, м. Харків, 3 листопада 2017 р. Харків : ХНУВС, 2017. С. 81.

¹¹⁷ Погорелова О. С. Стратегія розвитку трудового права. *Актуальні проблеми трудового законодавства, законодавства про державну службу та службу в правоохоронних органах*: матеріали VII Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Харків, 16 листопада 2018 р. Харків : ХНУВС, 2018. С. 198.

¹¹⁸ Програма гідної праці МОП для України на 2016–2019 роки. URL : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/genericdocument/wcms_470684.pdf

¹¹⁹ Тодика Ю. М. Соціальна цінність Конституції України на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства. *Наукові записки Харківського економіко-правового університету*. 2005. № 2 (3). С. 66.

тобто сутність і начало права»¹²⁰. Поняття соціальна справедливість з'явилося в науковому обігу на початку XIX ст. і стало загальновживаним завдяки працям Дж. С. Мілля¹²¹. До виникнення профспілкового руху соціальна справедливість розумілася здебільшого як ретрибутивна і передбачала, що держава повинна втручатися у вирішення соціальних питань лише в разі виникнення конфліктів між робітниками і підприємцями. Коли ж після Жовтневого перевороту в Росії виникла небезпека інтернаціоналізації рухів протесту та революції, уряди західних демократій вжили невідкладних заходів щодо підтримання стратегії загальної політики консенсуалізму. Уряд ставав посередником між профспілками та підприємцями, що в подальшому вилилося у становлення та розвиток інституту соціального партнерства, який нині є одним із принципів трудового права, а одним із видів контролю у сфері праці є контроль у сфері соціального діалогу, який здійснюють сторони колективних договорів та угод.

Інструментальна цінність інституту нагляду і контролю полягає в тому, що в його арсеналі – набір правових засобів, з-поміж яких, правові норми, правові процедури, процесуальні форми, в яких втілюються заходи нагляду і контролю, які своєю чергою слугують своєрідною сполучною ланкою між нормативним та індивідуальним рівнем правового регулювання, між нормативно-правовими актами та правозастосовними актами.

Соціальний контроль у сфері праці, включаючи державний нагляд (контроль) та громадський контроль, виступає, з одного боку, в якості засобу державної соціальної політики, складової соціальної функції держави, а з іншого – є показником «зворотного зв'язку» в системі контролю, дієвості інститутів громадянського суспільства, соціального партнерства. Відповідно, соціальна цінність контролю полягає в його спрямуванні на забезпечення

¹²⁰ Донченко О. П. Аксіологічний зміст категорії свободи у праві: взаємозв'язок принципів свободи, рівності й справедливості. *Актуальні проблеми держави і права*. 2008. Вип. 40. С. 72.

¹²¹ Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 2003. Т. 5 : П – С. С. 621.

стабільності, гідної праці, соціальної безпеки, законності та правопорядку, а отже, – забезпечення балансу публічних і приватних інтересів.

Виокремлення соціальної цінності інституту нагляду і контролю передбачає його спрямування на задоволення інтересів працівників, роботодавців, суспільства та держави, необхідність належної організації та впорядкування суспільних відносин у сфері праці.

Інститут нагляду і контролю є, безперечно, і виразником історико-культурної цінності права, що найбільш яскраво виявляється в майже двохсотлітній світовій історії діяльності інспекцій праці, починаючи із призначення перших інспекторів у Великобританії в 1833 р. З того часу інспекції праці перетворилися на «найважливіший інструмент державної присутності та втручання»¹²² з метою забезпечення реалізації трудових прав та виявилися в різних за характером, зумовлених національними традиціями, організаційно-правових моделях. Яскравим прикладом пильної уваги політичних діячів до необхідності врегулювання робітничого питання та забезпечення соціального миру, чи то суспільної злагоди як складової миру загального, є і той факт, що за часів Української революції 1917–1921 рр. велася постійна робота над розробкою законопроектів про інспекції та ради (палати) праці, яка тривала й у період перебування уряду Директорії УНР в екзилі. І хоча інспекції праці на той час так і не запрацювали, однак модель наглядових органів, розроблена відповідно до провідних європейських принципів, засвідчує цінність організаційно-правового інструменту соціального компромісу й мирного врегулювання відносин між промисловцями та робітниками, що проектувався на засадах паритету, виборності, колегіальності та спеціалізації.

Отже, застосування інтегративного підходу до праворозуміння як своєрідної сукупності філософсько-правового та соціологічного підходів

¹²² Програма з адміністрації та інспекції праці. Що таке інспекція праці й у чому полягає її діяльність : посібник для працівників. URL : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/instructionalmaterial/wcms_182976.pdf

надає можливість досліджувати «ідеальні» та «реальні» грані інституту нагляду і контролю як багатоаспектного соціально-правового явища, що передбачає розкриття його сутнісного змісту як соціально-правового феномену, невід'ємної складової соціальної системи, політико-правового інституту, правової форми діяльності, складової функції управління чи функції соціальної держави.

Виходячи з інструментальної теорії права, можна виокремити безпосередню (власну), інструментальну, історико-культурну та соціальну цінність інституту нагляду і контролю. По-перше, в його основі – ідея соціальної справедливості та соціального партнерства, що є характерною ознакою трудово-правового контролю. По-друге, нагляд і контроль виступають своєрідною сполучною ланкою між нормотворчістю та правозастосуванням, що формально відображається в наявності спектру правових засобів, з-поміж яких, правові норми, правові процедури, процесуальні форми, в яких втілюються заходи нагляду і контролю. По-третє, соціальний контроль у сфері праці, включаючи державний нагляд (контроль) та громадський контроль, виступає, з одного боку, в якості засобу державної соціальної політики, складової соціальної функції держави, а з іншого – є показником «зворотного зв'язку» в системі контролю, дієвості інститутів громадянського суспільства, соціального партнерства. Відповідно соціальна цінність контролю полягає в його спрямуванні на забезпечення стабільності, гідної праці, соціальної безпеки, законності та правопорядку, а отже, забезпечення балансу публічних і приватних інтересів¹²³. Нині в наукових колах утвердилася позиція про те, що ефективне управління та адміністрування у сфері праці, невід'ємною складовою якого є нагляд і контроль за додержанням законодавства, видається можливим за умови гармонійного регулювання інтересів обох сторін трудового договору¹²⁴. При цьому

¹²³ Терела Г. В. Соціальна цінність та призначення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. С. 372.

¹²⁴ Wiczorek M. Some Aspects of Labour Law's Protective Function at the Time of COVID-19. *Studia Iuridica Lublinensia*. 2021. Vol. 30. № 1. P. 341.

«стратегічною метою інспекції праці є забезпечення балансу між підприємницькими та економічними інтересами, з одного боку, та працездатністю та здоров'ям працівників, з іншого»¹²⁵.

Вивчення процесу виникнення, становлення та розвитку інституту нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю, що супроводжувався пошуком його оптимальної моделі під впливом ідеологічних, ментальних політичних та соціально-економічних чинників, дозволяє визначити закономірності та перспективи його подальшого розвитку.

Отже, дослідження теоретичних та прикладних аспектів становлення і розвитку інституту нагляду і контролю на теренах України впродовж майже півторастолітнього періоду цікавило багатьох науковців з теорії права та держави, історії держави і права України, вчених-трудоників, адміністративістів, фахівців з історії профспілкового руху, які послуговувалися різними методологічними підходами. Виходячи з цього, аналіз наукового доробку з теми дослідження здійснений на основі класифікації наукових праць за предметним та хронологічним критеріями. За предметним критерієм виділено три основні блоки: 1) напрацювання щодо правової природи нагляду і контролю фахівцями з адміністративного права; 2) дослідження теорії трудового права загалом та місця в його системі інституту нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю, зокрема; 3) праці з історії держави і права, в яких розглядаються окремі етапи становлення та розвитку трудового права України, включаючи періоди входження українських земель до складу інших держав із наявними в них правовими системами та з урахуванням впливу на формування національного права загальносвітових тенденцій та міжнародних стандартів. За

¹²⁵ Toman J., Švec M., Rak P. Pracovné právo v súvislostiach. Bratislava : Friedrich Ebert Stiftung, zastúpenie v Slovenskej republike, 2020. S. 162.

хронологічним критерієм, умовний поділ наукових праць передбачає виокремлення історіографії імперського періоду, радянську, сучасну українську та зарубіжну історіографію. Незважаючи на різноманіття наукових публікацій, комплексного історико-правового дослідження еволюції теоретичних, організаційно-правових засад інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю та практики реалізації його норм в Україні не здійснювалося.

Для проведення дослідження залучено широку джерельну базу, характеристику якої здійснено на основі класифікації джерел за такими критеріями: 1) хронологією; 2) формою вираження; 3) характером; 4) походженням. Для характеристики історико-правового сегменту дослідження опрацьовано 15 томів звітів фабричних інспекторів, які на систематичній основі почали публікуватися Міністерством торгівлі і промисловості Російської імперії; значний обсяг нормативних, правозастосовних, статистичних документів, які знаходяться в архівних фондах ЦДАВО України, ЦДІАК України, Державного архіву Житомирської області, Державного архіву Київської області, Державного архіву Полтавської області, Державного архіву Сумської області, Державного архіву Харківської області, Державного архіву Чернігівської області. Для характеристики сучасного стану нагляду і контролю, виявлення тенденцій розвитку та формулювання пропозицій щодо удосконалення правового регулювання відповідних суспільних відносин опрацьовано дотичні до предмету дослідження конвенції Міжнародної організації праці, програми гідної праці МОП для України, європейські правові акти, національну нормативно-правову базу.

Виходячи з того, що для проведення історико-правового дослідження теоретичних, організаційно-правових засад та практики реалізації нагляду і контролю необхідним є з'ясування соціально-правової природи інституту нагляду і контролю, обґрунтовано використання оптимального методологічного інструментарію. Інтегративний підхід до праворозуміння

надає можливість використати потенційні можливості філософсько-правового та соціологічного підходів для цілісного дослідження комплексного правового інституту в його сутнісному та структурно-функціональному відображенні, логічно відштовхуючись від дослідницької парадигми «ідеал – ідея – право» при аналізі соціокультурного середовища. Це дозволяє всебічно розглянути нагляд і контроль як багатоаспектне соціально-правове явище, розуміння якого включає, по-перше, його характеристику на відповідність вимогам правових цінностей, що лежать в основі права. Відповідно до надбань інструментальної теорії права виокремлено та розкрито безпосередню (власну), інструментальну, історико-культурну та соціальну цінність інституту нагляду і контролю. Другою гранню аналізу нагляду і контролю є динамічний, діяльнісний вимір, що забезпечує можливість з'ясування його ролі в механізмі державно-правового регулювання суспільних відносин у сфері праці.

РОЗДІЛ 2. НАГЛЯД І КОНТРОЛЬ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ В РЕТРОСПЕКТИВІ ПРАВОВОЇ ДУМКИ

2.1. Історико-правові аспекти дослідження сутності та співвідношення понять «нагляд» і «контроль» за додержанням законодавства про працю

Слід погодитися з неодноразово висловленою думкою вчених про те, що нагляд і контроль виступають багатоаспектними категоріями, і визначення їх сутнісних ознак залежить від тієї точки зору, з якої розглядається поняття контролю та нагляду як правового явища¹²⁶. Враховуючи завдання розглянути підходи до дефініювання понять в історичному контексті, дослідження слід розпочати зі з'ясування поглядів науковців XIX – початку XX ст., які аналізували витоки, предмет, сферу дії фабричного законодавства, правову природу нагляду і контролю за дотриманням його норм.

Учений-адміністративіст А. І. Єлістратов визначав нагляд як засіб забезпечення законності в управлінні¹²⁷. Він виокремлював такі форми «нагляду, або контролю»: 1) звітність; 2) ревізія; 3) постійне спостереження. Отже, терміни «нагляд» і «контроль» вчений вживав як слова-синоніми, ставлячи на перше місце та здебільшого застосовуючи поняття нагляду, який розглядав з точки зору реалізації функції захисту публічного права як один із способів забезпечення законності.

¹²⁶ Баклан О. В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці. Навч. посібник. Київ : Поліпром, 2003. С. 22.

¹²⁷ Поліцейське право в Університеті Святого Володимира : у 2 кн. Кн. 2 / уклад. І. С. Гриценко, В. А. Короткий; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ : Либідь, 2010. С. 181.

Знаний дослідник торгово-промислового права, професор Київського університету, голова Київського юридичного товариства (1910–1911 рр.)¹²⁸ В. А. Удінцев виокремлював такі види державного нагляду: 1) вищий нагляд, який здійснювала Головна з фабричних та гірничо-заводських справ присутність; 2) «найближчий» нагляд, що проводився окружними інспекторами фабричної інспекції; 3) місцевий нагляд, здійснюваний старшими інспекторами і дільничними; 4) нагляд «загальної поліції» у випадках, передбачених законом, а саме: нагляд за працею підлітків (ст. ст. 124–125 Статуту про промисловість), нагляд за дотриманням на фабриках і заводах благоустрою і порядку (ст. 148 Статуту про промисловість); 5) нагляд поліції за здійсненням розрахунку з робітниками¹²⁹.

Л. С. Таль розумів під наглядом єдину гарантію застосування законодавчих постанов, що ухвалювалися з метою обмеження влади власника над найманим працівником і поліпшення умов праці¹³⁰.

Отже, у науковій літературі імперського періоду з'явилися перші спроби визначити поняття, види та форми нагляду і контролю. Прослідковувалася тенденція вживання термінів «нагляд» і «контроль» як слів-синонімів, здебільшого застосовуючи поняття нагляду, який визначався як один із способів забезпечення законності, як гарантія дотримання норм законодавчих постанов. Рідше нагляд розглядався як напрям реалізації соціальної функції держави й охоронної (захисної) функції публічного права.

Головна роль у здійсненні нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в радянський період покладалася на профспілки.

¹²⁸ Пилипчук О. О. Всеволод Аристархович Удінцев (1865–1945): життя та діяльність. *Питання історії науки і техніки*. 2016. № 3. С. 53–58.

¹²⁹ Terela H. Social and legal supervision and control for compliance with factory legislation in scientific views of the late XIX – early XX century. *The issues of improving legal knowledge in the XXI century: the unity of theory and practice : collective monograph* / V. Benkivsky, M. Burdonosova, O. Chepik-Trehubenko, O. Holovko, etc. Lviv–Toruń : Liha–Pres, 2019. P. 227.

¹³⁰ Ibid. P. 228.

При цьому це був не лише й не стільки громадський контроль як форма реалізації захисної функції профспілок у традиційному статусі громадської організації працівників, створеної для захисту їх інтересів. Упродовж радянського періоду відбувається поетапний процес делегування державою функцій здійснення державного нагляду і контролю формально громадській організації. Склалася ситуація, коли профспілки одночасно наділялися функціями державного нагляду і громадського контролю. Пояснити це в теоретичному плані було досить складно. Професор та профспілковий діяч А. Є. Пашерстник у написаному «Курсі радянського трудового права» обмежив характеристику правової природи інспекції праці описом притаманної їй особливості: «будучи органом професійних спілок, вона одночасно є органом державного нагляду за виконанням законів про працю. Широко використовуючи профспілкові методи роботи, вона одночасно з цим вживає заходів безпосереднього державного примусу»¹³¹. Причину такого явища вчений пояснював роллю і завданнями радянських професійних спілок та пов'язаними з цим особливостями розвитку інституту інспекцій праці в СРСР.

Загалом передача інспекційних функцій профспілкам розглядалася в тогочасній літературі як наслідок делегування державних повноважень громадським організаціям. Згідно з цією концепцією, профспілки виконували завдання інспекції праці, реалізуючи контрольно-наглядову функцію за дорученням держави. Як наслідок, вважалось, що ця функція не втратила характеру державної, що своєю чергою було важливим для оцінки правової природи профспілкових заходів нагляду і контролю. Виконання профспілками завдань у сфері інспекції праці кваліфікувалося як окремий вид профспілкової компетенції, суть якої полягала в участі формально громадської організації у здійсненні функцій державного управління. Це

¹³¹ Пашерстник А. Є. Курс радянського трудового права. Київ : Рад. шк., 1941. С. 282.

тракувалося як приклад найширшої участі громадських організацій у реалізації державних завдань¹³².

Союзна та республіканська кодифікації трудового законодавства 1970-1971 рр. дали поштовх новим теоретичним розробкам. Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про працю в ст. ст. 95 і 104 передбачили право профспілок здійснювати нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю. При цьому ні один, ні інший вид діяльності не характеризувався ніяким епітетом, що послугувало продовженню наукових дискусій про правову природу контролю профспілок. І. А. Цепін вважав невдалими редакцію ст. 245 КЗпП РРФСР і аналогічних статей кодексів законів про працю союзних республік (зокрема, ст. 246 КЗпП УРСР від 10 грудня 1971 р.), відповідно до яких професійні спілки, а також технічна і правова інспекції праці, що знаходились у їх віданні, здійснювали поряд зі спеціально уповноваженими на те державними органами державний контроль за додержанням законодавства про працю. Вчений, акцентуючи увагу на суб'єктності, наголошував, що профспілковий нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю і правил з охорони праці є громадським, тому що здійснюється громадською організацією, а не державними органами¹³³. Окрім того, науковець розмежовував нагляд і контроль за такими ознаками. По-перше, нагляд спрямований на дотримання законності у трудових відносинах, а контроль, окрім цього, передбачає перевірку діяльності адміністрації на відповідність не лише законодавству, а й щодо ефективності, урахування передового досвіду в галузі, відомстві, в даній місцевості на інших підприємствах і установах, а також досвіду структурних підрозділів певного підприємства чи установи. По-друге, під час контролю перевіряється не лише дотримання законодавства про працю, а й

¹³² Makowski D. Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy. S. 78.

¹³³ Терела Г. В. Сутнісна характеристика громадського контролю за додержанням законодавства про працю. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Сер.: Юридичні науки : зб. наук. пр. 2014. Вип. 3. Т. 2. С. 85.

колективних договорів. По-третє, відмінності в характері реагування на виявлені порушення: за нагляду – можливість припинення деяких неправомірних дій і застосування заходів адміністративної відповідальності. При контролі з-поміж владних повноважень профспілок не передбачене безпосереднє застосування заходів адміністративної відповідальності у вигляді штрафу. Хоча нагляд і контроль, підсумовував вчений, є відносно самостійними видами діяльності і нагляд вужчий, ніж контроль, вони взаємопов'язані як організаційно, так і метою реалізації.

У 70-х рр. XX ст. українська радянська правознавиця-адміністративіст О. М. Якуба проаналізувала співвідношення контролю з перевіркою виконання, інспектуванням та наглядом¹³⁴. Застерігаючи про небездоганність визначення, вчена під адміністративним наглядом розуміла діяльність органів державного управління щодо здійснення спеціального контролю за дотриманням встановлених державою загальнообов'язкових правил і норм, що мають профілактичний характер (протипожежних, санітарних, технічних та ін.) та з метою забезпечення громадської безпеки й недопущення правопорушень. Окрім визначених у попередні роки ознак адміністративного нагляду (серед яких надвідомчий характер, втручання в оперативну діяльність у визначених законом випадках, спеціальна сфера застосування, примусовий адміністративно-правовий вплив), О. М. Якуба виокремила таку рису, як поєднання наглядових та інспекційних функцій, що видається найбільш прийнятним для характеристики діяльності інспекцій праці. Загалом виділяючи залежно від цілей і методів здійснення такі види контролю, як перевірка виконання, нагляд та інспектування, вчена характеризувала інспекцію як таку, що поєднує, поруч із перевіркою правильності оперативних дій посадових осіб і громадян, надання в необхідних випадках кваліфікованої допомоги, близької до інструктування.

¹³⁴ Матвієнко П. Д. Поняття, ознаки контролю, його співвідношення із суміжними правовими поняттями. Особливості контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2011. № 3. С. 136–147. С. 137.

Узагальнивши бачення радянськими вченими питання співвідношення нагляду і контролю, Л. Г. Коняхін на початку 1980-х рр. доходить таких висновків: 1) нагляд і контроль є складовими управлінської діяльності; 2) це різні форми перевірконої діяльності уповноважених державних чи громадських органів; 3) нагляд і контроль мають як спільні, так і відмінні ознаки, визначені представниками науки адміністративного права; 4) нагляд і контроль є способами забезпечення «соціалістичної законності»¹³⁵. Водночас вчений не поділяв точку зору щодо віднесення адміністративного нагляду до видів надвідомчого контролю та підсумовував, що поняття нагляду і контролю не є ідентичними і потребують подальшого вивчення.

Отже, радянська доктрина трудового права характеризувалася дискусією вчених щодо спільних та відмінних ознак державного нагляду й контролю, та громадського контролю, що здійснювався профспілками. Єдине, що не викликало дискусій – закріплене на законодавчому рівні за прокуратурою повноваження загального нагляду.

Оскільки визначення будь-якого поняття «завжди є результатом ступеня розробки відповідного понятійного матеріалу»¹³⁶ в певний період часу та беручи до уваги багатоаспектність термінопонять нагляду і контролю, видається необхідним виокремити сучасні теоретичні (загальнонаукові) підходи до дефініювання нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю. Враховуючи той факт, що в сучасній літературі представлені як погляди щодо розмежування понять нагляду і контролю, так і щодо їх аналізу в єдності, спочатку розглянемо представлені в наукових доробках дефініції контролю.

Привертає увагу, що на відміну від радянських вчених, які визначали контроль здебільшого як «спосіб забезпечення законності» та «функцію управління», в пострадянських умовах стали превалювати визначення

¹³⁵ Хайнацький Є. С. Адміністративно-правове регулювання епідеміологічного контролю та нагляду в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Приватний вищий навчальний заклад «Університет сучасних знань». Суми, 2021. С. 66.

¹³⁶ Замченко А. О. Нагляд та контроль за дотриманням законодавства про працю: питання термінології. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2007. № 37. С. 404.

контролю як виду чи форми діяльності. При цьому контроль як правове явище досліджується науковцями з точки зору діяльнісного підходу, який базується на засадах «теорії діяльності», коли діяльність тлумачиться як «пояснювальний принцип, парадигма, теоретична модель та метод наукових досліджень, що надає можливість розглянути навколишній світ як вияв, форму, умову, результат цілеспрямованого впливу людини та суспільства»¹³⁷. Так, у роботах вчених-трудоників ми знаходимо визначення контролю як «правової форми діяльності»¹³⁸, «форми юридичної діяльності»¹³⁹, «організаційно-управлінської діяльності»¹⁴⁰, «певної державної діяльності»¹⁴¹, «об'єктивної, правомірної, триваючої діяльності уповноважених органів публічної влади та громадських формувань»¹⁴². Відомий вчений-адміністративіст В. М. Гаращук визначає контроль як «сукупність дій із спостереження за функціонуванням відповідного об'єкта»¹⁴³, тим самим акцентуючи на складових контролю як діяльності, одним із значень якої відповідно до академічного тлумачного «Словника української мови» є «дії людей у якій-небудь галузі»¹⁴⁴. Контроль – «це передусім певна діяльність відповідних органів державної влади щодо оцінювання чи перевірки вимог дотримання певних нормативів, стандартів,

¹³⁷ Кафтя А. А. Правова система: плюралізм методологічних підходів. URL: <https://goal-int.org/pravova-sistema-ptyuralizm-metodologichnix-pidxodiv/>

¹³⁸ Прокопенко В. І. Трудове право України : підручник. Харків : Консум, 1998. С. 394.

¹³⁹ Косінов С. А. Контроль у демократичній державі: загальнотеоретична характеристика : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2017. С. 18.

¹⁴⁰ Подгорна Г. В. Удосконалення системи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю в умовах сучасного розвитку України як правової та демократичної держави : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ, 2012. С. 15.

¹⁴¹ Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2003. С. 11.

¹⁴² Кайло І. Ю. Правові основи нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України. С. 55.

¹⁴³ Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні. С. 14.

¹⁴⁴ Словник української мови : в 11 т. Т. 2. С. 311.

правил тощо», – підкреслює С. М. Кушнір¹⁴⁵. В. В. Налуцишин, досліджуючи концептуальні підходи до розуміння соціального контролю як засобу забезпечення правового порядку, визнає, що характеристика правового (державного) контролю означає розкриття його природи як правової форми діяльності, під якою розуміють «однорідну за своїми зовнішніми ознаками діяльність суб'єктів контролю із здійснення їх функцій»¹⁴⁶.

Зрештою, енциклопедичне визначення контролю з позицій загальної теорії права розкривається через трактування його як форми діяльності, спрямованої «на перевірку правильності, виявлення, запобігання і подальше усунення порушень з метою оптимізації функціонування тієї чи іншої системи»¹⁴⁷. Як особливий вид державної діяльності, що включає «систему політичних, економічних та ідеологічних процесів і методів», характеризують контроль у широкому значенні Н. М. Оніщенко та С. О. Сунегін¹⁴⁸.

Дефініювання терміна «контроль» через діяльність дає можливість окреслити суб'єктів такої діяльності та її мету, а при вказівці на форму діяльності, – акцентувати увагу на порядку та послідовності дій, визначених правовими нормами, тобто на юридичному процесі. У статті в Юридичній енциклопедії, присвяченій юридичному процесу, за авторством В. П. Нагребельного та Н. М. Оніщенко, однією з правових форм діяльності (юридичного процесу в широкому розумінні) названа контрольно-наглядова, яка виявляється в здійсненні юридичних дій «щодо спостереження та

¹⁴⁵ Кушнір С. М. Державний контроль у сфері вищої освіти в Україні: організаційно-правовий аспект : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка; Запорізький національний університет. Київ-Запоріжжя, 2017. С. 64–65.

¹⁴⁶ Налуцишин В. В. Філософсько-правова парадигма соціального контролю як засобу забезпечення правового порядку : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.12 / Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2018. С. 177.

¹⁴⁷ Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. / редкол. вид.: Тацій В. Я. та ін. Харків : Право, 2016. Т. 3 : Загальна теорія права. С. 244.

¹⁴⁸ Onishchenko N., Suniehin S. Effective control over ensuring human rights and freedoms as a dimension of a democratic society: social context. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*. 2021. № 3. Р. 19.

перевірки відповідності виконання і додержання підконтрольними суб'єктами прав, розпоряджень і припинення правопорушень певними організаційно-правовими засобами: рішення, постанова, подання, застереження, повідомлення, припис та ін.»¹⁴⁹.

З позицій інструментально-функціонального підходу контроль розцінюється як «найбільш поширений і дієвий засіб забезпечення законності»¹⁵⁰, гарантія «реалізації прав громадян на безпечні та нешкідливі умови праці»¹⁵¹. З точки зору системного підходу контроль визначається як «складова організаційної частини соціального контролю»¹⁵².

Аналізуючи дефініції поняття нагляду, можна констатувати його трактування з позицій діяльнісного підходу як «правової форми діяльності»¹⁵³, «здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за додержанням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами й організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами»¹⁵⁴, «систематизованої, неупередженої постійної діяльності вповноважених органів публічної влади та професійних спілок щодо спостереження за юридичними особами публічного та приватного права, фізичними особами підприємцями, а також органами публічної влади, що наділені контрольними повноваженнями у сфері праці щодо виявлення та попередження порушення трудового законодавства з

¹⁴⁹ Нагребельний В. П., Оніщенко Н. М. Юридичний процес / Юридична енциклопедія: в 6 т. URL: https://leksika.com.ua/10760803/legal/yuridichniy_protses

¹⁵⁰ Міщук М. О. Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю. *Велика українська юридична енциклопедія*: у 20 т. Харків : Право, 2016. Т. 11: Трудове право / редкол.: С. М. Прилипка (голова), М. І. Іншин (заст. голови), О. М. Ярошенко та ін. 2018. С. 340.

¹⁵¹ Бойко Р. В. Контроль у сфері охорони праці. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право*. 2012. № 4. С. 94–98. С. 97.

¹⁵² Налуцишин В. В. Вказана праця. С. 161–162.

¹⁵³ Прокопенко В. І. Вказана праця. С. 394.

¹⁵⁴ Міщук М. О. Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю. *Велика українська юридична енциклопедія*. Т. 11. С. 340.

метою захисту прав працівників і профілактики правопорушень»¹⁵⁵. Окрім того, тривалий час нагляд асоціювався із виключною функцією прокуратури, зокрема, і «щодо додержання законності і дисципліни в регулюванні й реалізації трудових та тісно пов'язаних із ними відносин»¹⁵⁶ та з акцентуванням на такій його основній ознаці, як застосування «відповідних, наданих їй (прокуратурі) законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність юридичної або фізичної (в тому числі посадової) особи»¹⁵⁷.

3 позицій інструментально-функціонального підходу нагляд трактується як «засіб забезпечення трудових прав та інтересів працівників; інструмент аналізу та передбачення поведінки юридичних осіб публічного та приватного права, фізичних осіб-підприємців, які використовують найману працю»¹⁵⁸; правова форма «здійснення захисної функції щодо дотримання законності в трудових правовідносинах, відповідності дій роботодавця приписам трудового законодавства»¹⁵⁹; «вид державного контролю, що полягає в забезпеченні законності, дотриманні спеціальних норм, виконанні загальнообов'язкових правил, що містяться в законах і підзаконних актах»¹⁶⁰.

Постановою Кабінету Міністрів «Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю» від 21 серпня 2019 р. були розмежовані порядки здійснення контролю та нагляду

¹⁵⁵ Кайло І. Ю. Поняття нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2020. № 1 (67). С. 30.

¹⁵⁶ Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : автореф. дис. ... С. 14; Замченко А. О. Принципи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 5.

¹⁵⁷ Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні. С. 14.

¹⁵⁸ Кайло І. Ю. Правові основи нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України. С. 57.

¹⁵⁹ Подгорна Г. В. Удосконалення системи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю в умовах сучасного розвитку України як правової та демократичної держави : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 15.

¹⁶⁰ Велика українська енциклопедія. Тематичний реєстр гасел з напрямку «Юридичні науки» / Укладачі: Бабка В. Л., Шумило М. М.; за ред. д. і. н., проф. Киридон А. М. Київ : Державна наукова установа «Енциклопедичне видавництво», 2017. С. 44.

та запроваджена така новація форми заходів контролю за дотриманням трудового законодавства як інспектування. Це своєю чергою актуалізувало питання визначення особливостей нагляду і контролю як відповідних процедур. Аналізуючи урядову постанову, Д. В. Бурлаченко вбачає критерій відмежування в різних формах здійснення державного нагляду (витребування, збирання та аналіз інформації, необхідної для підготовки висновків про стан додержання об'єктом нагляду законодавства про працю, або проведення виїзної перевірки) та державного контролю (інспекційне відвідування)¹⁶¹. При цьому суб'єкти здійснення нагляду і контролю співпадають. Ними є інспектори праці Держпраці та її територіальних органів. Водночас, сформовані науковцем у результаті буквального тлумачення нормативних приписів дефініції нагляду і контролю за додержанням трудового законодавства через визначення їх суб'єктів, об'єктів та форм здійснення, вже через досить стислий проміжок часу втратили актуальність у зв'язку з внесеними до постанови Кабміну змінами та доповненнями¹⁶². І. Ю. Кайло, коментуючи першу редакцію названої постанови, зазначає, що застосований у нормативно-правовому акті підхід стосовно розмежування нагляду і контролю «занадто обмежує можливості нагляду, адже звужує й відповідні повноваження органів публічної влади лише до контрольних, а не наглядових»¹⁶³. Видається, що можливості нагляду звужені ще й через зменшення піднаглядових суб'єктів, їх зведення до центральних органів виконавчої влади, що суперечить приписам ч. 1 ст. 259 КЗпП України.

У літературі неодноразово підкреслювалося, що нагляд і контроль є спорідненими категоріями та в загальному розумінні означають

¹⁶¹ Бурлаченко Д. В. Нагляд і контроль як форма захисту трудових прав та інтересів. *Правові новели*. 2020. № 12. Т. II. С. 41.

¹⁶² Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2021 р. № 780. *Офіційний вісник України*. 2021. № 62. Ст. 3919.

¹⁶³ Кайло І. Ю. Поняття нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України. С. 30.

«спостереження за дотриманням певними суб'єктами якихось правил, яке здійснюється за допомогою перевірочних заходів»¹⁶⁴. Стосовно етимологічного значення нових форм заходів контролю, якими є інспекційне відвідування та невідвізне інспектування, то «інспектування» визначається в «Словнику української мови» як «дія за значенням інспектувати», що у свою чергу означає «здійснювати контроль, перевіряти правильність чийх-небудь дій шляхом нагляду»¹⁶⁵.

В останні роки досить поширеним став підхід, згідно з яким доцільності розмежовувати поняття нагляду і контролю немає, а їх слід трактувати в єдності. Аналізуючи такі дефініції, видається доцільним знов-таки згрупувати їх за кількома підходами. Насамперед, можемо ще раз констатувати переваги діяльнісного підходу. Він був покладений в основу законодавчої дефініції Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», сфера дії якого поширюється і на відносини, що виникають під час здійснення заходів державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю. Відповідно до абзацу 2 ст.1 Закону державний нагляд (контроль) визначається як «діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування... в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт

¹⁶⁴ Мельник К. Ю., Бабенко А. О. Проблеми юридичних гарантій трудових прав працівників при укладенні, зміні та розірванні трудового договору : монографія. Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2016. 240 с. С. 34–35.

¹⁶⁵ Словник української мови : в 11 т. Т. 4. С. 33.

та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища»¹⁶⁶.

Галузеве енциклопедичне визначення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю полягає в трактуванні його як діяльності «компетентних державних та громадських органів чи їх представників, спрямованої на захист трудових прав працівників»¹⁶⁷.

Непоодинокими є доктринальні дефініції нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, які визначають їх або як діяльність, або як правову форму діяльності. Так, О. Г. Середа визначає нагляд і контроль як діяльність спеціально уповноважених органів держави та об'єднань громадян, «спрямовану на охорону і захист трудових прав працівників, однакове та об'єктивне застосування трудового законодавства, а також на запобігання порушенням законодавства у цій сфері»¹⁶⁸. Болгарські вчені А. Андрєєва, Г. Йолова та Д. Димитрова розуміють нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю як особливу діяльність держави «щодо забезпечення законності на різних етапах виникнення і розвитку трудових відносин»¹⁶⁹. І. В. Лагутіна, аналізуючи державний нагляд і контроль як форму захисту трудових прав працівників, визначає його як «особливу форму юридичної діяльності системи уповноважених органів»¹⁷⁰. На думку А. О. Замченко, державний нагляд та контроль за дотриманням

¹⁶⁶ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. *Офіційний вісник України*. 2007. № 44. Ст. 1771.

¹⁶⁷ Мішук М. О. Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю. *Велика українська юридична енциклопедія*. Т. 11. С. 340.

¹⁶⁸ Середа О. Поняття і сутність нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства. *Публічне право*. 2012. № 4 (8). С. 229.

¹⁶⁹ Andreeva A., Yolova G., Dimitrova D. The labour inspectorate as a supervisory authority on compliance with labour legislation. *Economics & Law Volume*. 2022. Volume IV. Issue I. P. 120. DOI:10.37708/el.swu.v4i1.9.

¹⁷⁰ Лагутіна І. В. Державний нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю як форма захисту трудових прав працівників. *Держава і право. Збірник наук. праць: юридичні і політичні науки*. Вип. 30. Київ, 2008. С. 390.

законодавства про працю охоплює елементи правоохоронної, організаційно-виконавчої та іншої управлінської діяльності¹⁷¹.

Згідно з інструментально-функціональним підходом як нагляд, так і контроль окремо, або ж у змістово єдиному їх розумінні, розцінюють ще й як гарантію законності. В. М. Андріїв, розмежовуючи правові гарантії у сфері охорони та захисту прав, свобод та законних інтересів на нормативно-правові та організаційно-правові, до останніх, з-поміж інших, відносить діяльність профспілок, а також спеціально уповноважених державних органів, які здійснюють нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю. Вчений акцентує увагу на тому, що «організаційно-правова характеристика цих гарантій полягає в тому, що організаційна діяльність названих інституційних утворень здійснюється лише на підставі та завдяки виконанню відповідного законодавства»¹⁷².

З позицій управлінсько-функціонального підходу нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю розцінюють як функцію правової, демократичної, соціальної держави¹⁷³.

Застосовуючи системний підхід з урахуванням статичного й динамічного аспектів, вчені розцінюють нагляд і контроль за додержанням законодавства, з одного боку, як ланки системи управління в цілому та «в царині трудових і пов'язаних з ними відносин» зокрема¹⁷⁴, а з іншого – як «процес взаємодії елементів соціальної системи»¹⁷⁵. На основі синергетичного методологічного підходу нагляд і контроль за додержанням

¹⁷¹ Замченко А. О. Принципи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України : дис. ... канд. юрид. наук. С. 26.

¹⁷² Андріїв В. М. Забезпечення захисту трудових прав працівників. *Соціальне право України : науковий збірник*. Чернівці : Черніг. держ. технол. ун-т, 2013. № 1 (2). С. 24.

¹⁷³ Держава та її органи як суб'єкти трудового права: теоретико-прикладний нарис : монографія / К. В. Гончарова, Ю. Ю. Івчук, С. М. Прилипка, О. М. Ярошенко. Харків : Право, 2014. С. 60.

¹⁷⁴ Там само. С. 58.

¹⁷⁵ Там само.

законодавства про працю аналізуються як «способи саморегуляції соціальної системи»¹⁷⁶.

Оскільки нагляд і контроль є багатоаспектними поняттями, заслуговує на увагу комплексний підхід до їх розуміння. Так, Д. В. Бурлаченко пропонує розглядати нагляд і контроль в таких значеннях: «1) як окремий правовий інститут у системі трудового права; 2) як правовідносини у системі правовідносин у сфері праці; 3) як одну з юрисдикційних форм захисту трудових прав; 4) як діяльність уповноважених державних і громадських органів (організацій, їх об'єднань), органів місцевого самоврядування; 5) як правову процедуру, що здійснюється в передбаченому законодавством порядку»¹⁷⁷.

Якщо нагляд і контроль за додержанням трудового законодавства як правовий інститут, діяльність та форму захисту доцільно розглядати в єдності, то в аспекті особливостей здійснення процедури нагляду і контролю (й відповідних правовідносин) з'являється більше підстав для розмежування цих понять.

Привертає увагу запропонований польським науковцем Д. Маковським розгляд контролю і нагляду як основних форм реалізації завдань інспекції праці¹⁷⁸. Ці основні форми виконання завдань найчастіше називають функціями інспекції праці, а також напрямками (видами) інспекційної діяльності.

Контроль, який здійснює інспекція праці, є функцією, яка тісно пов'язана з її походженням. Фабричне законодавство передбачало проведення перевірки умов праці шляхом відвідування робочих місць з метою захисту життя і здоров'я робітників. Тому функцію перевірки вважають своєрідною «передфункцією» власне інспекції праці¹⁷⁹, оскільки

¹⁷⁶ Там само.

¹⁷⁷ Бурлаченко Д. В. Нагляд і контроль у системі захисту трудових прав і свобод. С. 71.

¹⁷⁸ Makowski D. Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy. S. 154–155.

¹⁷⁹ Там. S. 164.

вона передусе та зумовлює реалізацію інших функцій, спрямованих на відновлення законності. На погляд дослідника, з метою визначення правової природи перевірки як функції інспекції праці, слід звернутися до досягнень науки адміністративного права, оскільки норми, які регулюють її діяльність, належать до «законодавства про управління працею»¹⁸⁰.

Під контролем розуміють функцію управління, яка полягає в перевірці та оцінці конкретної діяльності чи відповідності стану підконтрольного об'єкта встановленим нормативам. Адміністративісти виокремлюють такі стадії (фази) процесу контролю: етап збору інформації, етап аналітичної оцінки та коригуючий етап. Традиційно контроль ототожнюють з перевіркою, оскільки слово «контроль» походить від «controle», що в перекладі з французької означає перевірка або спостереження з метою перевірки¹⁸¹. За іншого підходу перевірка включається до процесу контролю і означає ту його частину, яка полягає в безпосередньому спостереженні за підконтрольним суб'єктом. Інспектування зазвичай пов'язують з початковим, інформаційно-розвідувальним етапом контрольної діяльності. При цьому на завершальній стадії контролю – етапі коригувального впливу, застосовуються такі юридичні інструменти, як акти, рекомендації, заяви, які адресуються як підконтрольному суб'єкту, так і державі з метою удосконалення законодавства. Вважається, що контрольна функція не передбачає застосування щодо підконтрольного суб'єкта владних заходів впливу, спрямованих на виправлення та усунення порушень законодавства. Перевірка сама по собі має за мету визначити фактичний стан дотримання підконтрольним суб'єктом встановлених трудових норм і правил охорони праці. На відміну від функції контролю інспекції праці, здійснювана нею функція нагляду передбачає можливість одностороннього втручання суб'єкта нагляду в правове становище піднаглядового суб'єкта задля

¹⁸⁰ Там. S. 165.

¹⁸¹ Вітвіцький С. С. Співвідношення термінів «контроль» та «нагляд»: проблеми теорії, аналіз законодавства. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2014. № 12. Т. 1. С. 93.

усунення порушень законодавства. Тому здійснюючи порівняльний аналіз понять нагляду і контролю найчастіше роблять висновок про те, що нагляд включає в себе всі елементи (стадії) контролю, а також додатково передбачає можливість застосування владного втручання в діяльність піднаглядового суб'єкта з метою корегування¹⁸². З цього випливає, що контроль може виконувати не тільки власну функцію, а й бути частиною більш широких функцій, до яких, з-поміж інших (зокрема, консультативно-інформаційної функції), належить нагляд. У такому разі контроль виступає не самостійною функцією, а складовою функції нагляду. Як наголошують в літературі, нагляд – це безперервна діяльність, яка є обов'язком, що впливає зі здійснення влади, тоді як контроль – це діяльність, спрямована на належне здійснення цієї влади¹⁸³.

Нагляд як функція інспекції праці також розглядається в широкому і вузькому значенні. У широкому значенні під наглядом розуміється вся сфера компетенції інспекції праці, що ґрунтується на конституційно закріпленому зобов'язанні держави забезпечувати «належні, безпечні й здорові умови праці». У такому розумінні та з огляду на його мету (яка є єдиною з метою контролю – забезпечення охорони трудових прав), нагляд може включати здійснення дій організаційного характеру, як-то інструктування, консультації, правова допомога. У вузькому значенні нагляд – це адміністративний вид діяльності, ознакою якого є можливість владного втручання в правову сферу діяльності роботодавця з метою захисту трудових прав. Л. Парон акцентує на розумінні адміністративного нагляду як «контролю кваліфікованого характеру» з можливістю застосування засобів владного впливу щодо підконтрольного суб'єкта¹⁸⁴. Можна зробити висновок, що стосовно характеристики функції інспекції праці доцільно

¹⁸² Makowski D. Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy. S. 172–173.

¹⁸³ Там. S. 173.

¹⁸⁴ Paroń Ł. Stosowanie środków kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem przepisów i zasad ochrony pracy w praktyce inspektorów pracy. P. 105.

використовувати широке розуміння нагляду, яке виходить за межі його розуміння в суто адміністративному значенні, враховуючи спектр взаємопов'язаних завдань, що покладається на названий орган згідно з ч. 1 ст. 3 Конвенції МОП № 81 1947 р. про інспекцію праці у промисловості й торгівлі¹⁸⁵.

Водночас, аналізуючи нагляд і контроль як функції інспекції праці, Д. Маковський акцентує на тому, що нагляд, на відміну від контролю, не є «функцією, яка обтяжує інспекцію праці за своєю природою»¹⁸⁶. Характерною ознакою інспекції, пов'язаною з історією її виникнення, було наділення останньої правом здійснювати перевірки (контроль/інспектування). Наділення інспекції праці наглядовою функцією пов'язано з вибором нормативної концепції щодо організації охорони праці. На користь такої точки зору говорить той факт, що наприкінці XIX – початку XX ст. у різних країнах створювалися інспекції праці двох функціональних моделей. Якщо перша характеризувалася наявністю повноважень здійснювати як контроль, так і нагляд, то інша обмежувалася правом тільки перевіряти дотримання законодавства про працю, але була позбавлена наглядових повноважень, не маючи владних важелів впливу на відновлення законності. У такому разі про результати перевірки інспектори повідомляли інші уповноважені органи.

Слід наголосити, що в радянські часи до КЗпП УРСР 1971 р. була включена глава XVIII «Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю», а в межах предмету трудового права виокремлювався відповідний інститут. Окрім того, функція нагляду і контролю була делегована профспілкам, у віданні яких перебували правова та технічна інспекції. Така модель була поширена в низці країн «соціалістичного табору». Натомість в

¹⁸⁵ Конвенція Міжнародної організації праці № 81 1947 р. про інспекцію праці у промисловості й торгівлі (Конвенцію ратифіковано Законом України № 1985-IV від 08.09.2004). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 24. С. 1058.

¹⁸⁶ Makowski D. Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy. S. 175.

європейських країнах, які перебували поза зоною впливу відповідної радянської практики, сформувався інститут державної інспекції праці, чому значною мірою сприяли ухвалені МОП відповідні конвенції та рекомендації. Розуміння інспекції праці при цьому розмежовують за інституційною та функціональною ознакою. Термін «інспекція праці» в суб'єктному (інституційному) розумінні означає «знеособлену» установу (сукупність установ), яка (які) здійснюють державний нагляд (контроль) за дотриманням трудового законодавства. У функціональному розумінні під інспекцією праці розуміють власне функцію державного нагляду (контролю), яка реалізується у процесі здійснення такої інспекції та спрямована на забезпечення законності та верховенства права у сфері праці. У «Загальних принципах інспекції праці щодо здоров'я та безпеки на робочому місці», ухвалених Комітетом старших інспекторів праці Європейської комісії (SLIC) 13 листопада 2015 р., інспекція праці визначається в широкому розумінні як багатовимірна діяльність, яка має політичний, економічний, культурний та соціальний контексти¹⁸⁷.

Доцільність галузевого використання терміна «державна інспекція праці» замість «державного нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю» засвідчує його етимологічний аналіз. Так, відповідно до «Словника української мови», термін «інспекція» має три значення: 1) нагляд за правильністю дій і дотриманням установлених правил різними підприємствами, установами тощо; 2) установа, організація або відділ певної установи, що здійснює інспектування чого-небудь; 3) інспектори¹⁸⁸. Закріплення правового статусу державної інспекції праці на законодавчому рівні (чого в Україні поки що не здійснено, хоча

¹⁸⁷ Common principles for labour inspection in relation to health and safety in the workplace: adopted at the 69th SLIC Plenary, Luxembourg, 13 November 2015. 37 p.

¹⁸⁸ Словник української мови : в 11 т. Т. 4. С. 33.

запропоновано в трьох проектах: Закону про працю¹⁸⁹, Закону України «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі»¹⁹⁰, Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо порядку державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю»¹⁹¹) сприятиме наближенню національного законодавства до європейського, уможливить імплементацію на законодавчому рівні конвенцій МОП, слугуватиме підставою для виокремлення інституту державної інспекції праці. У згаданих законопроектах вживаються терміни «нагляд (контроль) за додержанням законодавства про працю», «державний нагляд (контроль) за додержанням законодавства про працю», «державна інспекція праці», «інспекційне відвідування», «громадський контроль за додержанням законодавства про працю». Водночас відсутні дефініції цих понять. У проекті закону «Про працю» взагалі немає спеціальної статті, присвяченої визначенню термінопонять, що порушує усталену традицію включення до нормативно-правових актів норм-дефініцій задля реалізації принципу правової визначеності.

Отже, аналіз розвитку концепції нагляду і контролю за додержанням фабричного (робітничого, трудового) законодавства в ретроспективі правової думки дозволив виявити та розкрити спрямування наукових пошуків та їх результати.

¹⁸⁹ Проект Закону України «Про працю» (2022). URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=43600842-3772-427f-a725-39e35ae3adb8&title=ProektZakonuUkrainiproPratsiu>

¹⁹⁰ Проект Закону про безпеку та здоров'я працівників на роботі № 10147 від 13.10.2023 р./ Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42995>

¹⁹¹ Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо порядку державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю» (2021). URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?id=c3f708b7-b207-401b-9885-fae03b16cf10&lang=uk-UA&title=ProektZakonuUkrainiproVnesenniaZminDoDeiakikhZakonodavchikhAktivSchodoPoriadkuDerzhavnogoNagliadu-kontroliu-ZaDoderzhanniamZakonodavstvaProPratsiu&showMenuTree=true>

2.2. Еволюція наукових поглядів на місце інституту нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю в системі права

Становлення і розвиток інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю слід розглядати в загальному контексті генезису системи права, насамперед таких її галузевих складових, як адміністративне та трудове право. Це своєю чергою передбачає всебічне дослідження історико-теоретичного зрізу питання.

Теоретичне пізнання розглядається в науковій літературі як «історія об'єкта, тобто логіка його розвитку, становлення, логіка формування його «органів», його частин – функцій, логіка його цілісності, логіка його як процесу...»¹⁹². Враховуючи, що відносини нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю урегульовуються в правовій формі, а правове регулювання є формою державного впливу на суспільні відносини, то є очевидним, що з'ясування сутнісних характеристик нагляду і контролю не лише в статичній, а й в конкретно-історичних умовах в динаміці, уможливорюється рамками цілісного дослідження генезису інституту права «у зв'язку із генезисом суспільства, права і держави»¹⁹³. За слушним зауваженням М. І. Мірошніченко, йдеться «про необхідність відтворення в теорії дійсної історії права і правових явищ, як органічних аспектів буття суспільства»¹⁹⁴. Власне саме історія права надає той широкий спектр інформаційних джерел, які уможливають наукові критерії оцінки суспільних явищ, формулювання теоретичних висновків на міцному фундаменті фактів.

¹⁹² Методологические проблемы современной науки / Молодцов В. С. (отв. ред.), Ильин А. Я., Коршунов А. М. и др. Москва : Изд-во МГУ, 1970. С. 332–333.

¹⁹³ Мірошніченко М. І. Генезис правової системи України: теоретико-методологічний аспект: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ, 2012. С. 99.

¹⁹⁴ Там само. С. 87.

Український вчений, доцент кафедри поліцейського права Імператорського університету святого Володимира А. Я. Антонович, розцінюючи благоустрій як складову політекономії, а благочиння як складову державного права, визнавав водночас чимало спільного між ними як категоріями поліцейського права з огляду на їх спільну мету. Зокрема, вчений зауважував, що промисловий благоустрій, спрямований на покращення виробництва і на справедливу винагороду робітників, немислимий без охорони життя, майна і здоров'я останніх. З іншого боку, заходи суто поліцейські мають почасти господарське значення, забезпечуючи або обмежуючи право вільно розпоряджатися працею і капіталом, прикладом чого називав закони про роботу на фабриках. Будучи ліберально налаштованим вченим-економістом, він виступав проти надмірного втручання держави в економіку з тим, щоб заходами «надмірного нагляду» не ускладнювати приватне підприємництво. А. Я. Антонович стверджував, що значення має не стільки окреслення певних рамок для управлінської діяльності держави, скільки встановлення такої взаємодії між державними органами, за якої можливе досягнення народного добробуту, немислимого, на його думку, без свободи особистості¹⁹⁵.

На початку ХХ ст. вчені-адміністративісти звертаються до дослідження функціональних аспектів нагляду і контролю. І. Т. Тарасов, акцентуючи на дотриманні бажаної вимоги відокремлення контролю від управління, виділив правила здійснення контрольної діяльності: 1) контрольні органи мають бути незалежні від підконтрольних; 2) результат контролю повинен мати юридичні наслідки; 3) контролюючі органи не повинні брати участь в управлінських діях щодо виконання їх розпоряджень та приписів, обмежуючись суто контрольними функціями¹⁹⁶. Вчений привертав увагу до необхідності задля забезпечення суспільних і державних інтересів

¹⁹⁵ Антонович А. Я. Курс государственного благоустройства (полицейского права). Киев : Тип. В. И. Завадского, 1890. Ч. 1. С. 96–97.

¹⁹⁶ Terela H. Social and legal supervision and control for compliance with factory legislation in scientific views of the late XIX – early XX century. P. 227.

поширювати нагляд і контроль не лише на публічних, а й на приватних осіб, зокрема, промисловців.

До питання правової природи нагляду і контролю за дотриманням фабрично-заводського законодавства зверталися й вчені та практики, які заклали основи науки промислового (робітничого, трудового) права. Йдеться, зокрема, про Л. С. Талья та про тих фабричних інспекторів, які узагальнили свій досвід та виклали бачення нових відносин, урегульованих нормами фабричного законодавства. Як зауважував Л. С. Таль, «почасти порядок підприємства нормується державою, і в цій частині він становить предмет юридичної дисципліни, іменованої то робітничим, то фабричним законодавством, то промисловим, то соціальним правом»¹⁹⁷. Аналізуючи своєрідність регулювання відносин між промисловцями і робітниками в Російській імперії, Л. С. Таль зазначав, що втручання держави в діяльність промислових підприємств практикувалось, але мало при цьому суто зовнішній та примусовий характер. Це своєю чергою перешкоджало вияву ініціативи зацікавлених суспільних груп. Робітники перебували під «всебічною опікою і пильним наглядом адміністрації», механічно підкорювалися «господарям» (власникам), влада яких начебто запозичувала свій авторитет від держави. Визнаючи видання в Російській імперії досить значної кількості спеціальних законів про фабрично-заводську промисловість, Л. С. Таль зауважував, що в них «незмінно переважала поліцейська точка зору над соціальною»¹⁹⁸. Отже, – резюмував Л. С. Таль, – тогочасне промислове право мало «централізований або публічно-правовий характер; воно складало лише галузь адміністративного (поліцейського) права»¹⁹⁹.

Коментуючи Закон від 3 червня 1886 р., В. П. Литвинов-Фалінський наголошував на важливості правового регулювання відносин там, де

¹⁹⁷ Cit. by: Ibid.

¹⁹⁸ Cit. by: Ibid. P. 222.

¹⁹⁹ Ibid.

панували «безлад та свавілля»²⁰⁰. Він зазначав, що в рамках фабричного законодавства наймані відносини переносяться з галузі приватного цивільного права в галузь права публічного. Як відомо, відносини між робітниками і власниками, засновані на договорі особистого найму, регулювалися спочатку нормами цивільного права, які виокремилися уже за радянських часів в окрему галузь – трудове право. Стосовно фабричного законодавства, то історія його розвитку нерозривно пов'язана з публічним за своїм характером інститутом нагляду і контролю за дотриманням його норм – фабричною інспекцією. Якщо виходити зі змісту ст. ст. 1–2 Статуту про промислову працю (видання 1913 р.), то сфера дії його норм спрямовувалася на забезпечення належного порядку та благоустрою, а також безпеки на фабриках, заводах і гірничих промислах. При цьому на фабричну інспекцію покладалася «нагляд за виконанням фабрикантами і робітниками правил, які визначають їх обов'язки і взаємні між ними відносини» (п. 5. ст. 34 Статуту про промислову працю).

Критикуючи позицію тих вчених, хто відносив до договірних зобов'язання щодо забезпечення охорони життя і здоров'я робітників від шкідливих виробничих чинників, Л. С. Таль обґрунтовував їх іншу правову природу. Такі зобов'язання впливали, зокрема, із норм закону від 2 червня 1903 р., які визначали професійні ризики промисловця, мали позадоговірний, публічно-правовий характер. Сутність нового закону полягала не в тому, що на власників підприємств покладалася обов'язок здійснити винагороду робітникам за заподіяні їх сім'ям збитки внаслідок втрати працездатності чи смерті, оскільки така відповідальність встановлювалася загальними цивільними законами. Як підкреслював Л. С. Таль, основне значення цього

²⁰⁰ Дибань М. П. Порухення трудових прав працівників у сучасних умовах : дис. канд. юрид. наук : 12.00.05 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2017. С. 34.

закону полягало в детальній розробці умов реалізації з боку потерпілих робітників їх права вимагати такої винагороди²⁰¹.

Отже, визнання державою суб'єктивних прав у сфері праці (йдеться передусім про право на безпечні умови праці як складової права на життя, право вимагати відшкодування збитків внаслідок нещасного випадку) та обов'язків роботодавців (забезпечувати безпечні умови праці) стало тим каталізатором, який спричинив становлення та розвиток інституту нагляду (контролю) за дотриманням фабричного (робітничого, трудового) законодавства.

У тогочасних наукових колах провідним залишалося питання щодо критеріїв розмежування публічного і приватного права. Прихильники матеріальної теорії слідом за Доміцієм Ульпіаном за основу брали зміст правових відносин, інтерес. Представники формальної теорії, засновником якої вважають Рудольфа фон Ієрінга, вбачали основну відмінність у способах захисту прав. Третя – змішана теорія – ґрунтувалася на поєднанні обох критеріїв. Так чи інакше, але по суті вчені не лише одностайно вважали відносини щодо охорони та захисту прав робітників публічними, а й визначали особливості способів захисту таких прав. Захист публічного інтересу покладався на органи державної влади, від яких мала йти ініціатива щодо такого захисту, а останній відбувався в рамках адміністративного або кримінального процесу²⁰².

Показово, що в період зростання хвилі страйків напередодні революції 1905–1907 рр., розглядаючи справу фабриканта Смирнова про зниження заробітної плати робітникам внаслідок закриття фабрики в несвяткові дні та зниження розцінок за начебто існування попередньої згоди на те робітників, Кримінальний касаційний департамент Сенату Російської імперії став на захист останніх. У мотивувальній частині рішення зазначалося, що згода

²⁰¹ Terela H. Social and legal supervision and control for compliance with factory legislation in scientific views of the late XIX – early XX century. P. 228.

потерпілого аж ніяк не завжди і не обов'язково виключає злочинність діяння, а саме вирішення питання залежить від специфіки відносин, що охороняються законом (чи має це державне значення, чи стосується лише приватних осіб). «Не підлягає сумніву, – зазначалося в рішенні, – ...все фабричне законодавство... має державне значення. Лише за цієї умови фабричне законодавство і може мати *raison d'être* (цільове призначення (франц.)), оскільки говорити про свободу договірних відносин у взаємних відносинах фабрикантів і фабричних робітників за повної економічної залежності останніх від представників капіталу не виявляється можливим»²⁰³. Саме тому, обґрунтовувалося судовим рішенням, «ціла галузь договірних відносин в інтересах загального блага поставлена законом у відомі межі, договірні сторони наділені особливими правами і обов'язками, виконання яких забезпечується адміністративними стягненнями в порядку фабричної інспекції... і порушення яких переслідується в порядку публічного звинувачення»²⁰⁴.

Одним із напрямів наукових пошуків було визначення ролі, значення та функцій фабричного законодавства з акцентом на публічно-правовому характері останнього як складової адміністративного (поліцейського) права. Водночас увага науковців була прикута до питання відмежування фабричного законодавства від цивільного; визначення відмінностей між договором найму та робітничим (трудовим) договором; з'ясування змісту останнього через характеристику взаємного зобов'язального характеру сторін, особливостей правового становища робітника, підкреслення його статусу як економічно слабшої сторони, обов'язок у забезпеченні захисту якої покладалася на державу. При цьому важливо акцентувати, що й нині «захист працівника як слабшого учасника є найважливішим принципом трудового права»²⁰⁵.

²⁰³ Cit. by: Ibid. P. 229.

²⁰⁴ Ibid.

²⁰⁵ Toman J., Švec M., Rak P. Pracovní právo v súvislostiach. S. 5.

Наукові розвідки особливостей публічного і приватного права проводилися відповідно до критеріїв їх розмежування, з-поміж яких – зміст відносин, інтерес та способи захисту прав. З огляду на це обґрунтовувалася наявність правовідносин змішаного публічно-приватного характеру, що чи не найяскравіше демонструвалося відносинами, які підпадали під регулювання фабричного законодавства. З одного боку, в їх основі лежав договір, з іншого, – виконання сторонами договору прав і обов'язків забезпечувалося запровадженням інститутом фабричної інспекції. У зв'язку з цим наукові пошуки стосувалися питань правореалізації та правозастосування, ефективності виконання законів у сфері найманої праці, значення у зв'язку з цим організаційно-правового забезпечення нагляду і контролю.

У 20-х рр. XX ст., коли інтелектуальна свобода досліджень обмежувалася, але ще не була остаточно викоріненою, вчені продовжували вести дискусії про природу радянського права. Цей період позначився приверненням уваги до поширеної в західних країнах теорії «соціалізації права», обґрунтування постулатів якої супроводжувалося виділенням таких ознак, як захист економічно слабкого, «захист не тільки інтересів сторін правовідносин, а й інтересів усього суспільства; ...«публіцизація» права, тобто зростання ролі публічного права»²⁰⁶.

Певною мірою переломним етапом у розвитку радянської науки, коли «марксистські сили» пішли в розгорнутий наступ «на ідеологічному фронті», можна вважати 1929 р.²⁰⁷. З цього часу радянськими ідеологами категорично заперечується теорія соціалізації трудового права. Зі згортанням НЕП у науці радянського трудового права теоретичним питанням охорони праці загалом та нагляду і контролю за охороною праці і дотриманням трудового законодавства, зокрема, увага фактично не приділялася.

²⁰⁶ Сердюк О. В. «Соціалізація права» як чинник трансформації соціологічного підходу в правознавстві. *Форум права*. 2007. № 2. С. 190. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index

²⁰⁷ Гладкий С. О. Кооперативне законодавство УСРР 1920-х років як явище правової реальності. С. 12.

Тільки наприкінці 50-х рр. XX ст. в радянській науці трудового права відновлюється дискусія про широке та вузьке розуміння охорони праці. У широкому розумінні М. Г. Александров вбачав під охороною праці всі норми «соціалістичного трудового права». До предмету трудового права вченим були віднесені відносини, які тісно пов'язані з трудовими, зокрема, відносини з нагляду за охороною праці²⁰⁸. Окрім того, охорона праці починає розглядатися вченими в таких аспектах: 1) як один із галузевих принципів трудового права та водночас міжгалузевий принцип; 2) як один із інститутів трудового права, який включає в себе і правові норми, що регламентують діяльність органів державного нагляду і громадського контролю в галузі охорони праці; 3) як одне із основних трудових прав; 4) як комплексний інститут трудового права, комплексне міжгалузеве законодавство і комплексний міжгалузевий інститут.

Дослідження правової природи та місця в системі права інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю активізувалися впродовж 70-80-х рр. Застосовуючи комплексний підхід, С. А. Голощاپов досліджував інститут охорони праці, включаючи до нього й норми, які регулюють відносини щодо нагляду і контролю²⁰⁹. Зокрема, норми, які регулюють відносини щодо контролю, що здійснюється адміністрацією підприємств, установ, організацій за дотриманням вимог інструкцій з охорони праці робітниками цих підприємств (організацій), вчений відносив до інституту охорони праці. Натомість норми, які регулюють відносини з нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства і правил з охорони праці адміністрацією підприємств, установ, організацій, що здійснюється спеціально уповноваженими на те органами держави, професійними спілками і технічною та правовою інспекціями,

²⁰⁸ Копайгора І. Д. Щодо виникнення і розвитку вчень про трудові правовідносини: історія та сучасність. Ч. 1. С. 163.

²⁰⁹ Ноженко К. В. Принципи та суб'єкти охорони праці : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2016. С. 14–15.

С. А. Голощанов вважав правоохоронними за характером, змістом яких є юридична відповідальність правопорушника (санкція), та які утворюють особливий правовий інститут. Вчений підтримував науковців, які включали норми щодо нагляду і контролю за дотриманням техніки безпеки і виробничої санітарії до інституту охорони праці за умови визнання останнього інституту як комплексного.

Відносини нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю і правил з охорони праці український правознавець О. І. Процевський відносив до організаційно-управлінських правовідносин як складової предмету трудового права²¹⁰.

З'ясовуючи характер відносин між профспілками, державними і господарськими органами з приводу встановлення умов праці та контролю за їх виконанням, С. А. Іванов пропонував розподіляти їх на дві групи – ті, що виникають всередині підприємства, і поза підприємством. Першу групу відносин, наприклад, між ФЗМК і адміністрацією, вчений визначав як колективно-трудова²¹¹. Другу групу відносин, зокрема, між інспекцією праці та підприємством, відносив до таких, що мають, з одного боку, організаційний (управлінський) характер та є об'єктом регулювання норм адміністративного права. З іншого боку, такі відносини мали за мету регулювання праці та були спрямовані на забезпечення діяльності трудового колективу, що дозволяло вченому характеризувати їх як об'єкт регулювання норм трудового права. Тож С. А. Іванов був схильний відносити сукупність таких норм до комплексного правового інституту.

Отже, радянськими вченими обґрунтовувалася складна правова природа відносин, що складалися у сфері нагляду і контролю. Вони визначалися, по-перше, як організаційно-управлінські та такі, що супроводжують суто трудові (індивідуальні) правовідносини. По-друге,

²¹⁰ Вишневецька С. В., Панчишак Р. А. Особливості організаційно-управлінських відносин у сфері праці. *Юридичний вісник*. 2017. № 2(43). С. 110.

²¹¹ Копайгора І. Д. Щодо виникнення і розвитку вчень про трудові правовідносини: історія та сучасність. Ч. 1. С. 163.

розцінювалися як правоохоронні за функціональною спрямованістю. По-третє, визначалися як колективні, якщо стосувалися контролю в межах підприємства, та регулювалися нормами трудового права. Відкидаючи ідеологічне нашарування, до здобутків правової думки 70–80-х рр. XX ст. можна віднести обґрунтування складної правової природи відносин нагляду і контролю, комплексних за своїм характером та такими, що є водночас організаційно-управлінськими за суб'єктами та правоохоронними за функціями та метою здійснення.

Характеризуючи нагляд і контроль як правовий інститут, слід зауважити, що питання про його місце в системі права продовжує залишатися дискусійним. Беручи за основу галузевий підхід, заснований на предметі та методі правового регулювання, низка вчених визначає правовідносини з нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю як адміністративно-правові за своїм характером, що є зовнішніми щодо трудових. Так, в обґрунтування такого підходу Н. Б. Болотіна наводить наступні аргументи: 1) характерний для адміністративно-правових відносин стан підпорядкованості, в яких перебувають підконтрольні суб'єкти – роботодавці та державні органи, наділені контрольно-наглядовими повноваженнями; 2) можливість наглядового органу давати власникові (уповноваженому ним органу) владні, обов'язкові для виконання розпорядження; 3) застосування заходів адміністративної відповідальності за виявлені порушення законодавства²¹². Прихильники такої точки зору, як виняток, виокремлюють інститут громадського контролю за додержанням законодавства про працю, відносячи його безпосередньо до системи трудового права, оскільки його суб'єктами є роботодавець і профспілки та їх об'єднання.

Такий підхід заперечує Д. В. Бурлаченко. Вчений з позиції концепції власне трудових і безпосередньо пов'язаних із ними відносин як предмету

²¹² Болотіна Н. Б. Трудове право України : підручник. 5-те вид., перероб. і доп. Київ : Знання, 2008. С. 835.

трудового права, відносить нагляд і контроль до другого виду правовідносин. Виходячи з концепції предмету трудового права як сукупності індивідуальних і колективних правовідносин, зараховує відносини нагляду і контролю до самостійного виду правовідносин²¹³.

Переважає більшість учених-трудовиків, з-поміж яких П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, З. Я. Козак та інші, акцентуючи увагу на публічному характері нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, вважають, що такі відносини є охоронними, які спрямовані на забезпечення дотримання регулятивних норм трудового права, є відносинами, які тісно пов'язані з трудовими, а отже, становлять особливий самостійний інститут трудового права. Більше того, не обмежуючись суто трудовими відносинами, сфера дії нагляду і контролю поширюється на усі відносини застосування праці, тому мову потрібно вести про здійснення нагляду і контролю не тільки за трудовим законодавством, а й за законодавством про працю, що є значно ширшим поняттям²¹⁴.

М. В. Данилова визначає відносини з нагляду та контролю за охороною праці та дотриманням трудового законодавства як складову системи правоохоронних відносин у трудовому праві, виділяючи при цьому зовнішніх суб'єктів (органи нагляду і контролю) та внутрішніх (працівник і роботодавець) за сферою реалізації прав та виконання обов'язків такими суб'єктами²¹⁵. Натомість відносини щодо здійснення профспілкового контролю вчена відносить до організаційно-управлінських.

Г. І. Чанишева та І. А. Римар до системи правовідносин у сфері праці як категорії більш широкої, ніж трудово-права сфера, включають трудові

²¹³ Бурлаченко Д. В. Нагляд і контроль у системі захисту трудових прав і свобод. С. 156.

²¹⁴ Трудове право України: академічний курс : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. П. Д. Пилипенка. 2-е вид., перероб. і доп. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2006. 544 с.; Пилипенко П. Д. Проблеми теорії трудових правовідносин в умовах переходу України до ринкової економіки : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2001. С. 19.

²¹⁵ Данилова М. В. Проблеми співвідношення охоронних та організаційно-управлінських відносин у трудовому праві : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2019. С. 6, 12.

правовідносини, які становлять предмет трудового права, та відносини іншої галузевої належності²¹⁶. О. М. Обушенко, слушно зазначаючи, що правові інститути не завжди співпадають з видами трудових відносин, які становлять предмет трудового права, пояснює це тим, що «окремі правові інститути здійснюють правову регламентацію кількох видів трудових відносин або мають міжгалузевий характер»²¹⁷.

Визнаючи приналежність інституту державного нагляду (контролю) та громадського контролю за дотриманням трудового законодавства до системи трудового права, вчені С. В. Вишновецька, М. І. Іншин, В. Л. Костюк, В. П. Мельник підкреслюють його міжгалузевий характер, що регламентується нормами як трудового, так і адміністративного права²¹⁸.

Коментуючи формування останнім часом нової цілісної концепції забезпечення здорових і безпечних умов праці, що супроводжується ухваленням у низці країн законів про безпеку та охорону праці, С. І. Вишновецька відносить норми щодо контролю (нагляду) за охороною праці до комплексного міжгалузевого інституту²¹⁹.

Однією з сучасних концепцій, яку поділяють, зокрема, вчені-трудовики М. В. Лушнікова та А. М. Лушніков, є розмежування понять контроль (нагляд) за додержанням норм трудового права і трудовправовий контроль. Якщо перше із понять, маючи більш широке міжгалузеве значення, включає контроль (нагляд), що регулюється нормами різних галузей права – конституційного, адміністративного, цивільно-процесуального, міжнародного, то трудовправовий контроль – вузьке галузеве поняття,

²¹⁶ Чанишева Г. І., Римар І. А. Правове регулювання індивідуальних трудових відносин : монографія. Одеса : Фенікс, 2016. 192 с. С. 162.

²¹⁷ Обушенко О. М. Співвідношення інституту охорони праці з іншими інститутами трудового права України. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 228.

²¹⁸ Трудове право України : підручник / [С. В. Вишновецька та ін.; за заг. ред. М. І. Іншина, В. Л. Костюка, В. П. Мельника]. 2-ге вид, перероб. і допов. Київ : Леся, 2016. С. 30.

²¹⁹ Вишновецька С. В. Сфера дії трудового права: актуальні проблеми. *Сфера дії трудового права та права соціального забезпечення* : матеріали V Всеукраїнської наук.-практ. конф. (м. Харків, 28 жовтня 2016 р.); за заг. ред. К. Ю. Мельника / МВС України, Харківський нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2016. С. 68–71.

пов'язане із суто трудовими та похідними від них відносинами, що передують, супроводжують і витікають із трудових, і стосується діяльності щодо здійснення контролю безпосередньо суб'єктами трудового права²²⁰. Відповідно порядок і засоби здійснення такого контролю мають визначатися природою трудових прав і обов'язків суб'єктів цієї галузі права. Невипадково в теорії права прийнято зміст правовідносин розкривати через обов'язки його суб'єктів, оскільки їм кореспондують права іншого суб'єкта.

Як відомо, нагляд і контроль регламентується різними галузями права, маючи свою джерельну базу та власний суб'єктний склад. Якщо для публічних галузей права характерним є державний, відомчий та муніципальний контроль, то для приватних додається ще й контроль, який здійснюється й іншими суб'єктами, зокрема сторонами договору. Інститут нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, як і галузь трудового права в цілому, має змішаний характер, будучи «симбіозом» приватного і публічного. Це виявляється, по-перше, в тому, що контроль здійснюють як державні, так і недержавні суб'єкти. Громадський контроль здійснюють профспілки та їх об'єднання. Органи місцевого самоврядування здійснюють контроль на підприємствах, в установах і організаціях, що перебувають у комунальній власності. Внутрішній контроль здійснюється роботодавцем. По-друге, контроль за виконанням колективних договорів і угод здійснюється безпосередньо сторонами. Загалом контроль в рамках соціального діалогу (соціально-партнерський контроль) притаманний лише трудовому праву та слугує створенню необхідних правових умов для досягнення оптимального узгодження інтересів сторін трудових відносин, держави та територіальної громади. За часом проведення такий контроль може бути як попереднім (при створенні проєкту колективного договору

²²⁰ Терела Г. В. Місце інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю у системі трудового права. *Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір* : матеріали VII Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 7 червня 2018 р.). Полтава : ПУЕТ, 2018. С. 122–123.

(угоди)), так і поточним (поточне виконання умов колективних договорів та угод) та наступним (контроль за результатами виконання договорів та угод).

Якщо враховувати, що в основу поділу права на приватне і публічне покладено інтерес, то є очевидним наступне: належно організована діяльність суб'єктів соціального діалогу у сфері трудових відносин – профспілок, організацій роботодавців, органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення нагляду (контролю) за додержанням норм трудового права, спрямована на забезпечення як приватного інтересу найманого працівника та роботодавця, так і публічного (суспільного) інтересу.

А. Мусяла, розмірковуючи над підвищеним інтересом у сучасній польській доктрині до методу адміністративно-правового регулювання для вирішення проблем трудового права, акцентує на тому, що норми трудового права покликані сприяти реалізації людського блага у процесі узгодженої праці.²²¹ Вчена посилається на погляди відомого вченого-адміністративіста Я. Циммермана, який обґрунтовував, що адміністративне право ніколи не має створюватися саме по собі чи заради управління, воно має регулювати відносини між державою та особою, служити на благо людини та на благо людських спільнот. При цьому благо людини трансформується в приватний інтерес, а благо спільноти – в суспільний інтерес. У питанні задоволення суспільного та приватного інтересу в сфері нагляду і контролю за додержанням трудового законодавства норми адміністративного та трудового права мають спільну мету. При цьому в демократичній країні з верховенством права сфера публічно-правового регулювання має бути зведена до мінімуму, але вона ніколи не може бути «нульовою». У зв'язку з цим А. Мусяла слушно зауважує, що нині відбувається зміна характеру адміністрування у сфері праці в напрямі перетворення публічного управління

²²¹ Musiała A. O atrakcyjności aksjologii prawa administracyjnego dla systemu prawa pracy i tego konsekwencjach. *Krytyka Prawa*. 2021. T. 13, № 3. S. 228–240. URL: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

в систему надання послуг. Такі тенденції безпосередньо стосуються регулювання інспекційної діяльності, її методів (надання інформаційно-консультативних послуг тощо).

Проілюструвати розмежування контролю і нагляду за дотриманням законодавства про працю як комплексного міжгалузевого інституту та трудовправового контролю, який підпадає під предмет регулювання трудового права, можна на прикладі постанови Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 р. «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»», якою затверджено порядок та суб'єкти здійснення державного контролю та державного нагляду за дотриманням законодавства про працю²²². Державний контроль здійснюється інспекторами праці у формі інспекційних відвідувань та невиїзних інспектувань з метою перевірки дотримання роботодавцями законодавства про працю. Його суб'єктами є інспектор праці та роботодавець. Окрім того, інспектори праці можуть залучати до участі у здійсненні інспекційних відвідувань представників профспілок і роботодавців, їх організацій та об'єднань. Такий контроль носить вертикальний, управлінський (адміністративний) характер, водночас має специфіку через можливість залучення працівників. В останньому випадку такі відносини підпадають і під предмет регулювання трудового права, належать до організаційно-управлінських відносин, які супроводжують «суто трудові» (індивідуально-трудова) відносини та спрямовані на забезпечення трудових прав.

Метою державного нагляду за дотриманням законодавства про працю є виявлення порушень та недоліків під час здійснення центральними органами виконавчої влади контрольних повноважень. Суб'єктами таких відносин є уповноважена посадова особа Держпраці та центральний орган виконавчої

²²² Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2017 р. № 295. *Офіційний вісник України*. 2017. № 38. Ст. 1205.

влади (об'єкт нагляду). Такі відносини є суто адміністративними за своїм характером.

Р. С. Мельник, досліджуючи систему права з позиції нових підходів до праворозуміння, доходить висновку про те, що «термін «самостійна галузь» є певною мірою абстрактною, догматичною моделлю»²²³ для виконання теоретичних завдань, тому у сфері правозастосування стверджувати про повну самостійність галузі, а тим паче інституту, навряд чи можливо. Досліджуючи категорію «праця» в адміністративному праві, Н. В. Дараганова визнає, що часто «виникають змішані області, утворюються прикордонні предмети правового регулювання...»²²⁴.

Слід враховувати, що контроль за виконанням конвенцій і рекомендацій здійснює МОП шляхом заслуховування доповідей держав-членів, а також отримання скарг від громадських організацій та інших держав²²⁵. У світі поширюється практика залучення інспекцій праці до здійснення транскордонних перевірок. 18 лютого 2011 р. інспекції праці 11-ти країн ЄС підписали Схему Брюгге задля зміцнення співпраці в боротьбі з незадекларованою працею і транскордонним соціальним шахрайством²²⁶. Виникають відносини, які регулюються нормами міжнародного трудового права. За метою вони спрямовані на захист трудових прав, на забезпечення належної діяльності інспекцій праці, тому є складовою комплексного міжгалузевого інституту нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства. Окрім того, з огляду на подібні процеси в сучасному світі, пов'язані з глобалізацією, міжнародним співробітництвом, Д. Г. Манько слушно акцентує на актуалізації правового розвитку стосовно розробки

²²³ Мельник М. С. Що розуміти під системою права? *Адміністративне право і процес*. 2012. № 1(1). С. 10–16.

²²⁴ Дараганова Н. В. Управління охороною праці: правове забезпечення. С. 19.

²²⁵ Волохов О. С. Міжнародно-правове регулювання праці: поняття та принципи. *Держава і право*. Серія : Юридичні і політичні науки. 2012. Вип. 56. С. 349.

²²⁶ Інспекція праці та незадекларована праця в ЄС / Проєкт ЕС GLO/12/24/ЕЕС, Стратегії інспекції праці для боротьби з незадекларованою працею в Європі. МОП. Женева, 2013. С. 58. URL: <https://dsp.gov.ua/wp-content/uploads/2020/01/inspekciya-praci-ta-nezadeklarovana-pracija-v-yes.pdf>

«універсальних правових приписів, що своєю чергою призводить до формування транс- та міжгалузевих структурних елементів системи права»²²⁷.

Таким чином, визначаючи місце інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в системі права, видається обґрунтованим його розуміння як у вузькому значенні, що зводиться до поняття трудовправового контролю, так і в широкому – трактування нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю як комплексного міжгалузевого інституту. Інститут нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю має власні мету та предмет правового регулювання. Для контрольної-наглядової відносин характерними є також особливі правові засоби (трудоправові та адміністративно-правові норми, міжнародні трудові стандарти, загальноправові, галузеві, міжгалузеві, інституційні принципи, принципи міжнародного регулювання праці, національні та міжнародні правові акти) і заходи (інспекційні відвідування/невизні інспектування, громадський контроль, незалежна експертиза умов праці, контроль у сфері соціального діалогу), що ґрунтуються на поєднанні централізованого, договірного та локального способів правового регулювання²²⁸.

2.3. Історичний розвиток моделей інспекції праці через призму міжнародних та європейських правових стандартів

Загальновизнано, що фабричне законодавство, а з ним і правова регламентація державного нагляду за його дотриманням, зумовили

²²⁷ Манько Д. Г. Міжгалузевість, комплексність, інтегративність як характеристики сучасного права. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2022. № 4. С. 8–12. С. 11.

²²⁸ Терела Г. В. Місце інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю у системі трудового права. С. 125.

становлення так званого права про охорону праці – другого, після трудових правовідносин, найважливішого інституту трудового права. У широкому розумінні, як відомо, охорона праці ототожнюється із трудовим правом, має «значення системного питання і з цієї причини зарезервована до компетенції держави»²²⁹. Створення органів державного нагляду стало початком організованих кроків до поліпшення умов праці. Діяльність таких органів вважається основною гарантією верховенства права у сфері праці й настільки тісно пов'язана з охороною праці, що часто розглядається як її складова. Невипадково упродовж тривалого часу інститут нагляду і контролю визначався як складова інституту охорони праці в системі трудового права. Це пов'язано з особливим характером благ, які є предметом охорони цього інституту, насамперед, життя і здоров'я працівників. Можна натрапити на думку, що саме із впровадження фабричної інспекції бере початок сучасне законодавство про захист прав людини²³⁰.

Слід акцентувати, що перші правові рішення, ухвалені в окремих країнах у сфері нагляду за фабричним законодавством, були різноманітними і не завжди мали форму державного нагляду. Наприклад, в Англії, яка вважається колыскою фабричного законодавства, нагляд за цим законодавством спочатку мав суспільний характер і здійснювався громадськими комітетами на добровільних засадах²³¹. У Німеччині інспекційні функції покладалися спочатку на поліцію, в Австрії – на лікарів, шкільних інспекторів, церковних служителів, у Франції – на громадські комісії з місцевого нагляду, інспекторів міри і ваги, інспекторів гірничої справи, шкільних інспекторів, в Нідерландах – на місцеві органи влади²³². Проте такого роду нагляд не приніс очікуваних результатів через некомпетентність, відсутність повноважень чи їх занадто обмежений

²²⁹ Makowski D. Inspekcja pracy jako instytucja panstwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy. S. 16.

²³⁰ Там. S. 17.

²³¹ Richthofen von W. Labour inspection: A guide to the profession. P. 8.

²³² Makowski D. Inspekcja pracy jako instytucja panstwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy. S. 15.

характер, несаможостійність суб'єктів нагляду, недостатній рівень оплати праці, відсутність державного контролю за діяльністю таких суб'єктів.

У разі першопочаткового покладення функцій на поліцію невдовзі стало очевидним, що характер такого нагляду має істотні відмінності, а фабричне законодавство має занадто широку сферу дії за предметом та за колом осіб для належного нагляду з боку поліції. Неефективність названих варіантів невдовзі призвела до усвідомлення необхідності запровадження моделі державного нагляду (державної інспекції праці).

Особливістю соціально-економічних умов, які в минулому зумовили народження концепції державної інспекції праці, є їх динамічний характер. Ці умови еволюціонують разом із послідовними етапами цивілізаційного розвитку. Тому принципового значення набуває питання про вплив соціально-економічних та політичних факторів на функціонування інспекції праці. Останні відіграють ключову роль як у формуванні моделі державного нагляду за працею, так і для ухвалення конкретних правових актів, що застосовуються у цій сфері²³³.

Перш ніж розглядати становлення і розвиток інституту нагляду і контролю та його історико-правових моделей в Україні, доцільно зупинитися на загальних тенденціях, міжнародних та європейських правових стандартах, які безумовно мали вплив та й зараз впливають на національну практику правового регулювання названих відносин, надають можливість з'ясувати перспективи їх подальшого розвитку.

Дослідивши на початку ХХ ст. стан промисловості й умови праці в Західній Європі, вчений-економіст Й. М. Кулішер обґрунтовано дійшов висновку, що розвиток фабричного законодавства засвідчив проходження однакових етапів у різних країнах, послідовно охоплюючи спочатку одні, потім інші умови праці і групи робітничого класу, створюючи аналогічні за суттю норми. Таку одноманітність фабричного законодавства, трактовану ним як законодавство з охорони праці, вчений пояснював не тільки

²³³ Там. S. 17–18.

загальними для всіх країн законами суспільного розвитку, що формуються «економічною наукою і самим життям», а й однорідними в усьому цивілізованому світі «принципами моралі і гігієни»²³⁴. Це спричинило вже наприкінці XIX ст. спробу на міжнародному рівні розробити норми, спрямовані на охорону та захист праці робітників.

У березні 1890 р. у Берліні відбулася міжнародна конференція за участі представників п'ятнадцяти європейських держав. Важливими рішеннями, до яких дійшли учасники, були: 1) рекомендація підпорядкувати нагляд за виконанням законодавства з охорони праці інспекторам, незалежним як від підприємців, так і від робітників; 2) забезпечення міждержавного обміну статистичною інформацією стосовно умов праці²³⁵.

Питання інспекції праці безпосередньо пов'язане з діяльністю МОП від початку її заснування. Один із десяти принципів, закріплених в Статуті МОП як складової Версальського мирного договору 1919 р., зобов'язував сторони: «Кожна держава повинна передбачити систему інспекції, в якій повинні брати участь жінки, щоб забезпечити дотримання законів і правил щодо захисту працівників»²³⁶.

Свою діяльність МОП розпочала, коли в низці країн уже діяли органи нагляду за дотриманням фабричного (робітничого, промислового) законодавства. Так, наприкінці XIX – на початку XX ст. в європейських країнах склалися дві основні моделі державного нагляду за сферою дії – французька та англійська. Якщо для французької була характерна наявність загальної інспекції праці, яка згідно з законодавством поширювала сферу дії на всі промислові галузі та види діяльності, то англійська передбачала різні

²³⁴ Cit. by: Terela H. Social and legal supervision and control for compliance with factory legislation in scientific views of the late XIX – early XX century. P. 224.

²³⁵ Ibid.

²³⁶ The Labour Provisions of the Peace Treaties / International labour office. Geneva, 1920. 18 p. URL: https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1920/20B09_18_engl.pdf

спеціалізовані інспекції відповідно до специфіки окремих галузей економіки²³⁷.

Окрім того, в кожній окремо взятій країні інспекції мали специфіку організаційно-правового забезпечення, зумовлену всією сукупністю соціально-економічних та політико-правових передумов. На початку XX ст. Джордж М. Прайс виокремлював високоцентралізовану форму організації відділів фабричної інспекції в Англії та децентралізовану форму, характерну для Пруссії та Швейцарії, та визнавав, що окрім таких форм існує чимало змішаних²³⁸.

Д. Маковський виокремлює три основні організаційні моделі інспекції праці. Першу представляють країни, де всі інспекційні функції в інституційному та суб'єктивному сенсі було покладено на одну інспекцію праці (Польща, Болгарія, Естонія, Греція, Італія). Для другої моделі була характерна наявність загальної інспекції праці з окремими відділеннями або окремими інспекційними службами під наглядом одного державного органу (Данія, Фінляндія, Ірландія, Норвегія, Швеція). Третя модель представлена країнами з повністю окремими службами інспекції праці під наглядом різних державних органів (Велика Британія). Окрім того, у деяких країнах інспекція праці підпорядковується не центральним, а місцевим органам влади²³⁹.

Тому правники, працюючи над розробкою міжнародних стандартів у сфері інспекції праці, виходили з розуміння доцільності унормування загальних принципів, які будучи достатньо гнучкими для адаптації до усталених національних практик за обставин, що історично змінюються, водночас сприятимуть підвищенню ефективності інспекційної діяльності в державах-членах.

²³⁷ Andreeva A., Yolova G., Dimitrova D. The labour inspectorate as a supervisory authority on compliance with labour legislation. P. 122.

²³⁸ Price G. M. Administration of Labor Laws and Factory Inspection in Certain European countries. P. 12.

²³⁹ Makowski D. Modele organizacji inspekcji pracy w Polsce i na świecie w świetle art. 7 Konwencji nr 129 Międzynarodowej Organizacji Pracy. S. 167.

Як відомо, УРСР стала членом МОП у 1954 р., утім Конвенцію № 81 1947 р. про інспекцію праці у промисловості й торгівлі та № 129 про інспекцію праці в сільському господарстві 1969 р., які становлять основу для створення національних систем інспекцій праці, були ратифіковані уже незалежною Україною у 2004 р. Водночас на положення цих конвенцій слід орієнтуватися при розгляді історико-правових моделей нагляду і контролю в Україні, виходячи з того, що міжнародно-правові стандарти праці – це особлива нормативна субстанція міжнародного трудового права, яка віддзеркалює результати діяльності держав, що покликані втілювати соціально-правові цінності, розроблені зусиллями світової спільноти²⁴⁰. Змістом цих стандартів є концентроване відображення міжнародного досвіду, здобуте в результаті скрупульозного відбору найбільш універсальних норм і положень національних систем трудового права, що дозволяє говорити про міжнародні трудові стандарти як зразок та орієнтир для розвитку національного трудового права²⁴¹.

Одне з перших принципових питань, яке постало при виробленні стандартів МОП, полягало в тому, чи слід підтримувати модель єдиної інспекції праці, чи модель із сукупністю спеціалізованих за галузевою ознакою інспекцій. Найбільше запитань та сумнівів із приводу забезпечення координації діяльності викликала децентралізована модель із підпорядкуванням інспекцій місцевим органам влади. Вже в Рекомендації МОП № 20 від 29 жовтня 1923 р. було зазначено, що «інспекція має знаходитись під прямим і виключним контролем центральної державної влади і не повинна бути під контролем або бути яким-небудь чином відповідальна перед будь-яким місцевим органом влади у зв'язку з

²⁴⁰ Чижмарь Ю. В. Національне та міжнародне трудове право: теоретико-правові проблеми : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2016. С. 126–127.

²⁴¹ Грекова М. Визначення поняття та ознак міжнародних трудових стандартів. *Право України*. 2008. № 4. С. 52–53.

виконанням яких би то не було своїх обов'язків» (параграф 10)²⁴². Рекомендаційна норма набула характеру імперативної в Конвенції МОП № 81 1947 р. про інспекцію праці у промисловості й торгівлі (із уточненням «наскільки це сумісно з адміністративною практикою члена Організації»)²⁴³, сферу дії якої розширено на сферу некомерційних послуг Протоколом МОП від 6 червня 1995 р.²⁴⁴ (Україною Протокол не ратифікований). Модель інспекції праці, підпорядкованої місцевій владі, було визнано неефективною через нездатність забезпечити однакове застосування законодавства на всій території країни, відсутність координації інспекційної діяльності. Натомість підпорядкованість інспекції центральному органу влади є правовою гарантією належного виконання завдань інспекції в умовах необхідної для цього незалежності, уможливлює встановлення та застосування єдиної політики та процедур інспекції/перевірки для країни в цілому²⁴⁵. Вимога підконтрольності інспекцій центральному органу влади була водночас фактично єдиною обов'язковою організаційною вимогою, визначеною на рівні Конвенції МОП № 81. До речі, цю конвенцію ратифікували 150 держав-членів МОП²⁴⁶, а Міжнародна конференція праці включила її до десяти найважливіших²⁴⁷.

Наступний крок стосовно стандартів у сфері організаційних моделей інспекції пов'язують із прийняттям Конвенції № 129 про інспекцію праці в

²⁴² Рекомендація Міжнародної організації праці щодо загальних принципів організації систем інспекції для забезпечення втілення в життя законів і правил стосовно захисту працівників № 20 від 29.10.1923 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_108#Text

²⁴³ Конвенція Міжнародної організації праці № 81 1947 р. про інспекцію праці у промисловості й торгівлі (Конвенцію ратифіковано Законом України № 1985-IV від 08.09.2004). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 24. С. 1058.

²⁴⁴ Protocol of 1995 to the Labour Inspection Convention, 1947. URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:P081

²⁴⁵ Richthofen von W. Labour inspection: A guide to the profession. P. 25.

²⁴⁶ Ratifications of C081 – Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81). URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312226

²⁴⁷ Терела Г. В. Правове забезпечення ефективної контрольно-наглядової діяльності у сфері найманої праці: погляд через призму міжнародно-правових стандартів. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія : Право. 2014. Вип. 7. С. 248.

сільському господарстві 1969 р. Окрім уточнення статусу центрального органу, під контролем і наглядом якого мають перебувати інспекції праці у країнах з федеративним державним устроєм («або центральний орган на федеральному рівні, або центральний орган на рівні однієї зі складових частин федерації»), ч. 3 ст. 7 Конвенції № 129 визначила кілька моделей функціонування інспекції праці в сільському господарстві: «а) єдине відомство інспекції праці, яке відповідає за всі сектори господарської діяльності; б) єдине відомство інспекції праці, яке забезпечить внутрішню функціональну спеціалізацію шляхом відповідної підготовки тих інспекторів, на яких буде покладено інспекцію праці в сільському господарстві; с) єдине відомство інспекції праці, яке забезпечить внутрішню інституційну спеціалізацію, шляхом створення технічно кваліфікованої служби, на співробітників якої буде покладена інспекція праці в сільському господарстві; або d) спеціалізована служба інспекції сільського господарства, діяльність якої контролюватиме центральний орган, який має такі самі повноваження щодо інспекції праці в інших галузях, таких як промисловість, транспорт і торгівля»²⁴⁸.

З огляду на буквальне тлумачення, визначені в Конвенції № 129 моделі стосуються виключно сфери сільського господарства. Водночас, системне та цільове тлумачення дають підстави для можливості застосування названого модельного підходу до значно ширшої сфери²⁴⁹. По-перше, про це свідчить вказівка в описі першого нормативного модельного варіанту інспекції праці (п. «а» ч. 3 ст. 7 Конвенції № 129) на єдине відомство, яке відповідає за всю сферу господарської діяльності. Це дає підстави говорити про сферу господарювання загалом, на яку поширюється дія такої загальної інспекції, а не лише про аграрний сектор. У законодавстві України є кілька нормативних

²⁴⁸ Конвенція Міжнародної організації праці № 129 1969 р. про інспекцію праці в сільському господарстві (Конвенцію ратифіковано Законом України № 1986-IV від 08.09.2004). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_114#Text

²⁴⁹ Makowski D. Modele organizacji inspekcji pracy w Polsce i na świecie w świetle art. 7 Konwencji nr 129 Międzynarodowej Organizacji Pracy. S. 171.

визначень господарської діяльності, які дають підстави для такого висновку, зокрема, це: 1) «діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність» (п. 1 ст. 3 ГК України)²⁵⁰; 2) «діяльність особи, що пов'язана з виробництвом (виготовленням) та/або реалізацією товарів, виконанням робіт, наданням послуг, спрямована на отримання доходу і проводиться такою особою самостійно та/або через свої відокремлені підрозділи, а також через будь-яку іншу особу, що діє на користь першої особи, зокрема за договорами комісії, доручення та агентськими договорами» (п. п. 14.1.36. п. 14.1 ст. 36 ПК України)²⁵¹; 3) «будь-яка діяльність, в тому числі підприємницька, пов'язана з виробництвом і обміном матеріальних та нематеріальних благ, що виступають у формі товару» (абз. 8 ст. 1 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»)²⁵².

По-друге, у четвертому варіанті моделі інспекції (п. «д» ч. 3 ст. 7 Конвенції № 129) йдеться не лише про спеціалізовану сільськогосподарську, а й про інспекції в інших сферах: промисловості, транспорті, торгівлі. Щодо моделей інспекцій функціональної та інституційної спеціалізації (п. «б», п. «с» ч. 3 ст. 7), то, як такі, вони можуть бути створені в інших сферах господарювання. Такий висновок, хоча й опосередковано, впливає з огляду на загальну вимогу до всіх моделей щодо їх підконтрольності центральному органу влади (ч. 1 ст. 7). Стосовно функціональної моделі (п. «б» ч. 3 ст. 7), то вказівка на «тих інспекторів» дає підстави припустити наявність, окрім таких (тобто інспекторів у сфері сільського господарства), інших інспекторів, які можуть спеціалізуватися на проведенні інспектування в інших галузях господарювання.

²⁵⁰ Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. Ст. 144.

²⁵¹ Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 92. Т. 1. Ст. 3248.

²⁵² Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.1991 р. № 959-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 29. Ст. 377.

Отже, розширювальне тлумачення ст. 7 Конвенції МОП № 129 дає підстави для можливості опосередкованого застосування визначених організаційних моделей не лише для аграрного сектору, а й для інших сфер господарської діяльності/господарювання. У цьому сенсі положення Конвенції МОП № 129 розширюють положення Конвенції МОП № 81²⁵³.

Критерієм виокремлення моделей у Конвенції МОП № 129 є обсяг галузевої (спеціальної) компетенції, відповідно до якого двома основними типами є: 1) модель загальної інспекції (пп. «а», «b», «с» ч. 3 ст. 7); 2) модель галузевої (спеціальної) інспекції (п. «d» ч. 3 ст. 7). У свою чергу модель загальної інспекції передбачає три різновиди: а) модель універсальної загальної інспекції; б) модель загальної інспекції з функціональною спеціалізацією (п. «b» ч. 3 ст. 7); в) модель загальної інспекції з інституційною спеціалізацією (п. «с» ч. 3 ст. 7). За універсальної загальної моделі функціонує одна інспекція праці, яка здійснює перевірки в усіх сферах, її дія поширюється на всіх працівників. За моделі з функціональною спеціалізацією остання забезпечується інспекторами, які мають спеціальну підготовку і можуть відповідно до неї здійснювати фахові інспекції у відповідній сфері. Інституційна спеціалізація передбачає створення спеціальних технічних відокремлених підрозділів, які спеціалізуються на інспектуванні в окремих сферах. Моделі інспекції праці, визначені на підставі розширювального тлумачення ст. 7 Конвенції МОП № 129, наведені в таблиці 1.

Таблиця 1

Моделі інспекції праці на підставі розширювального тлумачення ст. 7 Конвенції МОП № 129

Критерій класифікації	Види моделей інспекції праці	
	2	3

²⁵³ Makowski D. Modele organizacji inspekcji pracy w Polsce i na świecie w świetle art. 7 Konwencji nr 129 Międzynarodowej Organizacji Pracy. S. 182.

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
За обсягом галузевої (спеціальної) компетенції	1) Модель загальної інспекції	2) Модель галузевої (спеціальної) компетенції (п. «d» ч. 3 ст. 7).
	а) модель універсальної загальної інспекції (п. «a» ч. 3 ст. 7);	
	б) модель загальної інспекції з функціональною спеціалізацією (п. «b» ч. 3 ст. 7);	
	в) модель загальної інспекції з інституційною спеціалізацією (п. «c» ч. 3 ст. 7).	

Джерело: складено автором

Запропоновані в Конвенції № 129 організаційні моделі є зразковими, про що свідчить застереження «наприклад» (ч. 3 ст. 7) перед нормативним описом самих варіантів моделей. З цього випливає, що прийнятними є й інші моделі за умови їх підконтрольності центральному органу влади. Така гнучка формула, застосована міжнародним законодавцем, робить її дещо позачасовою та здатною залишатися актуальною, незважаючи на роки²⁵⁴.

Європейська соціальна хартія від 18 жовтня 1961 р., яка розглядається як Соціальна конституція Європи, закріпила в ст. 3 право на умови праці, що відповідають вимогам безпеки та гігієни, зобов'язала сторони видавати правила, що їх забезпечують та вживати заходів щодо контролю за застосуванням таких правил²⁵⁵. Європейська соціальна хартія (переглянута) від 03 травня 1996 р. (ратифікована Україною із заявами 14 вересня 2006 р.), закріпивши у ст. 3 право на безпечні і здорові умови праці, зобов'язала забезпечити виконання таких правил шляхом заходів нагляду. Як в ЄСХ, так

²⁵⁴ Там. S. 183.

²⁵⁵ European Social Charter. Turin, 18.X.1961. URL: <https://rm.coe.int/168006b642>

і в ЄСХ(п) жодним чином не обмежувалася сфера дії таких правил і відповідного контролю й нагляду. Тому, застосовуючи можливості системного тлумачення норм ЄСХ, ЄСХ(п) та конвенцій МОП № 81 та № 129, можна підтвердити висновок про необхідність виконання державою обов'язку щодо створення інспекції праці, відповідальної за забезпечення безпечних та здорових умов в усіх сферах господарювання.

Не можна не помітити, що в європейських соціальних хартіях йдеться не про широке розуміння трудового законодавства, а про його «правоохоронну складову» – безпечні та здорові умови роботи. Пояснення такого підходу можна відшукати знов-таки в сукупності соціально-економічних та політико-правових передумов, які призвели до формування в європейських країнах двох моделей інспекцій праці за предметним критерієм сфери їх діяльності. У більшості європейських країн сфера дії інспекції охоплює, як правило, все законодавство про працю, в тому числі питання безпеки та гігієни праці. В інших країнах (Велика Британія, Ірландія та скандинавські країни) склалася модель, за якої нагляд за дотриманням норм із гігієни та безпеки праці в широкому розумінні (виробниче середовище) є виключною або пріоритетною сферою інспекційної діяльності²⁵⁶. Це пов'язано з тим, що в перших країнах, де виникла інспекція (такою, як відомо, є Англія), інспекційний нагляд спрямовувався на дотримання умов праці, необхідних для забезпечення життя і здоров'я робітників. Розширення сфери діяльності інспекції є «значною мірою результатом еволюції трудового права»²⁵⁷ як галузі права з розширенням його предмету та супроводжуючим перетворенням «фабричної» інспекції на «інспекцію праці». Продовження процесу експансії охоронних норм трудового права на всі види несамотійної/залежної праці ставить нові виклики стосовно охоплення наглядом працівників новітніх форм зайнятості. Йдеться, з одного боку, про

²⁵⁶ Makowski D. Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy. S. 213.

²⁵⁷ Tam. S. 215.

розширення сфери нагляду за колом осіб з огляду на конституційно закріплені зобов'язання сучасних правових, демократичних, соціальних держав з потребою забезпечення тих стандартів захисту, які повинні підтримуватися в суспільних інтересах, але не повинні бути перешкодою для економічного розвитку. До цих стандартів, безперечно, належить охорона життя і здоров'я працівника²⁵⁸. Тому, з іншого боку, стосовно таких працівників нагляд, як правило, звужений за предметом, стосується здебільшого захисту їх безпеки та здоров'я. Так, Закон про виробниче середовище Норвегії у параграфі 1-6 містить перелік категорій «осіб, які не є працівниками», але на яких поширюються норми Закону щодо «повідомлення та охорону здоров'я, навколишнє середовище та безпеку»²⁵⁹. У той час як деякі види законодавства про захист, зокрема, спеціальні положення щодо захисту жінок-працівниць, втрачають свою актуальність, спостерігається тенденція до більш комплексного трудового законодавства, яке має більш широкий предмет і часто стосується питань, які раніше регулювалися умовами колективного чи індивідуального трудового договору, або ж взагалі вирішувалися на розсуд роботодавця²⁶⁰.

Широка сфера інспекційного нагляду за предметом спричинила низку проблем у його здійсненні, таких як: недостатній персонал; проблеми у підготовці фахівців для проведення комплексних перевірок; почасти розгалужена організаційна структура, спричинена широким спектром напрямів діяльності; неспроможність належним чином забезпечити координацію діяльності. Визнаючи сумнівну корисність від порівняльно-правових досліджень моделей інспекції за предметним критерієм, правники акцентують увагу на перевагах моделі, за якої діяльність спрямована на покращення виробничого середовища, яка забезпечує результат на основі

²⁵⁸ Galvas JuDr. M. Proměny funkcí pracovního práva. Transformation functions of labor law. URL: <https://www.law.muni.cz/sborniky/pracpravo2012/files/017.html>

²⁵⁹ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62>

²⁶⁰ Contemporary tendencies. *Britannica*. URL: <https://www.britannica.com/topic/labour-law/The-rules-of-different-systems>

координації інспекційної діяльності, що своєю чергою є наслідком вираженої довгострокової інспекційної політики. За такої моделі домінуючим засобом роботи інспекції є превентивні інструменти – надання інформаційно-консультативних (консалтингових) послуг, які мають спонукати роботодавців самостійно вирішувати проблеми у сфері безпеки та охорони здоров'я на основі рекомендацій, розроблених соціальними партнерами, профілактична та контрольна діяльність інспекції²⁶¹. Для прикладу, в Стратегії діяльності Державної інспекції праці Латвії на 2021–2023 рр. (в країні модель широкої сфери нагляду за дотриманням законодавства про працю та про охорону праці) акцентується на таких стратегічних цілях: ефективний і превентивний процес перевірок компанії та комплаєнс; клієнтоорієнтоване консультування, надання доступних та зручних послуг; цільове інформування громадськості; розвиток кадрових ресурсів, модернізація та вдосконалення внутрішніх процесів²⁶².

Ще одним із критеріїв, за яким виокремлюють моделі інспекції праці, є характер політики їх втручання в соціально-трудові відносини. Одну з них називають моделлю санкцій або моделлю «стримування» (наприклад, застосовується в США), іншу – моделлю «відповідності» або комплаєнс-моделлю (характерна, зокрема, для Німеччини, Японії). Якщо за моделі стримування основний напрям діяльності полягає у виявленні правопорушень та притягненні винних осіб до юридичної відповідальності, то за моделі відповідності основною метою є забезпечення дотримання законодавства, не обов'язково використовуючи при цьому метод примусу у вигляді переслідування, застосування кримінальних покарань чи адміністративних стягнень (звісно, останні застосовуються як крайній захід)²⁶³. Виокремлюючи такі моделі, в літературі визнають, що базова

²⁶¹ Makowski D. Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy. S. 214.

²⁶² Valsts darba inspekcijas darbības stratēģija 2021 – 2023 gadam. Rīga, 2021. 14 g. URL: <https://www.vdi.gov.lv/iv/media/2189/download?attachment>

²⁶³ Richthofen von W. Labour inspection: A guide to the profession. P. 37.

політика правозастосування за таких моделей часто переглядається «з міркувань політичної, а не функціональної доцільності»²⁶⁴. Не всі дослідники беззастережно підтримують переваги правозастосовної «моделі відповідності» порівняно з «моделлю стримування». Як зауважує Г. Бенсусан, для належного функціонування консультативної моделі / моделі відповідності необхідна реальна загроза санкцій. Окрім того, така модель зазвичай передбачає широке застосування «дискреційних повноважень у інспекційній діяльності, умови, яка не є доцільною в країнах з високим рівнем корупції та крихкості верховенства права»²⁶⁵. Навпаки, міцні традиції поваги до законності в правових державах уможливають застосування моделі відповідності. Досвід Данії, Норвегії, Фінляндії, Швеції, Німеччини (держави з найвищим Індексом верховенства права у 2023 р.²⁶⁶) стосовно спільних заходів держави, роботодавців і працівників із забезпечення належного робочого середовища підтверджують ефективність такої моделі. Звісно, не виключається модель стримування з огляду на національні традиції, що формувалися під впливом усієї сукупності соціально-економічних та політико-правових передумов. На практиці, у «чистому вигляді», в сучасних демократичних, правових, соціальних державах такі моделі не застосовуються, йдеться про переважне застосування інформаційно-консультативних заходів у поєднанні з внутрішнім трудовим комплаєнсом чи санкціями, їх взаємодоповнюваність. Стиль правозастосування за моделі відповідності ґрунтується на переговорах, угодах, навчанні, рекомендаціях як на засобах досягнення відповідності закону. Політика правозастосування за моделі стримування спирається на формальні дії та накладення санкцій. Основне питання полягає в тому, щоб

²⁶⁴ Ibid. P. 38.

²⁶⁵ Bensusán G. La Inspección del Trabajo en América Latina: teorías, contextos y evidencias. *Estudios Sociológicos*. 2009. Vol. XXVII. Núm. 81, septiembre-diciembre. P. 992. URL: <https://www.redalyc.org/pdf/598/59820678010.pdf>

²⁶⁶ Rule of Law Index. 2023. URL: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2023/>

знайти оптимальну комбінацію методів, яка призведе до відповідності²⁶⁷. Слід погодитися з думкою про те, що інспекція праці може бути як виразником поліцейських функцій держави, так і покладатися у своїй діяльності на співпрацю з усіма зацікавленими суб'єктами²⁶⁸. Невипадково в актах МОП акцентується на тому, що безпека загалом та безпечне захищене робоче середовище, зокрема, має забезпечуватися активною позицією кожної людини²⁶⁹.

За сукупністю критеріїв (сфера дії інспекції за предметом та її місце у системі органів влади) виділяють такі моделі: загальна, англо-скандинавська, федеральна, спеціалізована. Загальна модель характеризується: 1) широкою сферою нагляду не лише за безпекою та гігієною праці, а й за дотриманням інших трудових норм, в деяких випадках виконуючи функцію примирення, арбітражу, квазі-судові функції; 2) як правило, підзвітністю профільному міністру, централізованим управлінням, наявністю регіональної та місцевої структури (більшість франкомовних та іспаномовних країн, Японія, деякі англомовні африканські країни). Англо-скандинавська модель має такі ознаки: 1) контроль за дотриманням гігієни, безпеки праці та добробуту працівників, загальних умов трудового розпорядку; 2) підзвітність дво- чи тристоронній раді чи комісії, або через таку раду чи комісію інспекції опосередковано підзвітні профільному міністру (країни Північної Європи, Нова Зеландія). Федеральна модель характеризується: 1) широкою сферою інспекційних повноважень стосовно нагляду не лише за безпекою та гігієною праці, а й за робочим часом, деякими іншими трудовими нормами;

²⁶⁷ De Baets P. The labour inspection of Belgium, the United, Kingdom and Sweden in a comparative perspective. *International Journal of the Sociology of Law*. 2003. No 31. P. 45–47. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0194659503000236>

²⁶⁸ Mustchin S., Martinez Lucio M. The evolving nature of labour inspection, enforcement of employment rights and the regulatory reach of the state in Britain. *Journal of Industrial Relations*. 2020. Vol. 62. Issue. 5. Pp. 735–757. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0022185620908909>

²⁶⁹ Tsymbal B., Dreval Y., Petryshev A., Andreev A. Personal security and sustainable development at work: Seguridad del individuo y desarrollo estable en el campo laboral. *Cuestiones Políticas*. 2023. Vol. 41. No 78. P. 229. URL: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4178.15>

2) делегуванням повноважень щодо інспекційного нагляду делегують від центральних органів до федеральних або місцевих (Австралія, Бразилія, Канада, Німеччина, Індія). Модель спеціалізованих інспекцій представлена країнами, де склалася практика застосування інспекційного нагляду в окремих галузях господарювання: сільського господарства, лісового господарства, морського, залізничного транспорту тощо (наприклад, Австрія має інспекції праці та транспортну інспекцію). На додаток до окремих державних інспекцій, відповідальних за окрему галузь, деякі країни мають внутрішні інспекційні департаменти або галузеві міністерства для нагляду за охороною праці у відповідних сферах²⁷⁰.

В. Ріхтгофен виокремлює п'ять основних функціональних сфер інспекційного нагляду: 1) безпека та гігієна праці; 2) загальні умови праці; 3) трудові відносини, включаючи примирення, але, як правило, виключаючи арбітраж; 4) питання працевлаштування; 5) питання соціального забезпечення. При цьому за функціональним критерієм В. Ріхтгофен виділяє такі моделі: 1) однофункціональні (США); 2) двофункціональні (Австралія, Маврикій, Нова Зеландія, Болгарія, Німеччина, Японія, Нідерланди, більшість скандинавських країн); 3) багатofункціональні (Франція, Іспанія, Бельгія, Швейцарія)²⁷¹.

Представлені в наукових розробках характерні критерії класифікації моделей інспекції праці та їх види подані в таблиці 2.

Таблиця 2

Доктринальна класифікація моделей інспекції праці

Критерій класифікації	Види моделей інспекції праці
<i>1</i>	<i>2</i>
За предметною сферою дії інспекційного нагляду:	– Загальна (французька) модель; – Спеціальна (англійська) модель.

²⁷⁰ Richthofen von W. Labour inspection: A guide to the profession. P. 38–40.

²⁷¹ Ibid. P. 41.

<i>1</i>	<i>2</i>
За політикою правозастосування:	– Модель «стримування»; – Модель «відповідності» / «комплаєнс-модель»; – Змішана модель.
За типом використовуваної стратегії (способом організації та управління ресурсами)	– Модель «стратегії санкцій» / каральна модель; – Модель «стратегії дотримання» / консультативна модель; – Змішана модель.
За функціональною сферою інспекційного нагляду:	– Однофункціональна модель; – Двофункціональна модель; – Багатофункціональна модель.
За централізацією функцій:	– Централізована модель; – Децентралізована модель.
За сукупністю критеріїв:	– Загальна модель; – Англо-скандинавська модель; – Федеральна модель; – Модель спеціалізованих інспекцій.

Джерело: складено автором

Проаналізувавши основні моделі інспекцій праці, В. Ріхтгофен дійшов висновку, що функціональна інтеграція, або ж концентрація функцій в єдиній державній службі інспекції праці стала в 90-х рр. XX ст. домінуючою тенденцією розвитку систем нагляду і контролю. Це пояснювалося очікуваннями підвищення ефективності інспекційної діяльності через встановлення, розвиток та зміцнення потенціалу інтегрованої системи для запобігання порушенням законодавства, реалізації комплексної стратегії профілактики²⁷².

Вагомою міжнародною подією, що концептуально визначила перспективи подальшого розвитку інспекцій в умовах глобалізації та супроводжуючих викликів сфери зайнятості, стала Міжнародна конференція

²⁷² Ibid. Р. 42–43.

праці «Єдність поза межами відмінностей: Необхідність інтегрованої системи інспекції праці», що відбулася 11 березня 2005 р. в Люксембурзі. У Підсумковому звіті конференції була виписана доцільність організації інтегрованої системи інспекцій праці, що в теоретичному значенні передбачає цілісну, узгоджену та гнучку концепцію, яка містить такі елементи, як адміністративна, процедурна та технічна інтеграція²⁷³. За зауваженням члена Адміністративної ради МОП Саймона Стейна інспекція праці повинна виходити за межі традиційної сфери безпеки і гігієни праці та включати «цілісний і міждисциплінарний підхід, заснований на правах людини»²⁷⁴. Обґрунтовуючи необхідність нових креативних, холістичних підходів до врегулювання сфери праці, виконавчий директор Сектору соціального захисту МОП Ассан Діоп акцентував увагу на ідеї «справедливої глобалізації», що включає соціальні цінності, гідну працю, дотримання трудових стандартів, та забезпечення втілення якої передбачає доцільність «інтегрованого підходу, поєднання традиційних, технічних і медичних проблем із соціальними, психологічними, економічними та правовими» задля сприяння «індустріальному миру»²⁷⁵.

Наголошуючи на важливості зміцнення системи інспекції праці, тристоронні учасники МОП з понад 75-ти країн погодилися:

- сприяти розвитку політики, яка доповнює регуляторні функції підходами, зорієнтованими на рішення (тим самим акцентувалося на важливості удосконалення правозастосовної практики інспектування);

- застосовувати комплексний підхід, враховуючи різні аспекти сфери праці, що зорієнтовувало на інтеграції в рамках інспекції праці функції нагляду, контролю за дотриманням законодавства про працю, правил охорони праці, всебічно включаючи умови праці, а також надання

²⁷³ Unity beyond differences: the need for an Integrated Labour Inspection System (ILIS): Final report of the conference organised by the Luxembourg presidency of the Council of the European Union (2005). Luxembourg, Mondorf-les-Bains, Domaine Thermal. March 9th – 11th, 2005. P. 12. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_110135.pdf

²⁷⁴ Ibid.

²⁷⁵ Ibid. P. 4.

консультацій за принципом «один інспектор (інспекторат) – одне підприємство»;

- посилити технічну та адміністративну спроможність інспекцій праці, у тому числі з використанням Інтегрованої системи навчання інспекцій праці (Integrated Labour Inspection Training System (ILITS)), що підкреслювало важливість фаховості інспекторів праці для здійснення ними комплексних інспекційних відвідувань, включаючи профілактичні заходи;

- використовувати потенціал інспекцій праці задля забезпечення безпечних і здорових умов праці в неформальній економіці (тобто важливого значення набувало розширення сфери дії заходів нагляду (контролю) не лише на найману працю, а на якомога ширше коло зайнятих осіб).

Т. Івасишина та Н. Мармоленко акцентують увагу на неправильному розумінні іншомовного терміна «інтеграція» як «входження, приєднання», оскільки в сучасній українській літературній мові слово «інтеграція» означає «об'єднання в ціле будь-яких окремих частин; об'єднання та координація дій різних частин цілісної системи»²⁷⁶. Таким чином, реалізація принципу інтеграції передбачає координацію діяльності інспекцій праці, інших органів нагляду і контролю задля створення спроможної системи інспекцій праці з інтеграцією їх функцій, спрямованих на реалізацію спільної мети. При цьому нова політика інспекції праці має інтегрувати стратегії правозастосування, комунікації та співпраці²⁷⁷.

Процес створення інтегрованої системи інспекції праці передбачає синхронне втілення заходів на чотирьох рівнях: міжнародному, національному (державному), галузевому (секторальному), місцевому (операційному, виробничому). Схематично такі рівні відображені на рисунку 1.

На першому (вищому) рівні відповідальними суб'єктами є інституції ООН, насамперед МОП, як провідники глобальної політики, складовими якої

²⁷⁶ Івасишина Т. та Мармоленко Н. Інтеграція – це об'єднання, а не входження, приєднання. *Українська мова*. 2010. № 1. С. 113.

²⁷⁷ Unity beyond differences: the need for an Integrated Labour Inspection System (ILIS): Final report of the conference organised by the Luxembourg presidency of the Council of the European Union. P. 23.

у свою чергу є суспільна злагода, культура добробуту та безпеки працівників, право на гідну працю. Правовими інструментами вищого рівня є конвенції та рекомендації МОП, директиви ЄС із соціальних питань²⁷⁸. Важливого значення набула також концепція ILITS, яка сформувалася під час реалізації в Болгарії (1999 р.) проєкту МОП щодо сприяння реформуванню трудового законодавства загалом та системи інспекції праці зокрема. Для оптимізації роботи інспекторів праці була розроблена інтегрована система навчання за принципом «один інспектор – одна перевірка» задля можливості фахового здійснення комплексних інспекційних відвідувань, включаючи профілактичні заходи. Що важливо, за результатами проведених заходів Комітет старших інспекторів праці ЄС визнав, що Болгарія відповідає усім критеріям для вступу до ЄС у сфері інспекції праці²⁷⁹. Україна, до речі, стала першою країною, для якої навчальний курс підготовки інспекторів праці перекладено національною мовою та презентовано 24 березня 2023 р. в рамках реалізації проєкту ЄС-МОП «На шляху до безпечної, здорової та задекларованої праці в Україні»²⁸⁰.

На другому рівні – стратегічний рівень держав-членів МОП. Суб'єктами його реалізації є міністерства, організації роботодавців, профспілки. Інструментами третього рівня є соціальний діалог, трипартизм на національному рівні, постійні комісії з питань охорони праці та умов праці, регіональні структури.

Третій рівень – галузевий (секторальний). Суб'єктами є уповноважені органи, що діють в межах визначеної законодавством компетенції. Юридичними інструментами є спеціалізовані конвенції МОП та директиви ЄС. Стосовно конвенцій МОП, йдеться про такі ратифіковані Україною міжнародні акти: Конвенція МОП № 81 1947 р. про інспекцію праці у

²⁷⁸ Ibid. P. 11.

²⁷⁹ Albracht G., Dr. Bruckner B., Martin Daza F. Integrated Labour Inspection Training System (ILITS). Geneva: International Labour Office, 2006. P. 6. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/instructionalmaterial/wcms_110152.pdf

²⁸⁰ Державна служба України з питань праці: новини. Оновлено навчальний курс для інспекторів праці. 28.03.2023 / Офіційний веб-сайт Державної служби України з питань праці. URL: <https://dsp.gov.ua/onovleno-navchalnyi-kurs-dlia-inspektoriv-pratsi/>

промисловості й торгівлі²⁸¹, Конвенція МОП № 129 1969 р. про інспекцію праці в сільському господарстві²⁸², Конвенція МОП № 155 1981 р. про безпеку й гігієну праці та виробниче середовище²⁸³, Конвенція МОП № 176 1995 р. про безпеку та гігієну праці в шахтах²⁸⁴, Конвенція МОП № 184 2001 р. про безпеку та гігієну праці в сільському господарстві²⁸⁵, Конвенція МОП № 161 1985 р. про служби гігієни праці²⁸⁶, Конвенція МОП № 170 1990 р. про безпеку в застосуванні хімічних речовин на виробництві²⁸⁷. Водночас підписаними, але не ратифікованими Україною, залишаються Конвенція МОП № 178 1996 р. про інспекцію умов праці та побуту моряків²⁸⁸, Конвенція МОП № 143 1975 р. про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення²⁸⁹.

На четвертому (нижчому), операційному (виробничому) рівні суб'єктами є інспектори, акредитовані контролюючі організації, фірми та адміністрації (служби охорони праці підприємства, представництва

²⁸¹ Конвенція Міжнародної організації праці № 81 1947 р. про інспекцію праці у промисловості й торгівлі (Конвенцію ратифіковано Законом України № 1985-IV від 08.09.2004). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 24. С. 1058.

²⁸² Конвенція Міжнародної організації праці № 129 1969 р. про інспекцію праці в сільському господарстві (Конвенцію ратифіковано Законом України № 1986-IV від 08.09.2004). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_114#Text

²⁸³ Конвенція Міжнародної організації праці № 155 1981 р. про безпеку й гігієну праці та виробниче середовище (Конвенцію ратифіковано Законом № 3988-VI від 02.11.2011). *Офіційний вісник України*. 2011. № 92. Ст. 3329.

²⁸⁴ Конвенція Міжнародної організації праці № 176 1995 р. про безпеку та гігієну праці в шахтах (Конвенцію ратифіковано Законом України № 3021-VI від 15.02.2011). *Офіційний вісник України*. 2012. № 47. Ст. 1878.

²⁸⁵ Конвенція Міжнародної організації праці № 184 2001 р. про безпеку та гігієну праці в сільському господарстві (Конвенцію ратифіковано Законом України № 1216-VI від 01.04.2009). *Офіційний вісник України*. 2010. № 92. Ст. 3308.

²⁸⁶ Конвенція Міжнародної організації праці № 161 1985 р. про служби гігієни праці (Конвенцію ратифіковано Законом № 1954-VI від 10.03.2010). *Офіційний вісник України*. 2010. № 24. Ст. 947.

²⁸⁷ Конвенція Міжнародної організації праці № 170 1990 р. про безпеку в застосуванні хімічних речовин на виробництві (Конвенцію ратифіковано Законом України № 3248-IX від 13.07.2023). *Офіційний вісник України*. 2023. № 73. С. 4171.

²⁸⁸ Конвенція Міжнародної організації праці № 178 1996 р. про інспекцію умов праці та побуту моряків. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_047#Text

²⁸⁹ Конвенція Міжнародної організації праці № 143 1975 р. про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_163#Text

працівників, служби соціального діалогу, референти (консультанти) з охорони праці, координатори з мобільних робочих місць тощо). Інструментами є інспектування, моніторинг.

Процес створення інтегрованої інспекції праці²⁹⁰

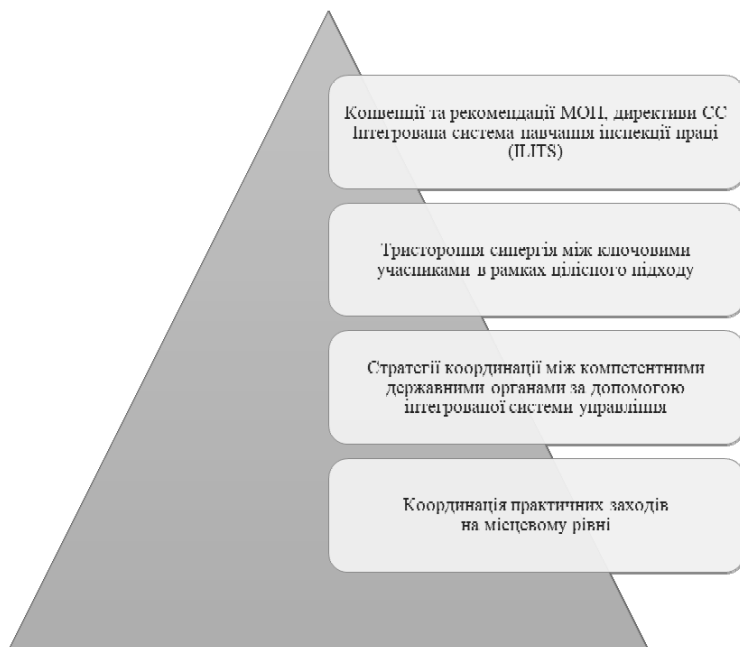


Рисунок 1

Важливими юридичними інструментами заходів формування інтегрованої системи інспекцій праці є врахування положень директив ЄС у

²⁹⁰ Складено за: Unity beyond differences: the need for an Integrated Labour Inspection System (ILIS): Final report of the conference organised by the Luxembourg presidency of the Council of the European Union.

законотворчій діяльності. Йдеться, насамперед, про Директиву Ради № 89/391/ЄЕС від 12 червня 1989 р. про запровадження заходів, покликаних заохочувати до покращення безпеки та охорони здоров'я працівників на роботі²⁹¹, Директиву Ради № 89/654/ЄЕС від 30 листопада 1989 р. щодо мінімальних вимог до безпеки та охорони здоров'я на робочому місці²⁹², Директиву Ради № 83/477/ЄЕС від 19 вересня 1983 р. про захист працівників від ризиків, пов'язаних із впливом азбесту на роботі²⁹³, Директиву Ради № 92/85/ЄЕС про вжиття заходів з поліпшення безпеки та охорони здоров'я на виробництві вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили, або годують²⁹⁴, Директиву Європейського Парламенту і Ради № 2004/37/ЄЕС від 29 квітня 2004 р. про захист працівників від ризиків, пов'язаних з ураженням канцерогенами або мутагенами на роботі²⁹⁵.

Як відомо, Європейський парламент, окрім директив, які мають імперативний характер та становлять так зване «жорстке право» («hard law») ЄС, приймає акти «м'якого права» («soft law»). Останні, хоча й не мають обов'язкового юридичного характеру, водночас можуть виступати «базисом

²⁹¹ Council Directive 89/391/EEC of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work. *Official Journal of the European Union*. 1989. L 183 of 29 June. Pp. 1–8.

²⁹² Council Directive 89/654/EEC of 30 November 1989 concerning the minimum safety and health requirements for the workplace (first individual directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC). *Official Journal of the European Union*. 1989. L 393 of 30 December. Pp. 1–12.

²⁹³ Council Directive 83/477/EEC of 19 September 1983 on the protection of workers from the risks related to exposure to asbestos at work (second individual Directive within the meaning of Article 8 of Directive 80/1107/EEC). *Official Journal of the European Union*. 1983. L 263 of 24 September. Pp. 25–32.

²⁹⁴ Council Directive 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding (tenth individual Directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC). *Official Journal of the European Union*. 1992. L 348 of 28 November. Pp. 1–7.

²⁹⁵ Directive 2004/37/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the protection of workers from the risks related to exposure to carcinogens or mutagens at work (Sixth individual Directive within the meaning of Article 16 (1) of Council Directive 89/391/EEC) (codified version). *Official Journal of the European Union*. 2004. L 158 of 30 April. Pp. 23–34.

для імплементації в національне право певних приписів»²⁹⁶. З цієї точки зору слід зупинитися на аналізі положень Резолюції Європейського парламенту про ефективні інспекції праці як стратегію покращення умов праці в Європі від 14 січня 2014 р. У Резолюції констатується, що держави-члени використовують «низку моделей для проведення різних конкретних перевірок робочого місця»²⁹⁷. Водночас привертається увага до все більшої потреби в інспекції праці у зв'язку з такими тенденціями у сфері праці та зайнятості: зростання кількості відряджених працівників в європейських країнах; новітні форми зайнятості, такі як аутсорсинг роботи за допомогою субпідряду та роботи за допомогою тимчасових агентств, що ускладнює визначення осіб, відповідальних за гігієну та безпеку праці; збільшення частки незадекларованої праці (18,8% ВВП у ЄС-27 і понад 30% у деяких країнах); неналежний стан техніки безпеки та гігієни праці (168 тис. європейських громадян щороку гинуть від нещасних випадків або захворювань, пов'язаних із роботою, а 7 млн отримують травми внаслідок нещасних випадків); зростання нелегальної імміграції; недостатнє фінансування та кадрове забезпечення систем інспекції праці.

У Резолюції викладені принципи ефективної інспекції праці, які видається доцільним згрупувати з огляду на вимоги адміністративної, процедурної та технічної інтеграції як складових концепції інтегрованої системи інспекції праці.

Так, до основ заходів адміністративної інтеграції, які слід враховувати в національній правотворчій та правозастосовній практиці, видається доцільним віднести сукупність таких рекомендацій:

– складання національних планів дій для зміцнення механізмів інспекції праці та їх фінансування через європейські структурні фонди з

²⁹⁶ Грималюк П. О. Загальний аналіз актів «м'якого права» («soft law») у праві Європейського Союзу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2014. Вип. 3(6). С. 340–349. С. 344.

²⁹⁷ European Parliament resolution of 14 January 2014 on effective labour inspections as a strategy to improve working conditions in Europe (2013/2112(INI)). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0012_EN.html

огляду на додану цінність ефективних інспекцій праці для підтримки соціальної єдності та зміцнення справедливості на робочому місці;

- всі категорії працівників, найманих чи самозайнятих, незалежно від їхнього статусу, трудових відносин чи походження, підпадають під відповідальність національних інспекційних органів і повинні користуватися однаковим ступенем захисту;

- забезпечення належного охоплення інспекцією праці сезонних працівників, що працюють за контрактом, надомних і дистанційних працівників, працівників транспорту;

- запровадження інспекційних заходів для боротьби з фіктивною самозайнятістю;

- забезпечення виконання принципів Конвенції МОП № 81;

- забезпечення залучення соціальних партнерів до розробки та формулювання національних планів інспекції праці та до самих інспекцій праці;

- створення додаткових, тристоронніх, галузевих інспекцій, які представляють уряд, працівників і роботодавців, та їх запровадження як пілотної ініціативи в державах-членах із найвищим рівнем незадекларованої праці.

До базисних основ заходів, спрямованих на забезпечення процедурної інтеграції системи інспекції праці, слід віднести такі:

- застосування більш суворих покарань за недотримання роботодавцями зобов'язань стосовно основних трудових прав (заробітна плата, робочий час та охорона праці) відповідно до вимог ефективності, пропорційності та переконливості таких покарань;

- зміцнення системи перевірок як важливої частини національних планів реагування на економічні кризи;

- забезпечення належної процедури оцінки ризиків;

- сприяння малим і середнім підприємствам у впровадженні політики запобігання ризикам із використанням простих, цілеспрямованих і безкоштовних ініціатив, таких як інтерактивна онлайн-оцінка ризиків (OiRA), розроблена Європейським агентством з безпеки та гігієни праці (EU-OSHA);

- інспекції праці є ефективними у разі їх проведення без попередження та повторно;

- висновки інспекторів мають містити чіткі терміни вжиття запобіжних заходів;

- застосування заходів захисту працівників, що інформують про правопорушення, та трудящих-мігрантів з нелегальним статусом;

- координація профілактичних заходів та інспекції на ранній стадії шляхом інформування та консультування роботодавців, реєстрації заднім числом незадекларованих працівників;

- створення електронних реєстрів органів соціального забезпечення та доступ до них інспекторів праці з метою отримання даних, необхідних для здійснення перевірок;

- створення електронних реєстрів для попередньої реєстрації роботодавцями іноземних працівників та забезпечення до них доступу інспекторів праці;

До засад заходів забезпечення технічної інтеграції доцільно віднести такі:

- інспекція праці є державною службою, яка повинна виконуватися лише незалежними державними органами, водночас це не повинно перешкоджати інспекції праці отримувати допомогу від представників соціальних партнерів;

- здійснення перевірки та моніторингу гігієни праці незалежними інспекторами, які пройшли підготовку з охорони праці;

– ефективність інспекції праці забезпечується належним фінансуванням та достатнім персоналом;

– фінансові реформи в жодному разі не повинні призводити до скорочення персоналу, фінансування та матеріально-технічного забезпечення інспекції праці;

– збільшення кількості персоналу інспекцій праці з метою досягнення рекомендованого МОП співвідношення «один інспектор на кожні 10 тис. працівників»;

– необхідність забезпечення навчання старшого персоналу інспекцій праці та координації обов'язків інспекторів;

– необхідність єдиної підготовки інспекторів праці та інших осіб у цій сфері з метою посилення дотримання законодавства ЄС про працю²⁹⁸.

Слід погодитися із думкою, що Резолюція Європейського парламенту про ефективні інспекції праці як стратегію покращення умов праці в Європі представляє «набагато більш інноваційний підхід» до ролі інспекції праці як органу нагляду за дотриманням законодавства про працю, ніж у конвенціях МОП № 81 і № 129, та в Європейських соціальних хартіях²⁹⁹. Окремого акценту заслуговує п. 53 Резолюції, який закликає Комісію ЄС розробити зелену книгу, в якій встановити стандарти інспекції праці ЄС та єдині вимоги до навчання в цій сфері з урахуванням відмінностей між національними ринками праці. І хоча зелена книга – це теж акт «м'якого права», вона, як відомо, має на меті громадське обговорення та консультації на європейському рівні з відповідної тематики, результатом яких може стати біла книга, де висновки мають більш офіційний характер з узагальненнями у формі практичних рекомендацій Комісії ЄС³⁰⁰.

²⁹⁸ European Parliament resolution of 14 January 2014 on effective labour inspections as a strategy to improve working conditions in Europe (2013/2112(INI)). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0012_EN.html

²⁹⁹ Makowski D. Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy. S. 46.

³⁰⁰ Зелені книги / Глосарій термінів Європейського Союзу. URL: http://europa.dovidka.com.ua/z.html#_Toc90362232

Зупиняючись на характеристичі міжнародного рівня процесу створення інтегрованої системи інспекції праці, слід акцентувати на значенні концепції сталого розвитку як нової парадигми XXI ст. Така концепція виникла як протидія негативним виявам глобалізації (зрощеним на ідеологічній базі неолібералізму, з такими наслідками в соціально-трудоу сфері, як прекарізація, флексибілізація, зростання безробіття) та не в останню чергу під впливом ідеології соціалізації права, «антропоцентричних теорій гуманізації праці, людського капіталу, людських відносин, виробничої демократії, соціального партнерства...»³⁰¹. Концепція сталого розвитку стала у свою чергу підґрунтям концепції гідної праці. Як переконливо доводить М. Найман, сама собою гідність не є самостійною правовою конструкцією, проте вона слугує основою сучасної аксіології, є концептуальним витвором людини, створеним задля обґрунтування необхідності захисту того, що є відображенням приватних та публічних інтересів³⁰².

Стаття 1 Хартії основоположних прав Європейського Союзу закріплює недоторканність гідності людини, необхідність її поваги та захисту³⁰³. Декларація МОП про соціальну справедливість у цілях справедливої глобалізації (2008 р.) одним із чотирьох стратегічних завдань концепції гідної праці визначає «дотримання, сприяння, реалізація основоположних принципів та прав у сфері праці, які мають особливу важливість і як основоположні права, і як сприятливі умови»³⁰⁴. Тим самим підкреслюється, що розуміння права на гідну працю та гідних умов праці є однопорядковими. Вони мають оціночний характер, тому мають бути конкретизовані у

³⁰¹ Жадан О. В. Концепція гідної праці як основа соціально-економічного розвитку держави. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 2. С. 10–11.

³⁰² Najman M. How the dignity was understood in law in past and how it should be today. *Juridical Tribune*. 2021. № 11 (Special Issue). P. 316–331. DOI: 10.24818/tbj/2021/11/sp/04

³⁰³ Charter of fundamental rights of the European Union (2000/C 364/01). *Official Journal of the European Communities*. 18.12.2000. C 364/1-364/22. URL: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

³⁰⁴ ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization. URL: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/WCMS_099766/lang-en/index.htm

трудоправових нормах, дотримання яких є об'єктом нагляду і контролю, слугуючи гарантією їх охорони та захисту³⁰⁵. До речі, якщо звернутися до світових рейтингових показників, то згідно з «Індексом трудових прав» за 2022 р., Україна увійшла до групи країн, де фіксується стан «наближення до гідної праці» з такими трьома показниками: безпека зайнятості (40 балів зі 100), діяльність профспілок (50 балів зі 100), справедливе ставлення (60 балів зі 100)³⁰⁶. Стосовно останнього показника, Україна виявилася єдиною країною в Європі, яка не вимагає рівної винагороди за рівноцінну працю. Це своєю чергою засвідчує необхідність врегулювання питання гідної заробітної плати як на законодавчому та колективно-договірному рівнях, так і на рівні правозастосування, включаючи нагляд і контроль за виконанням нормативних приписів.

Аналіз зарубіжного досвіду організації інспекції праці в XXI ст. засвідчує інтеграційні тенденції, поширену практику застосування загальної моделі, яка характеризується універсальною компетенцією. Переваги такої моделі підтверджує, зокрема, приклад Франції, у якій довгий час діяли три інспекції праці: інспекція праці, яка здійснювала інспектування більшості галузей промисловості, послуг і торгівлі; інспекція праці на транспорті та інспекція праці в сільському господарстві. Кожна із цих інспекцій підпорядковувалася окремому профільному міністерству. Указом Міністерства праці, соціальних відносин, сім'ї та солідарності Франції від 30 грудня 2008 р. служби інспекції праці були об'єднані в одну загальну службу³⁰⁷ з метою забезпечення належної координації та підвищення ефективності діяльності.

³⁰⁵ Терела Г. Тенденції та перспективи вдосконалення правового регулювання нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю. *ScienceRise: Юридичні науки*. 2022. № 4 (22). С. 30. <https://doi.org/10.15587/2523-4153.2022.269019>

³⁰⁶ Labour rights index, 2022 / Centre Labour Research. P. 38. URL: <https://labourrightsindex.org/lri-2022-documents/lri-2022-final-7-oct.pdf>

³⁰⁷ Décret n° 2008-1503 du 30 décembre 2008 relatif à la fusion des services d'inspection du travail. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000020017841>

Подібні процеси відбулися в Нідерландах. У 2012 р. Інспекція праці, Інспекція праці та доходів і Служба соціальної розвідки та розслідувань Міністерства соціальних справ та зайнятості були об'єднані в єдину Інспекцію праці Нідерландів³⁰⁸.

Як приклад загальної інспекції з елементами функціональної спеціалізації можна навести приклад Іспанії. У преамбулі Закону Іспанії «Про організацію системи інспекції праці та соціального забезпечення» від 21 липня 2015 р. відзначено понад столітній досвід функціонування інспекції праці та потребу в адаптації законодавства до нормативних змін, що відбулися в соціально-трудовій системі з метою поєднати необхідну гнучкість в управлінні людськими ресурсами з належним захистом прав працівників. У зв'язку з цим констатовано: «Збереження та консолідація підвищення ефективності Інспекції праці та соціального забезпечення вимагає інституційного зміцнення того ж самого, інтеграції та кращого впорядкування»³⁰⁹. Слід акцентувати на організаційних принципах, закріплених в ст. 2 Закону, з-поміж яких: «унікальна та цілісна концепція Системи, що гарантує її злагоджену роботу через координацію, співпрацю та участь різних державних адміністрацій», «єдність інспекційної функції та дій у всіх питаннях соціального порядку в умовах, встановлених цим законом, без шкоди для критеріїв функціональної спеціалізації...»³¹⁰. У системі інспекції праці Іспанії діє Вищий корпус інспекторів праці та соціального забезпечення та Корпус підінспекторів праці. При цьому інспекція праці та соціального забезпечення здійснюється службовцями вищого технічного рівня та національної кваліфікації, які належать до Вищого корпусу, чий правовий статус та умови служби гарантують технічну незалежність, об'єктивність і неупередженість, передбачені Конвенціями МОП № 81 і

³⁰⁸

Nederlandse

Arbeidsinspectie:

Geschiedenis.

URL:

<https://www.nlarbeidsinspectie.nl/nederlandse-arbeidsinspectie>

³⁰⁹ Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-8168>

³¹⁰ Ibid.

№ 129 (ч. 1 ст. 3 Закону). Посадові особи Корпусу субінспекторів праці несуть відповідальність за виконання інспекційних функцій підтримки, співпраці та управління, необхідних для розвитку інспекційної роботи під керівництвом і технічним наглядом інспектора праці та соціального забезпечення, спеціалізуючись на сфері зайнятості та соціального забезпечення та на питаннях охорони праці. Допуском до виконання спеціальних функцій є проходження процесу фахового відбору.

Аналіз досвіду організації інспекції праці в ХХІ ст. засвідчує інтеграційні тенденції, поширену практику застосування загальної моделі, яка характеризується універсальною компетенцією. Х. Л. Даса акцентує, що моделі інспекції праці в низці країн, організовані раніше навколо суто питань безпеки та здоров'я працівників, перетворилися на більш комплексні, що поєднують, окрім традиційної сфери, екологічні питання як складову забезпечення належного виробничого середовища, та включають заходи протидії нелегальній зайнятості (Данія, Норвегія, Швеція, Нідерланди)³¹¹. Іншою інтеграційною тенденцією стало об'єднання служб інспекції праці зі службами соціального страхування, що уможливило більш раціональне використання ресурсів та підвищення ефективності профілактичної роботи.

За критерієм правозастосовної політики найчастіше на практиці мають місце змішані моделі, які передбачають поєднання застосування превентивних інформаційно-консультативних заходів та санкцій. Модель відповідності ефективна у країнах з високим Індексом верховенства права.

Отже, основою актуального на сьогодні процесу формування інтегрованої системи інспекції праці є ініційований та підтримуваний МОП підхід до інспекції праці, що охоплює безпеку та гігієну праці, трудові відносини, умови праці, передбачаючи синхронне втілення заходів на міжнародному, національному (державному), галузевому (секторальному) та

³¹¹ Daza J. L. Evolution of national systems of labour administration since the adoption of the ILO Labour Administration Convention, 1978 (No. 150). P. 31.

виробничому (місцевому, операційному) рівнях задля підвищення ефективності захисту трудових прав.

Ретроспективний аналіз правової думки дозволив виявити та розкрити підходи вчених до визначення сутності нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Науковці імперського періоду досліджували витоки, предмет, сферу дії фабричного законодавства, правову природу нагляду і контролю за дотриманням його норм. Пошуки науковців радянського періоду були спрямовані на обґрунтування правової природи контролю, здійснюваного профспілками. У сучасній науковій літературі, у тому числі на рівні енциклопедичних видань, продовжують траплятися різні визначення нагляду і контролю, що пояснюється насамперед різними завданнями вчених при аналізі цих понять, а також різними підходами до проведення таких досліджень. На відміну від радянських вчених, які визначали контроль здебільшого як «спосіб забезпечення законності» та «функцію управління», в пострадянських умовах стали превалювати визначення контролю з позицій діяльнісного наукового підходу як виду чи форми діяльності.

У рамках концепції завдань інспекції праці контроль і нагляд визначаються як основні форми реалізації таких завдань. Контрольна функція не передбачає застосування владних щодо підконтрольного суб'єкта заходів впливу, спрямованих на виправлення та усунення порушень законодавства. На відміну від функції контролю, здійснювана інспекцією праці функція нагляду передбачає можливість одностороннього втручання суб'єкта нагляду в правове становище піднаглядового суб'єкта задля усунення порушень законодавства. Наділення інспекції праці наглядовою функцією пов'язано з вибором нормативної концепції щодо організації охорони праці. На користь такої точки зору говорить той факт, що наприкінці

XIX – початку XX ст. у різних країнах створювалися інспекції праці двох функціональних моделей. Якщо перша характеризувалася наявністю повноважень здійснювати як контроль, так і нагляд, то інша обмежувалася правом тільки перевіряти/інспектувати дотримання законодавства про працю, але була позбавлена наглядових повноважень, не маючи владних важелів впливу на відновлення законності.

Наукові розвідки кінця XIX – початку XX ст. щодо правової природи інституту нагляду і контролю за додержанням фабричного законодавства стосувалися особливостей публічного і приватного права та здійснювалися за такими критеріями їх розмежування: зміст відносин, інтерес та способи захисту прав. Увага науковців була прикута до питання відмежування фабричного законодавства від цивільного; визначення відмінностей між договором найму та робітничим (трудовим) договором; з'ясування змісту останнього через характеристику взаємного зобов'язального характеру сторін, особливостей правового становища робітника, підкреслення його статусу як економічно слабшої сторони, обов'язок у забезпеченні захисту якої покладался на державу.

Відкидаючи ідеологічне нашарування, до здобутків радянської правової думки 70–80-х рр. XX ст. можна віднести обґрунтування складної правової природи відносин нагляду і контролю, комплексних за своїм характером та такими, що є водночас організаційно-управлінськими за суб'єктами і правоохоронними за функціями та метою здійснення.

У сучасній літературі питання про місце інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в системі права продовжує залишатися дискусійним питанням. Інститут нагляду і контролю, як і галузь трудового права в цілому, має змішаний характер, будучи «симбіозом» приватного і публічного. Це виявляється, по-перше, в тому, що контроль здійснюють як державні, так і недержавні суб'єкти. По-друге, контроль за виконанням колективних договорів і угод здійснюється безпосередньо сторонами. Контроль в рамках соціального діалогу (соціально-партнерський

контроль) притаманний лише трудовому праву та слугує створенню необхідних правових умов для досягнення оптимального узгодження інтересів сторін трудових відносин, держави та територіальної громади.

Основою актуального на сьогодні процесу формування інтегрованої системи інспекції праці є ініційований та підтримуваний МОП підхід до інспекції праці, що охоплює безпеку та гігієну праці, трудові відносини, умови праці, передбачаючи синхронне втілення заходів на міжнародному, національному (державному), галузевому (секторальному) та виробничому (місцевому, операційному) рівнях задля підвищення ефективності захисту трудових прав.

РОЗДІЛ 3

ГЕНЕЗА ПРАВОВИХ ЗАСАД НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ

Глава 3.1. Передумови становлення та правове регулювання нагляду і контролю за додержанням фабрично-заводського законодавства в імперський період

Етнічні землі України в другій половині XIX ст. входили до складу Російської імперії та Австро-Угорської двоєдиної монархії. Це був час, який, з-поміж іншого, асоціюється із формальним закріпленням у цілій низці країн не лише матеріальних норм у сфері найманої праці стосовно охорони праці найбільш вразливих категорій – малолітніх, жінок, чи норм, що визначали особливості регулювання робочого часу, – а й одночасним супроводом нормами процесуального характеру, спрямованими на забезпечення виконання фабрично-заводського законодавства. Мала місце демонстрація, з одного боку, загальноцивілізаційних тенденцій розвитку, з іншого – формування в різних державах під впливом соціально-економічних, політичних та ідеологічних чинників фабрично-заводського законодавства зумовлювало специфіку не лише нормотворчої, а й правореалізаційної та правозастосовної діяльності. Важко не погодитися з думкою професора О. М. Бикова (який, до того ж, служив у фабричній інспекції та брав безпосередню участь у розробленні робітничих законопроектів за Тимчасового уряду) про те, що «фабричні закони, можливо, більше всякої іншої частини законодавства перебувають в тісній залежності від загальних

економічних і культурних умов держави»³¹². Інший дослідник фабричного законодавства, правознавець, громадський діяч Л. М. Нісселович наголошував: «Визначити з більшою або меншою точністю ті причини, які викликали ту чи іншу зміну в законодавстві; з'ясувати, наскільки це є можливим, ті погляди і начала, які керували законодавчою владою при тій або іншій зміні: ось у чому полягає завдання того, хто вивчає історію законодавства»³¹³. При цьому вчений обґрунтував необхідність використання хронологічного підходу щодо аналізу відповідних законодавчих актів.

Оскільки законодавство слугує показником юридичної реалізації ідей, цінностей, ідеології, які були панівними в суспільстві в певний період часу, та значною мірою визначається світоглядною позицією безпосередньо причетних до нормотворчої діяльності осіб, видається прийнятним його аналіз на основі аксіологічного підходу. Постулюючи інтерсуб'єктність цінностей, що дозволяє визначати носіями останніх як окрему людину, так і суспільство або ж людство в цілому³¹⁴, аксіологічний підхід дозволяє розглянути розвиток законодавства як складову соціально-правової реальності, що є своєрідним відображенням взаємодії аксіосфери та нормосфери у сукупності їх єдності та взаємовпливу. Як зауважує західна дослідниця Є. Даріан-Сміт, концепції справедливості «змінюються з плином часу і пов'язані з економічною владою, соціальними цінностями та моральними почуттями, що не є універсальними, аполітичними чи статичними»³¹⁵.

В юридичній літературі усталеною є думка щодо необхідності розмежування правових цінностей та цінностей права. Перші є відображенням як онтологічних підстав правового буття, так і

³¹² Cit. by: Lavryk H., Terela H., Orel V. Political and legal preconditions for supervision and control over the observance of factory law in Ukraine. *Cuestiones Políticas*. 2022. Vol. 40. N° 73. P. 616. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4073.35>

³¹³ Ibid. P. 616–617.

³¹⁴ Горобець К. В. Аксіосфера права та її компоненти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2012. С. 5.

³¹⁵ Цит. по: Гришук О. В. Філософія конституційних цінностей : монографія. Київ : «Компанія ВАІТЕ». 2019. С. 6.

гносеологічних засад його осмислення та концентруються навколо центральної ідеї справедливості³¹⁶. Своєю чергою цінності, будучи відображеними в позитивному праві, засвідчують ті блага, які вважаються соціально значущими. Саме тому досліджувати витoki та процес формування інституту нагляду та контролю, який в основі має власну сукупність цінностей, видається доцільним, послідовно проаналізувавши, якими ж були у суспільстві ідеї, ідеали, яким чином вони відображалися в суспільній свідомості та як зрештою вплинули на стан законодавства та формування правового інституту.

Слід наголосити, що тогочасна правова думка розвивалася, демонструючи, зокрема, увагу до питань обґрунтування концепцій праворозуміння, розмежування ознак поліцейської та правової держави, соціальної природи права, слугуючи ключем до осмислення закономірностей, характеру та тенденцій розвитку права, «які не відмирають зі зміною суспільно-економічних формацій, а зазнають трансформаційних змін у процесі розвитку державності»³¹⁷.

Наслідком буржуазних революцій, відомих під назвою «Весна народів», які відбулися в низці європейських країн упродовж 1848–1849 рр., у тому числі й українських землях у складі Австрійської імперії та Угорського королівства (Буковина, Галичина, Закарпатська Україна), стало привернення уваги до юридичної рівності та свободи як принципів, що були покладені в основу формування правових держав на засадах лібералізму. На шлях буржуазного розвитку Російська імперія стала після скасування кріпацтва в 1861 р., що започаткувало перехід від станового до буржуазного суспільства в рамках збереження самодержавства та політичного режиму поліцейської держави – антиподу правової держави, що наклало відбиток на характері нормотворчої та правозастосовної діяльності.

³¹⁶ Горобець К. В. Аксіосфера права та її компоненти. С. 6.

³¹⁷ Жигалкін І. П. Система принципів трудового права в умовах формування правової доктрини України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля. Київ, 2016. С. 137.

Поліцейська держава, сягаючи історичним корінням свого виникнення періоду освіченого абсолютизму в Європі, була різновидом секуляризованої абсолютної монархії, «що обґрунтовувалася теоріями природного права та суспільного договору, згідно з якими монарху надавалася влада над його підданими з метою забезпечення загального блага»³¹⁸. Таке «загальне благо» розумілося як загальносуспільна цінність, відповідальність за досягнення якої, втім, брала на себе лише держава, набуваючи при цьому поліцейського характеру. М. М. Белявський констатував: «У боротьбі теорій соціалізму і індивідуалізму, влади і свободи, альтруїзму і егоїзму, централізації і децентралізації, виявляються зусилля людей, спрямовані на досягнення ідеалу державної політики – загального благоденства громадян»³¹⁹.

Ідеалістичний етичний напрям, що лежав в основі обґрунтування системи державного управління поліцейської держави відомий під назвою евдемонізм, визначає «основою моральності прагнення людини до щастя»³²⁰. Призначення поліцейської держави вбачалося в сприянні досягненню загального блага. Характерною ознакою евдемоністичних теорій (Х. фон Вольф, І. Г. фон Юсті), які В. М. Гессен називав «політичною філософією» поліцейської держави, була «найменша регламентація того, що «важливо» для держави – а важливо все»³²¹. Водночас у 1871 р. публіцист Р. І. Сементковський у передмові до перекладеної ним книги Роберта Моля писав: «Життя занадто красномовно переконало уряди різних країн, що створити благо громадян повз громадян є утопією»³²².

Як реакція на гувернаменталізм поліцейської держави в XVIII – першій половині XIX ст. набували поширення вчення лібералізму в класичному його

³¹⁸ Холод Ю. А. Правова держава: теоретична конструкція та практика (історичний екскурс). *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2006. № 34. С. 15.

³¹⁹ Cit. by: Lavryk H., Terela H., Orel V. Political and legal preconditions for supervision and control over the observance of factory law in Ukraine. P. 618.

³²⁰ Словник української мови : в 11 томах. Т. 2. С. 452.

³²¹ Cit. by: Lavryk H., Terela H., Orel V. Political and legal preconditions for supervision and control over the observance of factory law in Ukraine. P. 619.

³²² Ibid.

вияві з ціннісним обґрунтуванням свободи як незалежності від держави. На користь такого підходу висувалося чотири групи аргументів: 1) філософський аргумент (Дж. Лок), за яким право постулюється як таке, що притаманне людській природі (з цього випливало, що завданням держави може бути лише охорона прав людей, тому що саму державу люди і створюють відповідно до умов суспільного договору для охорони природних прав); 2) економічний аргумент вчення фізіократів, розвинуте А. Смітом та його послідовниками, про невтручання держави в економічне життя як невід'ємну умову технічного прогресу (державі при цьому відводилася роль охоронця безпеки економічного життя); 3) політичний аргумент, висунутий представниками ліберальної школи (Б. Констан, Е. Лабуле), основним постулатом якого було розуміння свободи не скільки як участі у владі, скільки як незалежності від влади; 4) психологічний аргумент (В. фон Гумбольдт, Дж. Ст. Мілль) з визначенням самодіяльності людей необхідною умовою їх розвитку: «чим менша держава, тим більший індивід»³²³. Таким чином, у поглядах прихильників лібералізму поліцейська держава поступалася місцем «правовій державі в її ліберальній інтерпретації – «мінімальній» державі» з оптимально найменшим впливом у економічні відносини³²⁴.

Загалом у тогочасній науковій літературі обґрунтовувалися три основні позиції щодо меж втручання держави у взаємовідносини між промисловцями та робітниками. Прихильники індивідуалістичного напрямку були противниками будь-якого втручання держави в промислову сферу, не вбачали потреби правового регулювання робітничих відносин. Така позиція превалювала певний час в Англії, що сприяло розвитку профспілок та виконання ними функції захисту інтересів робітників.

³²³ Ibid.

³²⁴ Яковюк І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2000. С. 16.

На противагу індивідуалістичній концепції представники іншої крайньої точки зору відзначали необхідність всеосяжного впливу державних інституцій на всі суспільні відносини. В. П. Литвинов-Фалінський слушно зауважував, що такий підхід найяскравіше виявився в Російській імперії – країні землеробській, зі слаборозвиненою промисловістю, та як наслідок, майже повною відсутністю самодіяльності робітників³²⁵. Якщо в країнах Європи фабричне законодавство з'явилося тоді, коли робітники були особисто вільними, то в Російській імперії виникнення фабричного законодавства зумовлювалося, з-поміж іншого, недостатньою кількістю вільнонайманих працівників.

Проміжне місце у спробах вирішити актуальне робітниче питання займали захисники оптимальної взаємодії державного втручання та громадської ініціативи. Остання точка зору зміцнювалася на фоні зростаючої страйкової боротьби, викликаній незадовільними умовами праці. На початку XX ст. дослідник фабричного законодавства Ж. Д. Беліков визнавав, що навіть найбільш непримиримі прихильники індивідуалістичного напрямку соціальної політики починають зрештою визнавати право і обов'язок законодавця «втручатися у відносини між роботодавцями і робітниками»³²⁶.

Отже, до причин виникнення фабричного законодавства, спрямованого на захист прав робітників, можна віднести не суто гуманістичні міркування, викликані прагненням запобігти психофізичній деградації робітників³²⁷. Необхідність державного втручання у фабричні відносини була викликана бажанням збереження соціального миру. Серед причин можна виділити не тільки такі, що мали політичний та економічний характер, а й демографічні. Останні полягали в побоюваннях, що тяжка і виснажлива праця робітників, особливо жінок і дітей, завадить нормальному демографічному розвитку.

³²⁵ Terela H. Social and legal supervision and control for compliance with factory legislation in scientific views of the late XIX – early XX century. P. 221.

³²⁶ Cit. by: Ibid. P. 222.

³²⁷ Makowski D. Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy. S. 13–14.

Вчений І. Т. Тарасов констатував, що логічним було б найменше втручання держави у сферу безпеки, санітарних умов та фабричного побуту, адже забезпечення належних умов останніх промисловцями тільки б сприяло підвищенню продуктивності праці. «Проте отупіла корисливість в союзі з темним невіглаством поставили держави в необхідність саме в цій сфері раніше всього вдатися до примусових заходів», – підсумовував науковець³²⁸.

Слід зауважити, що на характер фабричних відносин в імперський період накладав відбиток стан економічного розвитку. Процес концентрації виробництва та капіталу і створення, як наслідок, монополій, набув особливого розмаху під час промислової кризи 1900–1903 рр. та досягнув апогею в роки Першої світової війни завдяки державному регулюванню³²⁹. Держава почала відігравати роль господарюючого суб'єкта в таких сферах економіки, які до того часу вважалися виключно приватною сферою. Як наслідок, це стало, з одного боку, передумовою до антиіндивідуалістичного ставлення до договірної свободи, а з іншого – передумовою до виникнення ідеї про соціалізацію цивільного права, тобто превалювання інтересів цілого над інтересами окремих членів суспільства і тим самим виправдання державного втручання у свободу договірних відносин.

При цьому актуалізувалося питання формування об'єктивного права з його потенційними можливостями запровадження моделі визначення та захисту прав, свобод та законних інтересів. Період, започаткований буржуазно-демократичними революціями в Європі, призвів до закріплення невідчужуваних (природних) прав так званого першого покоління, з-поміж яких право на життя, рівність перед законом. Отже, ідея природних прав людини, виплекана мислителями раннього Нового часу, стала втілюватися на Заході у правові акти, які закріплювали надбання революцій, відображаючи

³²⁸ Ibid.

³²⁹ Машкін О. М. Монополізація капіталістична. *Енциклопедія історії України*: Т. 7 : Мі-О / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін.; НАН України. Інститут історії України. Київ : Вид-во «Наукова думка», 2010. 728 с. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Monopolizatsiia_kapitalistychna.

погляди, характерні для класичного лібералізму. Це так звані негативні права, які були спрямовані на захист особи від небажаного втручання чи обмеження будь-ким, що порушує її свободу. Значення держави при цьому полягало в охороні безпеки та правопорядку, у встановленні «правил гри», які б дозволяли узгодити публічні та приватні інтереси. Саме такий підхід до ролі «держави-жандарма» обґрунтовувався представниками індивідуалістичної теорії правової держави (В. Гумбольдт, І. Кант, Й. Г. Фіхте)³³⁰.

Проте ліберальна ідеологія, розуміючи політичну свободу як невтручання держави в приватне життя та вбачаючи необхідною умовою поступального розвитку юридичну рівність, не вирішувала проблеми економічної нерівності. Останнє ж питання було чи не найбільш гострим та безпосередньо стосувалося обґрунтування моделей врегулювання відносин між робітниками та промисловцями.

У Російській імперії буржуазні реформи та заходи, спрямовані на нормативно-правове закріплення нових суспільних відносин, супроводжувалося боротьбою між представниками консервативної та ліберальної бюрократії, грань між якими з приводу вирішення робітничого питання була не такою і значною. Прихильники ліберальних поглядів, особливо економічного лібералізму з його «laissez-faire» (з французької – «дозволяти робити»), сповідуючи принцип свободи договору, не вбачали за необхідне втручання держави у відносини між роботодавцями та робітниками з огляду на їх приватний характер. Але, на відміну від Австрії, де ліберали опонували ухваленню соціального законодавства консервативним урядом Е. Тааффе, а соціал-демократи чинили тиск, в Російській імперії, за зауваженням В. П. Безобразова, «нічого подібного такої боротьбі ... не було»³³¹. Будучи за поглядами поміркованим лібералом,

³³⁰ Lavryk H., Terela H., Orel V. Political and legal preconditions for supervision and control over the observance of factory law in Ukraine. P. 619–620.

³³¹ Cit. by: Ibid. P. 621.

вчений підтримував законодавче визначення взаємних прав та обов'язків промисловців та робітників, їх судову та адміністративну охорону, водночас був прихильником мінімального втручання держави у відносини наймачів та наймодавців. Тим самим він солідаризувався із поглядами відомого німецького вченого, представника консервативної ідеології, засновника ідеї соціальної монархії, що в подальшому трансформувалася в ідею соціальної держави, Лоренцо фон Штейна, апелюючи до його висновків: «Державне управління ... ніколи не може серйозно задумати взяти на себе вирішення робітничого питання... Воно може бути тільки поліцією в цій сфері. Тільки в цьому значенні розуміємо ми задачу адміністрації зі встановлення порядку праці в промисловості»³³².

Слід зауважити, що теорія соціальної держави з'явилася як відповідь німецьких консерваторів на загрозу революційних змін, пропонуючи натомість альтернативу соціального реформування. Позиція Л. фон Штейна щодо необхідності державного регулюванням задля стабілізації була сприйнята й австрійськими консерваторами³³³. Розмірковуючи про роль держави, Л. фон Штейн наголошував, що управління «повинно давати не особистий розвиток, духовний, фізичний, господарський або соціальний, а тільки умови для них»³³⁴, зокрема в господарській сфері діяльність уряду має бути виключно додатковою. Лише за оптимального виконання державою функції внутрішнього управління може бути створене «найвище благо – дійсна свобода»³³⁵. Соціальну функцію держави Л. фон Штейн вбачав не в підпорядкуванні одного інтересу іншому, «а в гармонічному вирішенні цих протиріч»³³⁶. Поставивши за мету знайти спосіб усунути суперечності в державі за допомогою самої держави вчений запропонував рішення, яке

³³² Ibid.

³³³ Grandner M. Conservative Social Politics in Austria, 1880–1890. *Working Paper*. 1994. № 2. Pp. 1–19.

³³⁴ Cit. by: Lavryk H., Terela H., Orel V. Political and legal preconditions for supervision and control over the observance of factory law in Ukraine. P. 622.

³³⁵ Ibid.

³³⁶ Ibid.

полягало в тому, що робітничий клас повинен «змінити своє залежне становище, зумовлене природою праці, в положення незалежне, матеріально-вільне»³³⁷. Це могло відбутися шляхом не усунення соціальної нерівності як такої, а зниження її гостроти через створення гідних умов життя для всіх громадян.

Отже, надбанням ліберальної ідеології стало обґрунтування правової держави, що у сфері трудових відносин втілювалося у вимогу юридичної рівності працівників і роботодавців, та в свободі договору. Натомість надбанням консервативної ідеології не в останню чергу під тиском соціалістів та загрозою революційних змін стало обґрунтування соціальної держави з необхідністю впливу останньої на підтримку робітника як економічно слабшої сторони трудового договору. Такі ідеологічні течії розвивалися паралельно, будучи започаткованими суспільними зрушеннями після буржуазно-демократичних революцій, та продовжують в сучасну епоху в своїх нових ідейних варіаціях пропонувати різні політико-правові способи врегулювання соціально-трудових відносин. Водночас сучасні вчені все більше сходяться на думці, що соціальна та правова держава – «це взаємозумовлені і взаємодоповнювальні ознаки розвиненої правової держави»³³⁸, тим самим констатуючи, що «соціальна держава розглядається як наступний, вищий щабель у процесі еволюції держави правової»³³⁹. Так, О. В. Скрипнюк вбачає в соціальній державі «структурний результат діалектичної взаємодії правової держави, ринкової економіки та демократичної влади»³⁴⁰. В. І. Яковюк розглядає соціальну державу як «модель «держави соціально-демократичної орієнтації», специфіка якої полягає в тому, що в ній йдеться про функціональну єдність конституційних

³³⁷ Ibid.

³³⁸ Вавженчук С. Охорона та захист трудових прав працівників : підручник. Харків : Право, 2016. С. 320.

³³⁹ Панкевич О. З. Соціальна держава: проблеми загальної теорії : монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. П. М. Рабіновича. Львів : Львівський юридичний інститут МВС України, 2004. С. 59.

³⁴⁰ Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. Київ : Ін-тут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. С. 42.

принципів демократичної, правової та соціальної державності»³⁴¹. В. Д. Бабкін визначав соціальну державу як «тип організації державного та суспільного життя, заснованого на пріоритеті соціальних цінностей, насамперед права людини на гідне життя»³⁴², складовою якого є право на безпечні, здорові та гідні умови праці.

Розглядаючи питання співвідношення соціальної і правової держави, О. В. Скрипнюк резюмує: «історична логіка розвитку моделей соціальної держави виглядає таким чином: від найменш досконалої моделі позитивної держави – через державу соціальної безпеки – до соціальної держави загального благоденства (добробуту) як найбільш ефективної форми гарантування соціальних та економічних прав людини. А логіка юридичного розвитку характеризується переходом від права на допомогу до права на захист і, врешті-решт, до права на гарантований рівень життя»³⁴³.

Якщо формування правової держави пов'язують з утвердженням прав людини «першого покоління», то становлення соціальної держави уособлюють з часом «виникнення, визнання й утвердження соціально-економічних та культурних прав»³⁴⁴, тобто прав людини «другого покоління», чому передувало обґрунтування закріплення таких прав у політико-правовій думці. Так, ідеологи соціальної держави привернули увагу до значення соціальних прав, необхідність врегулювання питання співвідношення праці та капіталу за сприяння держави, що широко обговорювалося на шпальтах наукових видань. Так, вчений І. Ю. Андрєєвський, що написав передмову до виданої в Росії праці Л. фон Штейна, звертав увагу на те, що людська особистість, рівна та вільна з іншими людьми, може бути такою за невід'ємної умови – права на вільну

³⁴¹ Яковюк І. Соціальна держава: до визначення змісту поняття. *Вісник Академії правових наук України*. 2001. № 3 (26). С. 37–47. С. 45.

³⁴² Бабкін В. Д. Конституційні засади соціальної держави України. *Правова держава*: щорічник наукових праць Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ, 2000. Вип. 11. С. 126–134.

³⁴³ Скрипнюк О. В. Методологічні проблеми взаємодії соціальної та правової держави. *Адвокат*. 2000. № 3. С. 6.

³⁴⁴ Панкевич О. З. Соціальна держава: проблеми загальної теорії. С. 12.

працю³⁴⁵. Як складову права особистої свободи розглядав право праці (сферу економічної самодіяльності громадян) А. І. Єлістратов, вбачаючи в ньому публічно-правове регулювання взаємин робітників і підприємців³⁴⁶. Водночас про юридичне закріплення права на працю на той час не йшлося.

Предметом правового регулювання відносин між робітниками та роботодавцями на той час було здебільшого скорочення надмірної тривалості робочого часу виснажливої роботи, особливо таких незахищених категорій, як малолітні та жінки, тобто стосувалося безпечних умов праці, забезпечення яких розцінювалося як складова права на життя, тобто права негативного за своїм характером. Водночас уже наприкінці XIX ст., коли робітниче питання актуалізувалося в тому числі й через суттєве зростання страйків, право на гідне існування, яке асоціювалося із позитивним розумінням виконання державою функції з його забезпечення, стало широко обговорюватися мислителями, закладаючи ідеологічні засади обґрунтування прав так званого «другого покоління», до якого належить і право на працю. З одного боку, цей процес розвивався під впливом концепції соціалістів, з іншого, – спричиняв трансформацію лібералізму, виокремлення його соціального різновиду.

Звернення мислителів до проблематики природних прав людини засвідчували протест особи проти державного абсолютизму. Не можна не згадати філософсько-правові роздуми П. Д. Юркевича з його висновком про те, що «право людини залежить від її гідності...»³⁴⁷. З-поміж соціальних ідей Лесі Українки привертає увагу трактування нею гідності людини як найвищої цінності³⁴⁸. Ліберальна правова ідея в українській правовій думці розвивалася у вченні М. П. Драгоманова з акцентом на загальнолюдських

³⁴⁵ Lavryk H., Terela H., Orel V. Political and legal preconditions for supervision and control over the observance of factory law in Ukraine. P. 622–623.

³⁴⁶ Єлістратов А. І. Адміністративне право : лекції / ред. та упоряд. В. В. Галунько, С. В. Діденко. Херсон : ВАТ ХМД, 2007. 268 с.

³⁴⁷ Юркевич П. Історія філософії права. Філософія права. Філософський щоденник. Вид. третє. Київ : Ред. журн. «Український світ»; Вид-во імені Олени Теліги, 2001. С. 605.

³⁴⁸ Донченко О. І. Особливості поширення європейських ліберальних ідей в Україні у другій половині XIX століття. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 6. Т. 2. С. 5.

цінностях, пріоритеті людської особистості з її прагненням до щастя та добробуту³⁴⁹, обґрунтуванням того, що «повна воля кожної особи завше останеться цілню всіх порядків»³⁵⁰. Спираючись на теорію природного права, ліберально-демократичний конституціоналізм М. П. Драгоманова ґрунтувався на визнанні того, що український народ виступає «носієм і джерелом влади у державі, організованій у вигляді федерації сільських і міських громад, а вільні українці наділялись гідністю і правами»³⁵¹. На відміну від фундатора французького конституціоналізму Ж.-Ж. Руссо, М. П. Драгоманов на перший план ставив не принцип народного суверенітету, а права людини і громадянина.

Суспільно-політичним ідеалом українського вченого С. А. Подолинського був громадівський соціалізм, під яким він розумів суспільство, в якому народ сам управлятиме й керуватиме всіма економічними, політичними й культурними процесами³⁵². У своїй праці «Ремесла і фабрики на Україні» він стверджував, що кожна людина повинна мати «вільний доступ, на рівних з усіма правах, в громаду такої праці, до якої він має найбільше прихильності...»³⁵³. Як прихильник народницької ідеї, С. А. Подолинський першочергове значення надавав соціально-економічним правам, відносячи до них, зокрема: право на заможне життя; право на розподіл суспільних благ за принципом: від кожного по здібностях – кожному по праці; право обирати директорів фабрик; право на справедливу

³⁴⁹ Круглашов А. М. Держава, нація, людина... М. П. Драгоманов про національний розвиток України. *Вісник Академії наук України*. Київ, 1992. № 2. С. 22–32.

³⁵⁰ Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 2 : Філософія права. Харків : Право, 2017. С. 251.

³⁵¹ Кампо В. Конституційні погляди Михайла Драгоманова та Сергія Подолинського і сучасність. До 170-річчя з дня народження М. Драгоманова та 130-річчя з дня смерті С. Подолинського. *Юридична Газета online*. 2021. № 9 (739). URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/konstytutsiine-pravo/-konstituciyni-poglyadi-mihayla-dragomanova-ta-sergiya-podolinskogo-i-suchasnist.html>

³⁵² Донченко О. І. Особливості поширення європейських ліберальних ідей в Україні у другій половині XIX століття. С. 5.

³⁵³ Подолинський С. Ремесла і фабрики на Україні. Женева, 1880. С. 125.

оцінку праці; право на охорону праці; право на компенсацію у випадку трудового каліцтва; право на охорону здоров'я³⁵⁴.

Отже, період, започаткований буржуазно-демократичними революціями, поставив на порядок денний закріплення прав першого покоління, на статус якого певним чином претендувало і природне право на працю не лише в тому розумінні, що без праці людина не зможе забезпечити своє існування, а й у значенні необхідності створення безпечних умов праці, забезпечення яких визначалося як складова реалізації права на життя. Це своєю чергою зумовлювало необхідність розробки фабричного законодавства та гарантій його дотримання.

Можна навести чимало прикладів з історії фабричного законодавства різних країн, особливо стосовно перших законів, спрямованих на врегулювання робочого часу, які засвідчували ігнорування промисловцями приписів норм їх статей. Тому з часом відбулося усвідомлення того, фабричне законодавство буде залишатися «мертвою буквою» доти, поки не буде створений адміністративний механізм для забезпечення виконання нормативних приписів³⁵⁵.

До питання правореалізації, ефективності виконання законів наприкінці XIX ст. зверталось чимало вчених, починаючи від автора соціологічної теорії утворення і розвитку держави та права Рудольфа фон Ієрінга з його «здійснення є життя і істина права, є саме право»³⁵⁶ – до правознавця та філософа П.І. Новгородцева, який писав: «Там, де є норми і нагляд за їх виконанням, є право і влада, або, повторюючи стару аксіому, *ubi societas, ibi jus*»³⁵⁷.

³⁵⁴ Кампо В. Конституційні погляди Михайла Драгоманова та Сергія Подолинського і сучасність.

³⁵⁵ Price G. M. Administration of Labor Laws and Factory Inspection in Certain European countries.

³⁵⁶ Cit. by: Terela H. Social and legal supervision and control for compliance with factory legislation in scientific views of the late XIX – early XX century. P. 225.

³⁵⁷ Cit. by: Ibid.

Повертаючись до пореформених подій, пов'язаних із підготовкою проєктів, що стосувалися правового регулювання у сфері найманої праці у Російській імперії, слід зазначити, що на той час на законопроектну діяльність на практиці найбільший вплив спричинила конкурентна боротьба між петербурзькими та московськими промисловцями, яка загострилася під час економічної кризи на зламі 1870-х – 80-х рр. Знаний український вчений-економіст, у майбутньому – генеральний секретар фінансів в уряді УЦР – М. І. Туган-Барановський детально проаналізував причини «гуманності» петербурзьких фабрикантів та «свободолюбність» московських у питанні втручання держави у взаємовідносини між промисловцями та робітниками³⁵⁸. Звичайно, свій вплив на владу мали також страйки та поширення «таємної соціалістичної пропаганди в середовищі робітників»³⁵⁹. Здійснюючи історичний екскурс у перебіг прийняття фабричного законодавства, В. М. Гессен стверджував, що розвиток російського фабричного законодавства відбувається «не з ініціативи уряду, – а завдяки поштовхам ззовні, клопотанням фабрикантів і, почасти, страйкам робітників. Звідси його неплановість, уривчастість, випадковість»³⁶⁰.

На практиці такий стан розробки проєктів фабричних законів демонстрував суперечливий характер роботи комісій, які скликалися для підготовки проєктів фабрично-заводських актів у період з 1859 по 1879 рр. (під головуванням члена дорадчої ради міністра внутрішніх справ, голови комісії для перегляду фабричного і ремісничого статутів А. Ф. Штакельберга; генерал-ад'ютанта П. М. Ігнатьєва, міністра державного майна П. О. Валуєва). Це засвідчило загальну тенденцію відмови від принципу свободи відносин між працею та капіталом та пов'язаним із ним принципом свободи робітничих організацій, робітничого представництва та страйків, тобто громадських інструментів захисту найманими працівниками своїх

³⁵⁸ Lavryk H., Terela H., Orel V. Political and legal preconditions for supervision and control over the observance of factory law in Ukraine. P. 624.

³⁵⁹ Ibid.

³⁶⁰ Cit. by: Ibid. P. 625.

законних прав та інтересів, що було не сумісним з природою самодержавства³⁶¹. Так, уже Закон від 3 червня 1886 р. «Про найм на фабрики, заводи і мануфактури та про взаємовідносини фабрикантів і робітників», передбачивши умови укладення, виконання, припинення та розірвання договору найму з фіксацією останнього в робітничій книжці, засвідчив втручання держави у взаємовідносини робітників та промисловців, – «святая святых» ліберальної свободи договору. Як наслідок, відмовляючи як робітникам, так і промисловцям «у свободі договірних відносин, царат, неминуче ставав на шлях казенного піклування, втручання зверху в трудові взаємовідносини робітників та промисловців, їх дріб'язкової регламентації з метою попередження трудових конфліктів»³⁶², демонструючи втілення політики поліцейської держави. Основною метою врегулювання робітничого питання було попередження робітничих страйків, які демонстрували стійку тенденцію до збільшення. У цій ситуації уряд Російської імперії ухвалив рішення про необхідність поставити відносини між промисловцями і робітниками під суворий контроль «особливих органів нагляду», тим самим зважившись «на подальше обмеження свободи договору про найм»³⁶³.

У Російській імперії заснування фабричних інспекцій було започатковано Законом «Про неповнолітніх, які працюють на заводах, фабриках і мануфактурах» від 1 червня 1882 р. В Австро-Угорщині Закон «Про промислову інспекцію» був прийнятий 17 червня 1883 р. Відносини, які підпадали під регулювання нормами щодо нагляду і контролю, мали суто управлінський, організаційний, публічно-правовий характер. Водночас саме ці відносини стали такими, які регулювалися фабричними законами та за своєю правозабезпечувальною й правозахисною метою і соціальним

³⁶¹ Холод Ю. А. Фабрично-заводське законодавство Російської імперії у кінці XIX – на початку XX ст. С. 175.

³⁶² Там само.

³⁶³ Cit. by: Lavryk H., Terela H., Orel V. Political and legal preconditions for supervision and control over the observance of factory law in Ukraine. P. 625.

призначенням відтоді асоціюються як невід’ємна складова фабрично-заводського (промислового, робітничого, трудового) законодавства. Проте на момент формального закріплення таких норм фабричне законодавство становило підгалузь поліцейського (адміністративного) права, що зумовлювалося характером впроваджуваної на практиці політики. Характерними рисами останньої залишалася багатопредметність адміністративної діяльності, детальна регламентація суспільних відносин у сфері найманої праці, надмірний нагляд і контроль, опіка над особою і суспільством загалом та над робітниками, зокрема, що знаходило формальне відображення у фабрично-заводському законодавстві³⁶⁴.

Фабричне законодавство по-різному визначалося в науковій літературі, починаючи із часу його становлення і до сьогодення. Вчений-поліцейст В. Ф. Дерюжинський визначав фабричне законодавство як сукупність норм, що регулюють взаємовідносини підприємців і робітників та охороняють інтереси останніх від несприятливого впливу умов великого виробництва³⁶⁵. Сучасний український вчений О. М. Олійник фабричне законодавство визначає як систему законодавчих актів кінця XIX – початку XX ст., «які регулювали трудові відносини в промисловості»³⁶⁶.

Щодо цілей нашого дослідження слід зауважити, що фабричне законодавство слід оцінювати як нормативне джерело порядку здійснення нагляду і контролю, від стану якого значною мірою залежала ефективність таких заходів. Загалом фабрично-заводське законодавство Російської імперії, що поширювалося й на переважній частині українських земель, мало низку особливостей. По-перше, за призначенням воно мало опікунський характер, що яскраво виявлявся в частині правових засад діяльності фабричних

³⁶⁴ Холод Ю. А. Поліцейська держава як особлива форма організації публічної політичної влади в період абсолютизму. *Право і Безпека*. 2009. № 3. С. 60.

³⁶⁵ Terela H. Social and legal supervision and control for compliance with factory legislation in scientific views of the late XIX – early XX century. Р. 224.

³⁶⁶ Олійник О. М. Історія розвитку трудових відносин в другій половині XIX – на початку XX ст. в Україні. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. «Історія та географія»*. 2013. Вип. 48. С. 54.

інспекторів, які, окрім повноважень зі здійснення нагляду за дотриманням законодавства, могли втручатися у взаємовідносини між робітниками і промисловцями, попереджувати конфлікти та сприяти їх врегулюванню, опікуватися побутовими умовами працівників, навчанням малолітніх. Метою цих заходів було забезпечення «суспільного спокою», попередження страйків. Сучасник подій, економіст В. П. Безобразов, оцінюючи тогочасне законодавство, писав про превентивну діяльність фабричної інспекції, що загалом полягає «в опіці над взаємовідносинами господарів і робітників...»³⁶⁷.

Закон від 3 червня 1886 р. та прийняті на його виконання «Правила про нагляд за заводами фабричної промисловості та про взаємовідносини фабрикантів та робітників» закріпили опікунський характер нагляду, що відображав сутність політики поліцейської держави з робітничого питання. Реагуючи на такі зміни, В. М. Гессен коментував: «Уряд не має соціальної програми. Чинне законодавство є продуктом поліцейських міркувань, а не соціальної політики»³⁶⁸. Л. С. Таль підкреслював, що державні діячі в XIX ст. керувалися здебільшого «поліцейськими і фінансовими міркуваннями, ніж соціальними мотивами»³⁶⁹.

По-друге, для фабрично-заводського законодавства притаманною була наявність значної кількості спеціальних актів обмеженої сфери дії, до яких належали законодавчі акти, що регулювали працю окремих категорій робітників чи то за суб'єктною ознакою віку чи статі (малолітні, жінки), або ж за виробничою (робітники казенних, гірничозаводських підприємств, ремісничих закладів тощо). Саме тому фабрично-заводське законодавство називають у спеціальній літературі «клаптиковим». Більшість із цих законів містили норми, що визначали порядок здійснення нагляду за їх дотриманням. На емпіричний характер фабричного законодавства звертав свого часу увагу

³⁶⁷ Cit. by: Lavryk H., Terela H., Orel V. Political and legal preconditions for supervision and control over the observance of factory law in Ukraine. P. 626.

³⁶⁸ Ibid.

³⁶⁹ Ibid.

англійський вчений-економіст Сідней Джеймс Вебб, коментуючи ухвалення окремих актів безсистемно, здебільшого як реакцію на суспільний розголос нещасних випадків та професійних захворювань на окремих підприємствах³⁷⁰.

По-третє, низка актів у сфері праці мала експериментальний характер та не поширювалися одразу на всю територію імперії, або ж на всі без винятків фабрики і заводи. Так, фабричний нагляд згідно з Законом «Про шкільне навчання малолітніх, які працюють на заводах, фабриках та мануфактурах, про тривалість їх роботи та про фабричну інспекцію» від 12 липня 1884 р. поширювався на 9 округів, а нагляд над відносинами робітників та промисловців з більш широкого кола питань першопочатково поширювався лише на три російські губернії (Петербурзьку, Московську та Володимирську).

По-четверте, у фабричному законодавстві Російської імперії до 1903 р. були відсутні чіткі критерії розмежування промислових та ремісничих підприємств. Для порівняння, фабричні закони Англії, що були взяті за основу при розробці російського законодавства, містили чіткі критерії підприємств, на які поширювалася сфера їх дії.

По-п'яте, при всій різноманітності правових актів, які загалом характеризувалися відсутністю чітких формальних критеріїв їх розмежування, чільне місце посідали акти відомчого характеру, а саме положення та розпорядження Міністерства фінансів та Міністерства торгівлі і промисловості Російської імперії. Частина актів ухвалювалася за погодженням із Міністерством внутрішніх справ та Міністерством народної освіти Російської імперії. Лише з ухваленням 23 квітня 1906 р. нових «Основних законів Російської імперії» були розмежовані законодавчі та

³⁷⁰ A History of Factory Legislation. By B.L. Hutchins and A. Harrison, B.A. (Lond.). With a Preface by Sidney Webb. (Westminster: P.S. King & Sons.) P. 585–587. *The Economic Journal*. 1903. Vol. 13. No. 52 (Dec.). P. 585. URL: <https://www.jstor.org/stable/2221327>

адміністративні акти та встановлена їх ієрархія³⁷¹. У 1914 р. Відділом промисловості Міністерства торгівлі і промисловості Російської імперії була проведена робота із систематизації відомчих актів, які були ухвалені з часу заснування фабричної інспекції в 1882 р. по 1 листопада 1914 р., та виданий «Збірник правил та розпоряджень по фабричній інспекції». У зв'язку з цим циркуляри, які не увійшли до збірника, вважалися такими, що втратили чинність, про що Міністерство повідомляло старших фабричних інспекторів циркуляром від 16 грудня 1914 р.³⁷².

По-шосте, окреме місце в системі джерел посідали обов'язкові постанови і накази Головної Присутності з фабричних і гірничозаводських справ та постанови губернських присутностей, які конкретизували норми фабричних законів. Останні ухвалювалися до 7 червня 1899 р., після чого такі повноваження були передані новоствореній Головній присутності згідно з Положенням «Про Головну з фабричних та гірничозаводських справ Присутність».

По-сьоме, правова база характеризувалася значною кількістю роз'яснень щодо практики застосування правових актів. Такі акти ухвалювалися за зверненнями інспекторів. Однак вимоги фабричної інспекції, що ґрунтувалися лише на таких роз'ясненнях, могли безкарно не виконуватися промисловцями. Для прикладу, 7 липня 1900 р. Міністерством фінансів Російської імперії був виданий циркуляр у відповідь на порушене фабричними інспекторами питання, чи повинні вони проводити на вимогу поліції і прокурорського нагляду експертизу нещасних випадків. Як пояснювалося у погодженому рішенні Мінфіну, МВС та Мін'юсту Російської імперії, фабричні інспектори могли надавати експертні висновки лише в якості осіб, які розуміються у справі, тільки на вимогу судового слідчого,

³⁷¹ Гриценко І. С. Історичні передумови запровадження адміністративної юстиції: українська традиція. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1. С. 113.

³⁷² Циркуляр Міністерства торгівлі та промисловості Російської імперії старшим фабричним інспекторам від 16.12.1914 р. № 9267. *Державний архів Харківської області*. Ф. 922. Оп. 1. Спр. 134. Арк. 92.

суду або сторін судового процесу. Водночас фабричні інспектори не зобов'язані були надавати висновки за матеріалами складеного поліцією протоколу про нещасний випадок³⁷³.

Самі роз'яснення Міністерства фінансів Російської імперії неоднозначно сприймалися на місцях, почасти по-різному трактувалися. Так, окружний фабричний інспектор Київського округу О. А. Мікулін не погоджувався із настановою старшого фабричного інспектора Херсонської губернії І. Попова місцевим інспекторам не застосовувати циркуляр Міністерства фінансів Російської імперії від 2 лютого 1900 р. при складанні протоколів у випадках, передбачених ст. 70 «Наказу чинам фабричної інспекції»³⁷⁴. Йшлося про вказівку І. Попова «негайно складати протокол» при виявленні як причини нещасного випадку невиконання завідувачами фабричних закладів як законів, так і обов'язкових постанов³⁷⁵. Побоюючись негативної реакції промисловців, О. А. Мікулін писав: «Вважаю обов'язком звернути вашу увагу – на заключні рядки вашого циркуляру, які, на мою думку, не повинні б були мати місце в офіційній циркулярній, і навіть не секретній, керівній вказівці фабричним інспекторам»³⁷⁶. У наступному циркулярі місцевим інспекторам І. Попов, доводячи до відома точку зору окружного інспектора, зазначав: «Питання про сферу дії циркуляру № 232 надане мною, відповідно до примітки 1 пункту «б» статті 21 Наказу, на вирішення Відділу промисловості»³⁷⁷.

³⁷³ Циркуляр Міністерства фінансів Російської імперії чинам фабричної інспекції від 7 липня 1900 р. № 24669. *ЦДІАК України*. Ф. 574. Оп. 1. Спр. 1. Арк. 119.

³⁷⁴ Конфіденційно. Старшому фабричному інспектору Херсонської губернії окружного фабричного інспектора Київського округу (29.03.1901 р.). *ЦДІАК України*. Ф. 575. Оп. 1. Спр. 17. Арк. 61.

³⁷⁵ Циркуляр старшого фабричного інспектора Херсонської губернії від 16.03.1901 р. №958. *ЦДІАК України*. Ф. 575. Оп. 1. Спр. 17. Арк. 60 зв.

³⁷⁶ Конфіденційно. Старшому фабричному інспектору Херсонської губернії окружного фабричного інспектора Київського округу (29.03.1901 р.). *ЦДІАК України*. Ф. 575. Оп. 1. Спр. 17. Арк. 61.

³⁷⁷ Циркуляр старшого фабричного інспектора Херсонської губернії від 12.04.1901 р. №1236. *ЦДІАК України*. Ф. 575. Оп. 1. Спр. 17. Арк. 62.

Головна присутність з фабричних і гірничозаводських справ роз'яснювала норми законодавства, відповідаючи на запити фабричних інспекторів та вирішуючи справи за скаргами промисловців. Необхідність значної кількості роз'яснень щодо нових фабричних порядків спричинялась, зокрема, неналежною технікою оприлюднення, коли ухвалені законодавчі постанови та адміністративні розпорядження публікувалися в різний спосіб та в різних виданнях.

По-восьме, фабричне законодавство Російської імперії значною мірою ґрунтувалося на західноєвропейських правових актах. Так, за основу ухвалення перших фабричних законів було взято законодавство Англії. Це мало свої позитивні моменти, водночас поспішність у підготовці законопроектів «...канцелярським шляхом по чужим... іноземним зразкам»³⁷⁸ сучасники подій відносили до причин недосконалості фабричного законодавства. У подальшому в процесі реформування органів нагляду і контролю російська модель віддалялася від першопочаткової. У кінцевому результаті специфіка організації фабричної інспекції Російської імперії визначалася політичним режимом поліцейської держави, що втілювався в умовах залишків кріпацтва, відсутності традицій використання вільнонайманої праці. За висновком дослідника фабричного законодавства європейських країн О. М. Бикова, з усіх країн Західної Європи Австрію називали найбільш схожою до Росії за організацією нагляду у сфері праці. Така спільність фабричної інспекції Росії та промислової інспекції Австрії і водночас відмінність діяльності останніх від практики інспекцій в Англії полягала в здійсненні нагляду за дотриманням правил внутрішнього трудового розпорядку, що розцінювалося як втручання у свободу робітничих договорів та засвідчувало опікунський характер впроваджуваної політики. Фабрична інспекція Австрії аналогічно з російською була централізованою системою органів у складі Міністерства внутрішніх справ, виконувала

³⁷⁸ Cit. by: Lavryk H., Terela H., Orel V. Political and legal preconditions for supervision and control over the observance of factory law in Ukraine. P. 627.

посередницькі функції з метою попередження та врегулювання конфліктів між робітниками і промисловцями, опікувалася умовами проживання робітників, навчанням малолітніх³⁷⁹. Утім, враховуючи, що у 1900 р. 93,3 % українського населення Галичини й Буковини утримувалося за рахунок вирощування сільськогосподарських культур, 2,5 % отримували дохід з промислу, а 1,7 % з торгівлі, частка робітників, які потрапляли під нагляд фабричних інспекцій, була малочисельною³⁸⁰.

По-дев'яте, фабричні закони могли містити положення, які погіршували становище робітників відповідно до приписів раніше ухвалених актів. Так, відповідно до ст. 1 Закону Російської імперії «Про зміну постанов про роботу малолітніх, підлітків та осіб жіночої статі та про поширення правил про роботу та навчання малолітніх на ремісничі заклади» від 24 квітня 1890 р. головний фабричний інспектор був наділений повноваженням дозволяти за поданням фабричних інспекторів застосування праці малолітніх дітей віком від 12-ти до 15-ти років у вихідні та святкові дні. Проте Законом Російської імперії «Про малолітніх, які працюють на заводах, фабриках та мануфактурах» від 1 червня 1882 р. було передбачено, що діти в такому віці на свята повинні відпочивати.

По-десяте, одним із недоліків законів була відсутність встановленої юридичної відповідальності та конкретних санкцій за порушення нормативних приписів, що спричиняло неефективність законодавства та ускладнювало діяльність щодо нагляду і контролю. Зокрема, найбільше нарікань було з приводу виконання Закону «Про тривалість та розподіл робочого часу в закладах фабрично-заводської промисловості» від 2 червня 1897 р. Так, у Журналі наради старших фабричних інспекторів Київського округу від 1 квітня 1900 року зазначалося: «...визнано вкрай скрутним, якщо не неможливим, встановлювати факт примусовості угоди з робітниками, що

³⁷⁹ Ibid.

³⁸⁰ Левинський В. Нарис розвитку робітничого руху в Галичині з передмовою Льва Юркевича. Київ : Видавництво Дзвін, 1914. С. 1.

могло б служити підставою для притягнення завідувачів до відповідальності»³⁸¹. Учасники наради виступили з клопотанням передати повноваження ухвалювати рішення з питань застосування надурочних робіт безпосередньо Присутностям із фабричних та гірничозаводських справ. У статті газети «Галичанин» з викладом звіту промислового інспектора Галичини і Буковини А. Навратіла за 1892 р. нарікалося на те, що інститут промислових інспекторів «...має слабкий персонал і позбавлений права езекутиви (право примушення до виконання рішень)»³⁸².

Фабричні закони Російської імперії, які містили норми про нагляд і контроль за дотриманням законодавства, видається доцільним поділити на такі групи:

1) акти, які стосувалися правового регулювання праці окремих категорій працівників (малолітніх, жінок, робітників окремих галузей) та містили норми щодо нагляду в спеціально визначеній сфері. За підставу виділення їх у першу групу беремо той факт, що історично фабрично-заводське законодавство розвивалося, демонструючи почергову увагу до закріплення в правовому полі саме тих суспільних відносин, які цього найбільше потребували з огляду на сукупність передумов, що склалися в державі. Так, створений відповідно до приписів норм Закону Російської імперії від 1 червня 1882 р. спеціальний державний орган нагляду мав назву Інспекції з нагляду за заняттями малолітніх, що працюють на фабриках, заводах і мануфактурах;

2) акти, що стали наслідком проведеної галузевої систематизації законодавства. Фабричні закони, які ухвалювалися впродовж XIX – початку XX ст., увійшли до Статуту про промисловість фабричну і заводську Зводу законів Російської імперії. У редакції Зводу законів від 1913 р. правові акти,

³⁸¹ Журнал наради старших фабричних інспекторів губернії Київського округу, складений під головуванням Окружного фабричного інспектора О. О. Микуліна 30, 31 березня, 1 та 2 квітня 1900 р. у м. Києві. *ЦДІАК України*. Ф. 574. Оп. 1. Спр. 205. Арк. 58зв., 59.

³⁸² Робітничий рух на Україні. 1885–1894 рр.: зб. док. і матеріалів / упоряд. В. С. Шандра та ін. Київ : Наук. думка, 1990. С. 304.

що належали до регулювання праці робітників у промисловості, у тому числі в гірничодобувній, були виокремлені з різних статутів і об'єднані в Статут про промислову працю, включений до частини II тому XI Зводу законів. При цьому перший із чотирьох розділів Статуту «Про нагляд за промисловими підприємствами» складався з трьох глав («Загальні положення», «Про губернські і обласні з фабричних і гірничозаводських справ присутності», «Про фабричні інспекції»), які визначали структуру і компетенцію органів регулювання праці;

3) статусні правові акти, які закріплювали та конкретизували повноваження фабричних інспекцій. Окрім включення окремих норм, які стосувалися повноважень фабричних інспекцій, до спеціальних фабричних законів (наприклад, ст. 2 Закону «Про малолітніх, які працюють на заводах, фабриках та мануфактурах» від 1 червня 1882 р.), було ухвалено чимало статусних актів. Вони ілюстрували формальне відображення спроб пристосувати діяльність органів нагляду до потреб царату в провадженні політики щодо вирішення робітничого питання. Стосовно фабричних інспекцій йдеться про три основні нормативні акти: «Інструкція чинам фабричної інспекції з нагляду за виконанням постанов про малолітніх, які працюють на заводах, фабриках та мануфактурах» від 19 грудня 1884 р., «Наказ чинам фабричної інспекції» від 11 липня 1894 р. та «Наказ чинам фабричної інспекції» від 11 лютого 1900 р.

Оскільки першопочатково нагляд поширювався не на всі підприємства, при конкретизації спеціального нагляду законодавцем вживалася дещо різна термінологія, що засвідчувала як особливості сфери та предмету його здійснення, так і недоліки юридичної техніки з її вимогами чіткості та однозначності вживання термінопонять. Так, при визначенні нагляду на фабриках і мануфактурах, які належали казні та урядовим установам, а також на залізницях приватних товариств, розмежовувався: 1) нагляд за дотриманням постанов про роботу і навчання малолітніх та 2) нагляд за виконанням «Правил про тривалість та розподіл робочого часу в закладах

фабрично-заводської промисловості». Якщо перший покладався безпосередньо на посадових осіб, які здійснювали управління закладом чи товариством, то другий на казенних підприємствах здійснювався також відповідальними посадовими особами та їх керівництвом, а на залізницях – чинами урядової залізничної інспекції.

Отже, предметом спеціального нагляду було спостереження за дотриманням чи виконанням окремих фабричних законів, тоді як предмет загального нагляду визначався досить широко та вимагав додаткового тлумачення, оскільки передбачав дотримання «належного благоустрою та порядку». Під благоустроєм розуміють «добре впорядкування, забезпечення всім потрібним; упорядкованість»³⁸³, а термін «порядок» – взагалі багатозначний та в співвідношенні з попереднім передбачає «стан, коли все робиться, виконується так, як слід, відповідно до певних вимог, правил і т. ін.; упорядкованість, лад»³⁸⁴. Тобто маємо, з одного боку, вживання тих термінів, які характеризують складову поліцейського права – поліцію благоустрою, з іншого – констатуємо вживання оціночних термінів, що не сприяло ефективному здійсненню наглядової діяльності. Як зауважував В. П. Безобразов, «здивування, утруднення і скарги промислового світу щодо введення у нас нових фабричних порядків пояснюються деякими, навіть доволі значними, недоліками самих узаконень: неповнотою, неясністю, протиріччями, і незручністю виконання на практиці багатьох із них»³⁸⁵.

Предмет нагляду конкретизувався при визначенні повноважень фабричної інспекції (ст. 54 Статуту про промисловість), а саме: 1) нагляд за виконанням постанов про заняття малолітніх і про відвідання ними початкових училищ; 2) нагляд за виконанням обов'язкових постанов і правил, виданих Головною присутністю; 3) спостереження за виконанням фабрикантами і робітниками правил, які визначали їх обов'язки і взаємні між

³⁸³ Словник української мови: в 11 томах. Т. 1. Київ : Наукова думка, 1976. С. 195.

³⁸⁴ Там само. Т. 7. С. 302.

³⁸⁵ Cit. by: Lavryk H., Terela H., Orel V. Political and legal preconditions for supervision and control over the observance of factory law in Ukraine. P. 628.

ними відносини; 4) нагляд за виконанням правил про парові котли; 5) нагляд за виконанням правил про розподіл і тривалість робочого часу³⁸⁶. Таким чином, нагляд здійснювався не лише за виконанням законодавчих положень, а й за правилами внутрішнього розпорядку, які потребували попереднього затвердження інспекторами та фіксувалися в робочих книжках, що своєю чергою були обов'язковою письмовою формою договору, тим самим демонструючи право інспекторів втручатися в договірні відносини. Саме таке втручання інспекторів викликало найбільше незадоволення промисловців. Приват-доцент Київського університету В. Я. Желєзнов, досліджуючи на початку XX ст. фабричне законодавство, доходить висновку про його значення, що полягало в поступовому визнанні та реалізації «принципу суспільного регулювання і контролю в промисловій сфері»³⁸⁷.

3.2. Правові основи нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю за законопроектами та правовими актами періоду Української революції 1917–1921 рр.

У роки Української революції 1917–1921 рр. проводилася активна законопроектна діяльність, спрямована на врегулювання одного із визначальних питань, від якого залежала соціальна стабільність, – робітничого питання. При цьому одним із напрямів захисту прав та інтересів працівників було питання правового забезпечення нагляду і контролю як одного зі способів такого захисту. Задля цього урядами як Української Народної Республіки періоду Центральної Ради, Директорії УНР, так і Гетьманату П. Скоропадського розроблялися законопроекти, які стосувалися,

³⁸⁶ Ibid.

³⁸⁷ Ibid.

по-перше, організаційно-правового забезпечення колегіальних органів – палат (рад) праці, що мали здійснювати загальний нагляд, та, по-друге, інспекцій праці, які повинні були замінити фабричні інспекції, що діяли з часів Російської імперії. З’ясування та врахування засад, на яких проєктувалося створення нових органів у сфері праці, особливо актуально з огляду на те, що сучасна Україна є спадкоємницею здобутків державного будівництва 1917–1921 рр. Показово, що названі законопроекти державні діячі розробляли під впливом європейських демократичних устоїв, що засвідчує належність України до західної політико-правової традиції. Окрім того, слід враховувати, що робітниче питання завжди включало і складний суспільно-політичний аспект – досягнення суспільної злагоди. Так, ще на початку XX ст. відомий дослідник секретаріатів та палат праці в країнах Західної Європи О. Ф. Волков зауважував про марні очікування негайного настання соціального миру після запровадження палат праці та стверджував, що думка не лише про можливість, а й про необхідність співробітництва в соціально-трудовій сфері не може бути нав’язана зацікавленим колам, які повинні самостійно до цього дійти³⁸⁸. Це добре розуміли і творці української державності, тому попри військову інтервенцію, політичну нестабільність, економічну кризу намагалися не ігнорувати вирішення робітничого питання, здійснюючи відповідну нормотворчу діяльність.

Слід також акцентувати увагу на тому, що очільники урядів як УНР, так і Гетьманату досить виважено підходили до врегулювання відносин у сфері праці. До ухвалення власного робітничого законодавства зберігали чинність нормативні акти, які діяли у сфері праці, та продовжували діяльність на місцях фабричні інспекції. 25 листопада 1917 р. Українською Центральною Радою був ухвалений закон, відповідно до якого усі закони і

³⁸⁸ Терела Г. В. Модель рад праці за законопроектами періоду Української Центральної Ради як прояв ідеї соціалізації права. *Громадсько-політична та наукова діяльність М. С. Грушевського в міжнародному вимірі (до 155-річчя від дня народження)* : зб. наук. праць (за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 23 вересня 2021 р.). Київ : Вид-во НУБіП України, 2021. С. 59.

постанови, які діяли на території Української Народної Республіки до 27 жовтня 1917 р. (тобто всі юридичні акти російського центрального уряду, що діяли до більшовицького перевороту), якщо вони не змінені та не відмінені універсалами, законами і постановами УЦР, лишалися чинними і надалі, вже як закони і постанови УНР³⁸⁹. 18 травня 1918 р. обіжником Міністерства праці Гетьманату П. Скоропадського № 2311 повідомлялося, що «усі закони, обіжники, розпорядження, і т. ін. щодо робітничого питання, котрі були видані Тимчасовим Російським урядом і Українською Центральною Радою, коли вони не відмінені урядом Української Держави, залишаються в силі і зараз»³⁹⁰. Незважаючи на критику такої позиції, особливо стосовно УЦР, що залишала фактично без змін «реакційне законодавство Російської імперії й Тимчасового Уряду»³⁹¹, вона заслуговує на увагу та видається виправданою конкретно-історичними умовами. Саме завдяки такому підходу очільники спочатку УЦР, потім Гетьманату отримали можливість виважено працювати над розробкою власної законодавчої бази.

Резолюцією від 9 серпня 1917 р. Генеральному секретаріату УЦР було доручено виробити законопроекти щодо «планомірного задоволення потреб трудящих мас людності в справі робітничій»³⁹². Активізувалася нормотворча діяльність лише після ухвалення 9 (22) січня 1918 р. IV Універсалу та проголошення самостійності УНР. Законом від 25 січня 1918 р. «Про восьмигодинний робочий день», який попри свою назву регулював не лише робочий час, а й стосувався питань охорони праці, – було передбачено створення Головної палати праці³⁹³.

³⁸⁹ Центральна Рада 25 листопада 1917 року ухвалила закон. *Вістник Генерального Секретаріату України*. 1917. 1 грудня. № 3. С. 1.

³⁹⁰ Обіжник в справі законів, обіжників і розпоряджень Російського уряду і УЦР. 18 травня 1918 р. № 2311. *Державний вістник*. 1918. № 6 (26 травня). С. 3.

³⁹¹ Іванова А. Ю. Законодавчий процес і законодавча техніка в період Центральної Ради, Гетьманату П. П. Скоропадського та Директорії. Київ : Наукова думка, 2011. С. 49.

³⁹² Там само. С. 51.

³⁹³ Про восьмигодинний робочий день: Закон, ухвалений Українською Центральною Радою 25 січня 1918 р. *Вістник Ради народних міністрів УНР*. 1918. 1 лютого.

13 квітня 1918 р. до Департаменту законодавчих внесень мали бути передані для обговорення законопроекти «Про Головну раду праці», «Про районні ради праці» та «Про інспекцію праці»³⁹⁴. 27 квітня 1918 р. Департамент законодавчих внесень Міністерства праці УЦР повідомив директорів департаментів про те, що в понеділок, 29 квітня 1918 р., о 9 годині ранку в приміщенні Департаменту повинна відбутися нарада з розгляду законопроектів³⁹⁵. Як відомо, 29 квітня 1918 р. став останнім днем діяльності УЦР. Тож закони так і не були ухвалені.

Проте названі законопроекти були розроблені та дають можливість узагальнити бачення урядовцями УЦР організаційно-правових засад власної системи органів Міністерства праці. Перш ніж звернутися до характеристики організаційно-правових засад, на яких ґрунтувалися проекти, слід акцентувати увагу на тих ідеях, що впливали на їх зміст. З-поміж них, – ідея соціалізації права, одним із прихильників та виразників якої був член Малої Ради, правознавець, адвокат О. О. Гольденвейзер. І хоча він не брав безпосередньої участі в розробці названих проектів, але, безумовно, погляди, які він сповідував, знаходили підтримку серед діячів Центральної Ради. На відміну від принципу індивідуалізму, що лежав в основі класичної ліберальної ідеології з її супутнім принципом невтручання держави у справи особистості, загалом, та у відносини між робітниками та роботодавцями, зокрема, під впливом революційних подій зміцнювалася ідея щодо наповнення права соціальним змістом (соціалізації права). Її слід відрізнити від так званої соціалістичної ідеї права, започаткованої Шарлем Фур'є, розвинутої Антоном Менгером з обґрунтуванням позитивних соціально-економічних прав та відповідних зобов'язань держави щодо їх забезпечення. Суть своєї концепції О. О. Гольденвейзер виклав дещо пізніше, читаючи лекції в Союзі російської присяжної адвокатури в Берліні в 1924 р. та

³⁹⁴ Протокол наради представників Департаменту Міністерства праці від 6.04.1918 р. *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 13. Арк. 4.

³⁹⁵ Відношення Департаменту законодавчих внесень Міністерства праці УНР директорам департаментів від 27.04.1918 р. № 39–46. *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 13. Арк. 7.

написавши в подальшому роботу «Право, державність і власність». Розвиваючи теорію солідаризму Леона Дюгі, О. О. Гольденвейзер основним фактором соціального життя вбачав співробітництво людей та суспільних груп у вирішенні спільних питань³⁹⁶.

Невипадково одним із організаційно-правових принципів побудови рад праці в розроблених урядовцями УЦР законопроектах був принцип паритету (сам термін «паритет» походить від латинського «*paritas (parita-tis)*» – рівність³⁹⁷), тобто рівної участі робітників та підприємців у вирішенні питань взаємодії сторін соціально-трудових відносин, у тому числі й тих, що стосувалися охорони праці та забезпечення дотримання робітничого законодавства.

Відповідно до законопроекту УЦР «Про Головну раду праці» остання мала входити до Міністерства праці з метою об'єднання діяльності установ, що відповідають за виконання чинного законодавства про працю та «для вироблення законодавчих приписів з питань охорони праці»³⁹⁸. Таким чином, при Міністерстві праці планувалося створити колегіальний орган, наділений координаційними, нормотворчими та наглядовими повноваженнями.

Для назви паритетного органу законотворцями був застосований термін не «палата праці», а «рада праці», очевидно, віддаючи переваги традиціям та досвіду Франції, де в 1899 р. була створена Вища трудова рада³⁹⁹. Однак не тільки назва була запозичена із Франції. На відміну від інших західноєвропейських країн (Бельгія, Голландія), де виборцями членів палат праці були окремі особи, у Франції представників до рад обирали спілки

³⁹⁶ Терела Г. В. Модель рад праці за законопроектами періоду Української Центральної Ради як прояв ідеї соціалізації права. С. 59.

³⁹⁷ Юридична енциклопедія : в 6 т. URL: <https://leksika.com.ua/13640614/ure/paritet>

³⁹⁸ Центральна Рада постановила Закон про Головну Раду Праці. *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 21. Арк. 47.

³⁹⁹ Chronologie: histoire des relations du travail depuis la loi Le Chapelier de 1791. URL: <https://www.vie-publique.fr/eclairage/268879-chronologie-les-relations-du-travail-depuis-la-loi-le-chapelier-1791>

працівників і роботодавців⁴⁰⁰. Окрім виборних членів, до складу французьких рад праці входили також призначені представники від промислових судів. Це пояснювалося необхідністю захисту інтересів тих галузей промисловості, де ще не були створені профспілки.

Відповідно до законопроекту, розробленого Міністерством праці УЦР, до складу Головної ради мали входити на засадах паритету по вісімнадцять представників від робітників та підприємців (передбачалося їх обрання відповідними «Всеукраїнськими центральними товариствами» на два роки зі щорічним переобранням половини складу), одного представника місцевої промислової палати (мав обиратися загальними зборами палати на один рік) і одного представника Міністерства праці (повинен був призначатися міністром праці)⁴⁰¹.

Законопроектом до відання Головної Ради праці були віднесені такі повноваження: загальний нагляд і постійне спостереження за виконанням законодавства про працю; видання інструкцій, правил, роз'яснень і обов'язкових постанов із питань робітничого законодавства; збір відомостей про умови праці та з'ясування соціально-економічних умов життя осіб, які працювали за наймом; розв'язання суперечок щодо застосування законодавства про працю і надання відповідних висновків; обговорення законопроектів у сфері робітничого законодавства та право законодавчої ініціативи з відповідних питань; розгляд скарг на постанови районних палат праці та дії районних інспекторів праці; притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні законодавства про працю та законних розпоряджень Головної ради праці; скликання з'їздів інспекторів праці⁴⁰². Окрім того, згідно з параграфом 14 законопроекту Головна Рада праці

⁴⁰⁰ Dumas J.-Ph. *l'état, moteur du progrès: Le ministère du Commerce et de l'Industrie, 1870–1914*. Paris: Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2016. 362+XII p. URL: <https://books.openedition.org/igpde/4324>

⁴⁰¹ Центральна Рада постановила Закон про Головну Раду Праці. *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 21. Арк. 47.

⁴⁰² Там само.

наділялася правом скликання Всеукраїнського з'їзду промисловості і праці для широкого обговорення питань охорони праці. Такі положення проєкту демонстрували привернення уваги законотворців до демократичних методів врегулювання питань у сфері праці, зокрема, за допомогою колегіального обговорення питань на з'їзді.

Для виконання визначених законопроектом завдань передбачалося наділення Головної ради праці «повноваженнями адміністративної установи», відповідно до яких остання мала право: вимагати від урядових осіб, установ, власників підприємств та осіб, які працюють за наймом, надання необхідних відомостей; видавати обов'язкові для виконання розпорядження щодо охорони життя і здоров'я робітників; здійснювати огляд підприємств та в разі виявлених правопорушень викликати та допитувати підприємців, свідків, експертів⁴⁰³, тобто Головна рада праці планувалася як структурний колегіальний орган Міністерства праці, наділений повноваженнями загального нагляду.

Законопроект передбачав гарантії забезпечення виконання законних вимог, розпоряджень і обов'язкових постанов та приписів Головної Ради праці, встановлюючи досить суворі стягнення. Згідно з приміткою до параграфа 4 це міг бути штраф у розмірі до 1000 крб., або арешт до трьох місяців, а в разі повторного правопорушення – арешт до шести місяців, або позбавлення волі до одного року і восьми місяців⁴⁰⁴. Такі справи мали вирішуватися не Головною радою праці, а передаватися для розгляду в промислову палату (у законопроекті «Про районні палати» вживався термін «промисловий суд»), яку планувалося створити для вирішення спірних питань між робітниками та підприємцями. До речі, відсутність спеціалізованих судів, які б вирішували трудові справи, розглядалась у дореволюційній юридичній літературі як істотний недолік правової системи, що вів до надмірного зростання адміністративної практики, не наділеної

⁴⁰³ Там само.

⁴⁰⁴ Там само.

авторитетом судової влади⁴⁰⁵. Таким чином, можна зробити висновок, що у планах урядовців Центральної Ради було створення спеціалізованих промислових судів для примирного третейського вирішення трудових спорів, і залишення за Головною та районними радами суто наглядових функцій. Це засвідчило намір взяти за основу організаційно-правової моделі наглядових органів західноєвропейську практику, яка відрізнялася від імперської моделі, за якої фабричні інспекції були наділені не лише контрольно-наглядовими, а й примирно-посередницькими функціями.

Окремо був розроблений проєкт закону «Про районні палати праці» з покладанням на останні завдання щодо спостереження на місцях «за виконанням чинного законодавства про працю». Передбачалося створення районних палат у Харкові, Одесі, Катеринославі, Полтаві, Миколаєві, Вінниці, Єлисаветграді, Маріуполі, Кривому Розі, Житомирі та інших містах за рішенням Головної ради праці⁴⁰⁶.

Склад районних палат мав формуватися також на паритетних засадах за дещо меншого кількісного представництва, – по дванадцять представників від працівників та підприємців. Місце, день та порядок виборів мали визначатися Головною Радою праці, а до її відкриття – Міністерством праці. Представники від робітників повинні були обиратися на два роки членами профспілкових організацій, лікарняних кас і виборцями членів промислового суду від робітників певного району. Представники від підприємців мали обиратися членами підприємницьких організацій та виборцями членів промислового суду від підприємців. Окрім того, до складу районної палати праці повинен був входити один місцевий інспектор праці, обраний на два роки колегією інспекторів району, та один представник від місцевого промислового суду.

⁴⁰⁵ Слісаренко Я. А. Передумови виникнення комісій по трудових спорах. *Форум права*. 2013. № 2. С. 514. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_2_81

⁴⁰⁶ Центральна рада ухвалила закон про районні палати труда. *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 21. Арк. 1.

До повноважень районних палат праці законопроектом належали: спостереження за виконанням постанов та інструкцій Всеукраїнської (Головної) палати праці, обов'язкових постанов у сфері застосування законодавства про працю; збір відомостей про умови праці; вирішення «запитів, сумнівів і труднощів приватних осіб, товариств, посадових осіб» з приводу застосування робітничого законодавства; вирішення розбіжностей в інспекторській колегії; розгляд скарг на діяльність інспекторів району; притягнення до відповідальності винних у порушенні законодавства про працю чи законних розпоряджень уповноважених органів за сприяння промислових судів⁴⁰⁷.

Поруч із принципом колегіальності та паритету до організаційно-правових засад діяльності як Головної ради, так і районних палат праці можна віднести принцип спеціалізації та принцип залучення до роботи фахівців, оскільки законопроектами передбачалося створення секцій за галузями промисловості й за різними напрямками охорони праці. До участі в роботі ради, палат та секцій могли запрошуватися «знаючі особи» з правом дорадчого голосу.

Паралельно із законопроектами про ради праці був розроблений і проєкт Закону про інспекції праці, які мали замінити фабричні інспекції. Метою діяльності інспекцій, як визначалося параграфом 1 законопроекту, було здійснення «догляду за виконанням законів і приписів про працівників в усіх галузях найманої праці, в усіх її формах та виявах»⁴⁰⁸. Тим самим планувалося максимально розширити сферу нагляду. Цим проєкт вигідно відрізнявся від фабричного законодавства Російської імперії, за яким нагляд не поширювався на ремісничі заклади та дрібні підприємства. Водночас законопроект передбачав детальну спеціалізацію напрямів діяльності інспекції праці, задля чого планувалося створити інспекції охорони,

⁴⁰⁷ Там само. Арк. 2.

⁴⁰⁸ Законопроект про інспекцію праці УНР. *ЦДАВО України*. Ф. 1063. Оп. 2. Спр. 1. Арк. 28.

соціального забезпечення, робітничих шкіл, технічної безпеки, робітничих організацій, робітничої гігієни, робітничої статистики та примусової праці. Тим самим модель інспекції проектувалася як така, що поєднує принципи загальності (універсальності) та спеціалізації нагляду.

Отже, аналіз законопроектів періоду діяльності УЦР засвідчує, що урядовці прагнули створити систему органів управління працею та наглядом за дотриманням робітничого законодавства, плануючи охопити наглядом за дотриманням законодавства всі сфери найманої праці, залучити до здійснення нагляду виборних представників як від працівників, так і від підприємців на засадах паритету, тим самим намагаючись убезпечити суспільство від соціальних потрясінь і конфронтації⁴⁰⁹.

Міністерство праці Української Держави також провадило нормопроектувальну діяльність, спрямовану на створення трирівневої системи органів управління у сфері праці, другий рівень якої мали становити районні палати праці, а перший, – Головна палата праці. Вже 8 липня 1918 р. спеціально створена для підготовки та обговорення законопроектів міжвідомча комісія попередньо схвалила проєкт Статуту про Головну Раду праці та проєкт Положення про районну палату праці. Аналогічно із відповідним проєктом періоду Центральної Ради планувалося створити Головну палату при Міністерстві праці, однак за дещо ширшого представництва, а саме: у складі обраних на два роки вісімнадцяти представників від профспілок та Всеукраїнських громад підприємців, по одному представнику від міської промислової палати, Міністерства торгу і промисловості, з'їзду інспекторів праці, по два представника від районних палат праці, від органів земського й міського самоврядування та від Міністерства праці (одним з яких мав бути директор Департаменту охорони

⁴⁰⁹ Терела Г.В. Правовий статус органів нагляду за додержанням робітничого законодавства відповідно до законопроектів періоду Української Центральної Ради. *Вісник Південного регіонального центру НАПрН України*. 2015. № 5. С. 34.

праці)⁴¹⁰. При цьому, як зазначалося в примітці до ст. 1 проекту, в разі обговорення питань, що стосувалися інших відомств, представники останніх мали запрошуватися до Головної палати праці на правах членів⁴¹¹. Таким чином, склад Головної палати був досить громіздким і вимагав складної в практичному плані процедури виборів. Утім, з іншого боку, демонстрував бажання тодішніх урядовців колегіально, на виборних та паритетних засадах забезпечити реалізацію координаційної функції в справі нагляду за дотриманням законодавства про працю.

Подальший розгляд проекту закону про Головну палату праці на засіданнях міжвідомчої комісії засвідчив відсутність погодження з таких питань, як кількісний склад, вимоги та обмеження щодо членства в палаті. Свій відбиток наклало і несприйняття представниками великого капіталу самої ідеї створення таких органів. Так, П. В. Бугров, висловлюючи позицію Союзу товариств заводчиків і фабрикантів («Суозіф»), порушував питання недоцільності створення палат праці.

Гострим питанням виявилось й обговорення на одному з перших засідань міжвідомчої комісії принципу паритету, оскільки не всі учасники погоджувалися із доцільністю його практичного втілення. Зокрема, В. Свірський, який пройшов шлях від фабричного інспектора Київського фабричного округу до директора Фабрично-заводського департаменту Міністерства торгівлі і промисловості Української Держави, не міг «уявити паритетний комітет у ролі адміністративного органу»⁴¹², вочевидь вбачаючи в засадах його організації порушення традиційного з практики організації Присутностей з фабричних справ принципу призначуваності.

Відповідно до ст. 3 проекту до відання Головної палати праці належали: «загальний догляд та постійне слідкування за виконанням

⁴¹⁰ Проект Статуту про Головну Палату Труда, прийнятий міжвідомчою комісією на засіданні 8.07.1918 р. *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 21. Арк. 50.

⁴¹¹ Там само.

⁴¹² Протокол засідання Міжвідомчої комісії 5. 06. 1918 р. по розгляду «Проекту закону про інспекцію праці». *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 48. Арк. 56.

законодавства про працю»; видання відповідно до законодавства про працю інструкцій, правил, роз'яснень та обов'язкових постанов за погодженням із міністром праці; збирання відомостей про умови праці; вирішення «запитань, сумнівів та перешкод»⁴¹³ щодо застосування законодавства про працю та надання висновків з цих питань; обговорення усіх законодавчих внесень з приводу законодавства про працю та право законодавчої ініціативи; розгляд скарг щодо постанов районних палат та проведення виборів до них; притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні законодавства про працю; скликання з'їздів районних палат праці.

Для реалізації своїх завдань і функцій Головна палата праці наділялася досить широкими повноваженнями, а саме: вимагати надання необхідних документів від власників підприємств та працівників по найму; видавати розпорядження, спрямовані на охорону життя та здоров'я робітників; здійснювати обстеження підприємств, дотримуючись комерційної таємниці, окрім випадків прямого порушення законів, і лише з приводу таких порушень викликати та допитувати підприємців, свідків та експертів.

Одним із принципів діяльності Головної палати, як впливало із законопроекту, була спеціалізація. Так, відповідно до ст. 5 проекту в її складі мали утворюватися секції з усіх основних галузей промисловості та секція охорони праці в складі рівного представництва від підприємців та робітників. До роботи секцій могли запрошуватись досвідчені фахівці в якості експертів з правом дорадчого голосу. Діяльність секцій у законопроекті не конкретизувалася, лише зазначалось, що їх кількість, склад, порядок обрання членів, розподіл справ буде визначатися наказом Головної палати праці⁴¹⁴.

Районні палати праці згідно з проектом відповідного Положення організовувалися з метою загального нагляду на місцях за виконанням чинного законодавства про працю. Очолювати палату мав районний

⁴¹³ Проект Статуту про Головну Палату Труда, прийнятий міжвідомчою комісією на засіданні 8.07.1918 р. ЦДАВО України. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 21. Арк. 50, 50 зв.

⁴¹⁴ Там само. Арк. 51.

інспектор, а її склад формувався на таких же засадах, як і Головної палати, знов-таки за меншого кількісного представництва. Місце і день виборів до районної палати визначала Головна палата, а до її відкриття – Міністерство праці⁴¹⁵.

Компетенція районної палати включала схожий набір повноважень із Головною палатою з певними відмінностями, які логічно визначалися її нижчим статусним рівнем у вертикалі органів Міністерства праці. Основною функцією районної палати так само визначалося здійснення загального нагляду за виконанням чинного законодавства про працю на місцях. Окрім того, районна палата наділялася такими повноваженнями як: вносити до Головної палати пропозиції щодо внесення змін до законодавства про працю; надавати згоду на залучення до надурочних робіт неповнолітніх і жінок; застосовувати заходи юридичної відповідальності до винних у порушенні законодавства осіб.

Після попереднього розгляду міжвідомчою комісією законопроекти про палати праці були винесені на розгляд другої сесії Комітету праці, яка розпочалася 16 вересня 1918 р. Гострі дискусії супроводжували обговорення п. «а» ст. 3 проекту щодо ключового повноваження Головної палати, яке дефініювалося як «загальний догляд та постійне слідкування за виконанням законодавства про працю»⁴¹⁶. Урядовець Міністерства торгівлі і промисловості, колишній фабричний інспектор Київського округу В. Є. Варзар запропонував редакцію «загальний нагляд і спостереження за продуктивністю праці», тим самим змістивши акцент із охоронного призначення нагляду на виробничий, що, вочевидь, відображало позицію роботодавців. Представник від промисловців металообробної і машинобудівної галузі П. В. Бугров акцентував увагу на якомога точнішому визначенні предмету відання Головної палати праці, з тим, щоб відмежувати

⁴¹⁵ Проект Положення про Районну Палату Праці, ухвалений Міжвідомчою комісією на засіданні 8.07.1918 р. *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 21. Арк. 23.

⁴¹⁶ Друга (серпнева) сесія засідання Комітету праці, п'яте засідання 20.09.1918 р. *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 24. Арк. 215 зв.

повноваження останньої від компетенції Міністерства праці та Міністерства торгівлі і промисловості. На його думку, більш прийнятним був би варіант «загальний нагляд за виконанням законодавства про працю в питаннях взаємовідносин між роботодавцями і робітниками і про охорону праці»⁴¹⁷. Видається, що така редакція більше заслуговувала на увагу, оскільки розмежовувала нагляд за суто трудовими відносинами і відносинами з охорони праці. Варіант п. «а» ст. 3, запропонований робітничою групою Комітету праці, звучав як «загальний нагляд і постійне спостереження за правильним виконанням законів, положень, правил про всі види найманої праці» і відповідно першочерговим вбачав нагляд за усією сукупністю законодавчих та інших нормативно-правових актів у сфері найманої праці. Таким чином, визначаючи повноваження загального нагляду Головної палати праці, найбільш дискусійним виявилось питання про сферу дії такого нагляду, відображаючи підходи представників від промисловців та робітників. Якщо перші акцентували на нагляді за підвищенням продуктивності праці, то другі – на розширенні сфери нагляду як за колом осіб, так і за предметом.

Несприйняття промисловцями викликало також положення проекту щодо наділення Головної палати правом законодавчої ініціативи⁴¹⁸. Зрештою, П. В. Бугров взагалі порушив питання «непотрібності палат праці» з огляду на значну кількість органів нагляду, до яких зараховував не лише ті, що функціонували, а й ті, які тільки планувалося створити, а саме: Головну палату праці, районні палати праці, інспекторів, податкову інспекцію, страхову раду і районні присутності, старших інспекторів, дільничних інспекторів, професійні спілки, фабрично-заводські комітети⁴¹⁹. П. В. Бугров був виразником позиції Союзу товариств заводчиків і фабрикантів

⁴¹⁷ Там само.

⁴¹⁸ Там само.

⁴¹⁹ Союз товариств заводчиків та фабрикантів в Україні «Суозиф» Департаменту законодавчих розпоряджень Міністерства праці 4.10.1918 р. *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 34. Арк. 252.

(«Суозіф»), утвореного в середині травня 1918 р., який об'єднав усю металообробну, хімічну, керамічну, борошномельну і лісову промисловість України. Не задоволені падінням промисловості представники великого капіталу не надто бажали запровадження нових наглядових органів.

Водночас з-поміж урядовців були і відповідальні, по-державницькому налаштовані діячі, які виходом із кризи вбачали подальший розвиток виробництва, чому мало не заважати, а навпаки, сприяти колегіальне, на паритетних засадах вирішення питань у сфері праці, зокрема й за сприяння відповідних палат праці. Директор Департаменту охорони праці Р. А. Войцеховський переконував членів Комітету праці у тому, що для розвитку продуктивних сил необхідний «регулюючий взаємовідносини між робітниками і роботодавцями апарат»⁴²⁰. Тим урядовцям і промисловцям, які заперечували необхідність створення палат праці і орієнтувалися лише на фабричні інспекції, що функціонували за законодавством Російської імперії, Р. А. Войцеховський зауважував, що в Росії не було таких органів, як палати праці і «в цьому провина азіатської структури держави». «Навпаки, – стверджував Р. А. Войцеховський, – якщо порівняти це положення з положенням у Західних країнах, то буде зрозуміло, чому промисловість цих країн у багато разів вище промисловості Росії, розвитку цієї промисловості на Заході багато в чому сприяли засновані там колегіальні органи у вигляді Палат праці»⁴²¹.

Готуючи законопроекти, урядовці вивчали досвід зарубіжних країн, намагаючись залучити кращі практики організації органів управління праці. Про це свідчили, зокрема, підготовлені урядовцем Департаменту ринку праці М. Айзенштатом перекладені з німецької мови матеріали під назвою «Робітничі палати чи палати праці?»⁴²². У статті йшлося про два основні

⁴²⁰ Друга (серпнева) сесія засідання Комітету праці, 4-те засідання 19.09.1918 р. *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 16. Арк. 30.

⁴²¹ Там само. Арк. 31.

⁴²² Айзенштат М. Рабочие палаты или палаты труда (перевод с немецкого). *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 21. Арк. 36, 36 зв.

підходи в європейських країнах, зокрема в Німеччині, до організації представницьких органів у сфері праці, які з-поміж іншого, виконували наглядові функції. Міністр соціального забезпечення Німеччини доктор Матай у своїй програмній промові 20 листопада 1917 р. ставив питання про робітничі палати, а німецький канцлер Георг фон Гертлінг, виступаючи 29 листопада 1917 р. у Рейхстазі, говорив про палати праці. Різниця між першими і другими полягала в тому, що палати праці організовувалися на паритетних засадах і представляли та відповідно охороняли інтереси як робітників, так і промисловців. Робітничі палати (камери) створювалися виключно робітничими організаціями для представництва їх інтересів перед державними органами. У статті констатувалося, що робітничі камери створені лише в Італії, тоді як палати праці, – у Бельгії, Голландії, Франції, Швейцарії. Таким чином, у більшості європейських країн на той час функціонували наглядові органи, створені на засадах паритету. Відповідно, і законопроекти про Головну та районні палати праці, підготовлені Міністерством праці Української Держави, враховували провідний зарубіжний досвід.

Дискусії супроводжували й обговорення публічності як одного із принципів, який міг бути покладений в основу діяльності Головної палати праці. На пропозицію робітничої групи законодавчо закріпити публічність засідань представник міністерства внутрішніх справ В. В. Булгаков застеріг, що для цього необхідною буде згода губернських старост. Представник Мін'юсту визнав, що за включення цієї норми до закону вона буде діяти безпосередньо, без всіляких додаткових умов та погоджень. В. П. Бугров поспішив зауважити: «якщо це парламент праці, то публічність обов'язкова, якщо ж це орган Міністерства праці, то нехай Міністерство саме вирішує це питання»⁴²³. Далекоглядною на цьому фоні була позиція фахівця з робітничих питань Е. О. Шатана, – «публічність необхідна, щоб робота

⁴²³ Друга (серпнева) сесія засідання Комітету праці, п'яте засідання 20. 09. 1918 р. *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 24. Арк. 217 зв.

палати проходила під контролем громадської думки»⁴²⁴. Таким чином, окрім самого принципу публічності та його значення для забезпечення взаємопогоджених інтересів сторін у сфері праці порушувалося не менш важливе питання впровадження елементів громадського контролю за діяльністю державних органів управління.

Дискусії супроводжували і обговорення проекту про інспекції праці. Урядовцями розглядалася можливість реалізації двох основних підходів до формування складу інспекції праці. Один із яких – залучати до її роботи представників від працівників та роботодавців з метою ухвалення погоджених рішень, а другий – запровадження інституту асистентів (помічників зі складу робітників) при інспекторах. Законопроект Міністерства праці передбачав спочатку запровадження асистентури, однак після Всеукраїнської конференції профспілок згідно з резолюцією останньої було вирішено включити до проекту положення про паритетний комітет. За словами Е. Ванштейна, який посилався на позитивний західноєвропейський досвід, «паритетність необхідна, щоб злагодити нерівності між робітниками і підприємцями»⁴²⁵. Втілення принципу паритету підтримував і Р. Войцеховський, так як вважав, що для реалізації інституту асистентури немає «придатних для цього людей». Натомість В. Свірський скептично поставився до можливості організації роботи інспекції на засадах паритету, вважаючи, зокрема, неможливим складання протоколів членами паритетного комітету, адже це вимагало відповідних технічних знань та могло бути реалізовано відповідно підготовленою особою – інспектором, а не виборними представниками⁴²⁶. Врешті на засіданні міжвідомчої комісії 5 червня 1918 р. було вирішено на засадах паритету побудувати діяльність

⁴²⁴ Там само.

⁴²⁵ Протокол засідання Міжвідомчої комісії від 5.06.1918 р. по розгляду «Проекта закону про інспекцію праці». ЦДАВО України. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 48. Арк. 56 зв.

⁴²⁶ Там само. Арк. 56.

районних та головної палат праці, а при інспекціях праці запровадити інститут асистентів⁴²⁷.

На наступному засіданні міжвідомчої комісії, яке відбулося 8 червня 1918 р., увага була приділена запровадженню інституту інспектрис з огляду, по-перше, на позитивний досвід Заходу, та, по-друге, на широке використання в промисловості України жіночої праці⁴²⁸. Учасники засідання також дійшли згоди в питанні про виборність асистентів. Утім питання про визначення переліку їх конкретних прав та обов'язків було відкладене. Обмежилися лише узгодженням редакції ст. 8 проекту, яка визначала їх основні повноваження, а саме: надавати допомогу місцевому інспекторові в здійсненні «догляду» (синонім терміна «нагляд», як визначає Словник української мови⁴²⁹) за дотриманням законів про охорону праці; доповідати інспекторові про виявлені ними порушення на підприємствах для подальшого ведення справи останнім та здійснювати супровід інспектора при здійсненні ним перевірок⁴³⁰. Підтримку здобула й редакція ст. 3 проекту, запропонована представником міністерства праці А. Околовичем, про призначення міністром праці на посаду інспекторів з числа кандидатів, запропонованих палатами праці, які склали відповідний іспит та мали річний стаж роботи. Р. Войцеховський акцентував увагу на тому, що кандидати, рекомендовані палатами праці, будуть «користуватися більшим громадським авторитетом»⁴³¹. Пропозиція представника Міністерства торгівлі і промисловості І. Гарбузова про вимогу трирічного стажу роботи до кандидатів на посади інспекторів, як це передбачав параграф 46 Петроградського проекту Тимчасового уряду, не знайшла підтримки з огляду

⁴²⁷ Там само.

⁴²⁸ Протокол засідання Міжвідомчої комісії 8.06.1918 по розгляду «Проекту закону про інспекцію праці». *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 48. Арк. 59.

⁴²⁹ Словник української мови: в 11 томах. Т. 5. С. 49.

⁴³⁰ Протокол засідання Міжвідомчої комісії 8.06.1918 по розгляду «Проекту закону про інспекцію праці». *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 48. Арк. 59.

⁴³¹ Там само.

на відсутність на практиці необхідної кількості фахівців, які б відповідали цій умові.

Після розгляду міжвідомчою комісією проекти законів повинні були вноситися або до Комітету праці, або з огляду «особливих умов терміновості» безпосередньо до вищих законодавчих органів⁴³². Законопроект про інспекцію праці разом із законопроектами про палати праці обговорювався під час другої сесії Комітету, яка розпочалася 16 вересня 1918 р. На засіданні 20 вересня В. Варзаром було озвучене принципове положення про розмежування повноважень інспекцій праці як місцевих органів найнижчої ланки Міністерства праці і палат праці районного (другого) рівня та Головної палати праці, а саме: «нагляд загального характеру буде у віданні палати, безпосередній же нагляд буде лежати на інспекторах праці»⁴³³.

Після довгих дискусій, які супроводжували обговорення законопроектів в урядових комісіях, були закладені основні інституційні принципи функціонування інспекцій та палат праці. На паритетному принципі було вирішено організовувати діяльність палат. Натомість роботу інспекцій, враховуючи західноєвропейський досвід, планувалось проводити із залученням до її діяльності асистентів, обраних профспілками⁴³⁴. Такий склад органів, на переконання Міністерства праці, повинен був забезпечити їм відповідну компетентність в питаннях, що стосувалися умов праці і життя робітників⁴³⁵. При цьому посади інспекторів та кандидатів мали бути призначуваними, а посади асистентів – виборними. Загалом «проробітничий» характер інспекцій праці на той час набув поширення в низці країн, та

⁴³² Доповідь про порядок інстанційного проходження законопроектів, що розробляються в 1 відділі Департаменту законодавчих припущень та виникають з ініціативи інших департаментів. *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 5. Арк. 5 зв.

⁴³³ 2-а (серпнева) сесія засідання Комітету праці. 5-те засід. 20.09.1918. *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 24. Арк. 215 зв.

⁴³⁴ Терела Г. В. Правовий статус інспекцій праці: обговорення законопроектів урядовими комісіями за доби Гетьманату (1918 р.). *Часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 34.

⁴³⁵ Пояснювальна записка. *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 21. Арк. 85.

супроводжувався спрямованістю діяльності на першочерговий захист інтересів працівників, залученням останніх до діяльності органів нагляду і контролю, у тому числі через інститут помічників (асистентів). У європейських країнах принцип аполітичності та нейтральності інспекторів праці почав прокладати собі шлях лише в середині 1920-х – на початку 1930-х рр.⁴³⁶, в Україні з відомих причин тільки після здобуття незалежності.

Напрацювання державних діячів Української Держави засвідчили активну нормотворчу діяльність (яка однак не вийшла за рамки нормопроектувальної складової) у пошуках оптимальної організаційно-правової моделі наглядових органів, у яких вони вбачали своєрідний інструмент соціального компромісу та мирного врегулювання відносин між промисловцями та робітниками і який намагалися реалізувати на засадах паритету, виборності, колегіальності та спеціалізації. Самі ж законопроекти про палати праці так і не були внесені на заплановану на середину жовтня 1918 р. третю сесію Комітету праці.

Проаналізувати ставлення самого Міністерства праці Української Держави до розроблених законопроектів дає змогу підготовлена його посадовцями пояснювальна записка. Обґрунтовуючи необхідність створення як інституту палат праці, так і інспекцій, Міністерство за основну мету вбачало запровадження органів, які б, з одного боку, дозволяли реалізовувати заплановані заходи щодо управління у сфері праці, а з іншого – наглядали «за точним і неухильним застосуванням робітничого законодавства»⁴³⁷. Окрім того, в пояснювальній записці акцентувалася увага на важливості правового забезпечення такого способу діяльності органів Міністерства праці, який відповідав би «як ідеї справедливої соціальної політики, так і загальнодержавним завданням»⁴³⁸, що засвідчило спробу втілення в правові норми зумовлених революційними потребами нових ідей. Це необхідність

⁴³⁶ Makowski D. Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy. S. 71.

⁴³⁷ Пояснювальна записка. *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 21. Арк. 84.

⁴³⁸ Там само.

виокремлення такого напрямку державної політики, як соціальна політика. Це й спроба врегулювати робітниче питання та забезпечити той стан соціально-трудових відносин, який би відповідав інтересам обох зацікавлених сторін, – як працівників, так і роботодавців. І це відбувається в період Гетьманату Павла Скоропадського – найбільш дискусійного періоду Української революції, який в оцінках його діяльності варіюється від «абсолютного захоплення, сприйняття як єдиної реальної на той час можливості відтворення української державності до трактування контрреволюційним, антидемократичним та антинародним режимом»⁴³⁹. Останнє трактування пояснюється тим, що політику Гетьманату формували праві консервативні сили, представлені Союзом земельних власників, ПРОТОФІСом та Партією народної свободи. Так, робітнича політика Гетьманату в деяких питаннях визначається програмними положеннями «Декларації з політичного питання» ПРОТОФІСу. Водночас законопроектна робота, проведена під керівництвом спочатку міністра праці кадета Ю. М. Вагнера, а в подальшому – соціаліста-федераліста М. А. Славинського, засвідчила і про цілком помірковані ліберально-демократичні погляди посадовців Міністерства праці. Це лише підтверджує думку історика Ю. Терещенка про те, що український консерватизм 1918 р. «можна кваліфікувати як ліберальний і такий, що виступав не проти суспільних перетворень узагалі, а проти радикальних соціальних експериментів»⁴⁴⁰. Проте сам процес обговорення законопроектів засвідчив несприйняття промисловцями, представниками здебільшого правих консервативних сил, принципу паритету, який на той час був запропонований виразниками ліберальної ідеології, та той, що й нині є

⁴³⁹ Любовець О. М. Політична опора гетьманату П. Скоропадського. *Український історичний журнал*. 2013. № 3. С. 31.

⁴⁴⁰ Терещенко Ю. Консервативна революція гетьмана Павла Скоропадського. *Український тиждень*. 2017. № 8(484). URL: <https://tyzhden.ua/History/186105>

основною сучасної моделі демократії, суттєво впливаючи на «зміни всіх аспектів існування та функціонування як держави, так і суспільства»⁴⁴¹.

У літературі акцентується, що для правотворчої практики ЗУНР найбільшої актуальності набуло вирішення аграрного питання, водночас законодавчого врегулювання вимагали й відносини найманої праці та соціального захисту⁴⁴². 5 листопада 1918 р. у зверненні до українського народу УНРада, з-поміж засад державної політики, приділила увагу робітничому питанню, гарантуючи, що відповідне законодавство має забезпечити 8-годинний робочий день, соціальне забезпечення та охорону праці⁴⁴³. Відповідно до Закону УНРади «Про запровадження 8-годинного робочого дня» від 12 квітня 1919 р. пропонувалося створити контролюючий орган за дотриманням виконання норм робочого часу та забезпеченням працівників соціальними гарантіями⁴⁴⁴. Планувалося, що до таких контролюючих органів мали входити представники від «заводських» (профспілкових) організацій, делегати від промислових підприємств та місцевих органів влади⁴⁴⁵.

До ідеї створення колегіальних наглядових органів зверталися і в період Директорії УНР. У 1919 р. Міністерством праці було затверджено «Тимчасове положення про головну та районні ради соціального забезпечення й охорони праці»⁴⁴⁶. Відповідно до останнього Головна рада визначалася вищим органом при Міністерстві праці, яка, з-поміж іншого,

⁴⁴¹ Кормич Л. І. Паритетна демократія : навч.-метод. посібник / Л. І. Кормич, Т. М. Краснопольська. Одеса : Фенікс, 2015. С. 6.

⁴⁴² Луцький М. І. Право і система законодавства Західно-Української Народної Республіки : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ, 2016. С. 323.

⁴⁴³ Гай-Нижник П. П. УНР та ЗУНР: становлення органів влади і національне державотворення (1917–1920 рр.). С. 202.

⁴⁴⁴ Про запровадження 8-годинного робочого дня: Закон Української Національної Ради. *Вістник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки*. Станіслав, 1919. Вип. 8. 30 квіт. С. 59.

⁴⁴⁵ Луцький М. І. Право і система законодавства Західно-Української Народної Республіки. С. 337.

⁴⁴⁶ Тимчасове положення про Головну та Районну Ради соціального забезпечення й охорони праці. *ЦДАВО України*. Ф. 3305. Оп. 1. Спр. 4. Арк. 1.

здійснювала управління та нагляд у сфері охорони праці. На місцях Головна рада мусила реалізовувати свою політику через підлеглі їй районні Ради соціального забезпечення й охорони праці. Очолювана міністром праці Головна Рада складалася із обраних строком на один рік представників, а саме: восьми – від Всеукраїнської ради профспілок, чотирьох – від Всеукраїнського з'їзду чи центрального об'єднання кас хворих, двох – від Всеукраїнського об'єднання товариств забезпечення, шести – від Всеукраїнського об'єднання підприємців. Членами Головної Ради були також призначені представники від Міністерства праці, Міністерства юстиції, Міністерства народного господарства і народного здоров'я та опіки. Основним завданням Головної ради було здійснення «загального догляду» за виконанням законів про соціальне забезпечення й охорону праці. На виконання цих законів Головна рада мала право розробляти та видавати правила, інструкції, постанови, розпорядження та обіжники. Розгляду Головної Ради праці, яка була наділена правом законодавчої ініціативи, підлягали всі законопроекти у сфері соціального забезпечення й охорони праці. Будучи наділеною «всіма правами урядової установи», Головна Рада праці мала право вимагати від підприємців та робітників подання необхідних для здійснення контролю даних, проводити огляд підприємств, викликати і опитувати підприємців, свідків і потерпілих. Як бачимо, в цьому законопроекті не був дотриманий принцип паритету, оскільки представників зі сторони працівників було більше. Це, вочевидь, засвідчило вплив соціалістів на розробку проекту.

На початку 1919 р. Міністерство праці Директорії УНР розробило проект закону про фабрично-заводські комітети. Відбувалася підготовка проектів законодавчих актів, спрямованих на забезпечення охорони праці, дотримання 8-годинного робочого дня на промислових підприємствах України. Проте реалізувати ці плани уряду «другої» УНР упродовж періоду діяльності на теренах України не вдалося, чому об'єктивно завадила постійна рухливість фронту, необхідність переїздів та намагання врегулювати, у

першу чергу, такі невідкладні питання, як військове, фінансове та земельне. Так склалося, що найбільш продуктивним у плані нормотворчості став період діяльності Уряду УНР в екзилі⁴⁴⁷.

Під час перебування в еміграції на території Польщі Міністерству праці вдалося розробити низку законопроектів, частина з яких була схвалена представницьким органом УНР – Радою Республіки. Остання була утворена 3 лютого 1921 р. відповідно до Закону УНР «Про Раду Республіки» від 9 січня 1921 р. і офіційно проіснувала до 5 серпня 1921 р.

Головою Ради Республіки був обраний колишній заступник прем'єр-міністра і міністр народного господарства в уряді С. С. Остапенка (від квітня 1919 р.) І. А. Фещенко-Чопівський. Для розробки законопроектів були створені комісії за фаховим спрямуванням і Рада Республіки, за спогадами сучасника тих подій М. Лівіцького (сина голови уряду А. Лівіцького), «негайно приступила до дуже інтенсивної праці»⁴⁴⁸. З огляду на тверде переконання українських державних діячів про повернення в найближчий час в Україну, Рада Республіки не лише заслуховувала звіти уряду, але «зайнялася опрацюванням різних законів, розпоряджень і заходів, що їх треба буде впровадити в життя у звільненій від московсько-советської окупації Україні»⁴⁴⁹. Рада Республіки проіснувала майже півроку, за час її існування двічі змінювався склад уряду. При цьому міністр праці в складі названих урядів не змінювався. Впродовж двох років, починаючи з жовтня 1920 р., посаду обіймав Валентин Садовський – колишній очільник генерального секретарства судових справ УЦР, член УСДРП.

Перебуваючи в місті Тарнові, службовці Міністерства праці сконцентрувалися на роботі в комісіях по розробці законопроектів. Ними була розпочата активна діяльність з вивчення досвіду регулювання праці як

⁴⁴⁷ Терела Г. В. Нагляд за додержанням робітничого законодавства: історико-правовий аналіз законопроектів уряду УНР в екзилі періоду Ради Республіки (1921 р.). *European political and law discourse*. 2016. Vol. 3. Issue 4. P. 104–105.

⁴⁴⁸ Лівіцький М. А. ДЦ УНР в екзилі між 1920 і 1940 роками. Мюнхен-Філадельфія : Вид-во Українське Інформаційне Бюро, 1984. С. 13.

⁴⁴⁹ Там само.

на теренах України, так і за її межами з тим, щоб застосувати його в нормопроектувальній діяльності⁴⁵⁰. У січні 1921 р. Радою Народних Міністрів УНР була ухвалена постанова про асигнування в розпорядження Міністерства праці 20 тис. польських марок (потім ця сума була зменшена до 15 тис.) для придбання необхідних книг і «законодавчих матеріалів» з робітничого законодавства⁴⁵¹.

Призначений на посаду директора департаменту охорони праці і департаменту соціального забезпечення Г. Довженко змушений був у доповіді, датованій 19 лютого 1921 р., констатувати, що на той час архів Міністерства праці в Тарнові не містив «жодного діловодства, справ, матеріалів, планів і т. п. щодо минулої діяльності цих департаментів», а «комплекту українських робітничих законів немає»⁴⁵². Незважаючи на це, новопризначений очільник департаментів розробив два плани їх діяльності. Стратегічний, так званий «широкий план», передбачав роботу департаментів на теренах України після встановлення «більш-менш тривалого ладу і спокою», а тактичний план був розрахований на визначення напрямів діяльності департаментів в еміграції та в перехідний період після повернення на територію України. Відповідно були окреслені найближчі завдання для обох департаментів: а) негайне отримання необхідних матеріалів та систематизація робітничих законів УНР та Гетьманату П. Скоропадського; б) вивчення робітничого законодавства, виданого, починаючи з 1917 р. на теренах України неукраїнською владою, опрацювання законів іноземних держав; в) негайне встановлення зв'язку з робітничими організаціями в Україні, насамперед в містах Одесі, Миколаєві, Херсоні, Криворіжжі, Катеринославі, Кременчуці, Харкові, Києві, Вінниці та на Полтавщині і на Чернігівщині, а також на еміграції, з метою проведення підготовки до

⁴⁵⁰ Стислий звіт діяльності Міністерства праці з початку евакуації і план робіт на найближчий час на Україні. *ЦДАВО України*. Ф. 3305. Оп. 1. Спр. 1. Арк. 23.

⁴⁵¹ Ухвалена Радою Народних Міністрів постанова (січень 1921 р.). *ЦДАВО України*. Ф. 3305. Оп. 1. Спр. 60. Арк. 12.

⁴⁵² Доклад співробітника Міністерства праці Грицька Довженка. *ЦДАВО України*. Ф. 3305. Оп. 1. Спр. 58. Арк. 3.

майбутньої практичної діяльності співробітників департаментів після їх повернення в Україну. Г. Довженко планував залучити до такої роботи близько 50-ти кандидатів, які мали бути готові стати комісарами праці, інспекторами праці та організаторами бірж праці.

Передбачалося, що місцевими установами Міністерства праці стануть окружні комісаріати праці (окрім того, в перехідний період строком до одного року – місцеві комісаріати праці) та окружні інспекції праці. При цьому, на думку Г. Дорошенка, інші «посередні органи» були не потрібними та тільки б ускладнили державний апарат. Натомість урядовець вважав, що різноманіття умов життя і праці в різних частинах України вимагають певної децентралізації управління⁴⁵³. За його зауваженням, така децентралізація могла сприяти залученню до активної співпраці з органами Міністерства праці місцеві сили, які б сприяли роботі державного апарату⁴⁵⁴.

Нормопроєктувальна діяльність департаменту охорони праці була спрямована на розробку законопроектів про профспілки, про охорону праці та про інспекцію праці. На переконання очільника департаменту, результати такої діяльності були спроможні забезпечити ініціативу Міністерства праці у вирішенні питань робітничого руху, тим самим вибивши «ґрунт для більшовиків та протидержавних, протиукраїнських настроїв та політики»⁴⁵⁵.

Службовці досить активно включилися у роботу. Як слідує зі звіту про діяльність Міністерства праці за лютий 1921 р., департаментом охорони праці та ринку праці і громадських робіт було підготовлено законопроект про інспекцію праці, а також інструкцію для окружних і місцевих інспекторів праці та інструкцію уповноваженим Міністерства для підготовчої роботи на місцях. До вирішення питання розмежування повноважень інспекції праці та технічної інспекції було залучено представників Міністерства народного господарства. Законодавчою комісією Міністерства праці в цей період було

⁴⁵³ Там само.

⁴⁵⁴ Там само.

⁴⁵⁵ Там само.

завершено розробку проєктів Статуту Міністерства праці та Закону «Про Раду праці», які були передані на розгляд до Ради Народних Міністрів⁴⁵⁶.

Упродовж березня 1921 р. співробітниками департаменту було проведено значний обсяг робіт, а саме: а) підготовлено проєкт територіальної організації окружних інспекцій праці в Київській, Подільській, Катеринославській і частині Таврійської губерній; б) частково зібрані матеріали щодо кількості робітників та підприємств в Україні; в) розроблені штати інспекції праці⁴⁵⁷. На кінець березня 1921 р. було завершено роботу над проєктом Закону «Про інспекцію праці» та внесено на розгляд Ради Народних Міністрів⁴⁵⁸.

Квітень 1921 р. позначився розробкою департаментом проєкту Постанови про встановлення штатів інспекції праці та інструкцій уповноваженим Міністерства праці і агентам МВС щодо компетенції відповідних міністерств у сфері охорони праці⁴⁵⁹. 14 квітня 1921 р. Мала Рада Міністрів заслухала внесений Міністерством праці законопроєкт про організацію інспекцій праці в Україні. Цей законопроєкт був повернутий на доопрацювання у зв'язку з тим, що, по-перше, в ньому не було визначено питання про штати інспекції та, по-друге, законопроєкт не був розглянутий фінансовою комісією⁴⁶⁰.

Упродовж травня 1921 р. співробітниками Міністерства праці було детально вивчено питання про поділ Лівобережної України на інспекторські округи та райони і розроблено штати до них⁴⁶¹. 14 травня 1921 р. розгляд цього питання було винесено на засідання фінансової комісії. Визначаючи

⁴⁵⁶ Справоздання про діяльність Міністерства праці за місяць лютий 1921 р. *ЦДАВО України*. Ф. 3305. Оп. 1. Спр. 57. Арк. 15-15 зв.

⁴⁵⁷ Там само. Арк. 16.

⁴⁵⁸ Департамент загальних справ Міністерства праці до державної канцелярії. 31.03.1921 р. *ЦДАВО України*. Ф. 3305. Оп. 1. Спр. 60. Арк. 33.

⁴⁵⁹ Справоздання про діяльність Міністерства праці за квітень 1921 р. *ЦДАВО України*. Ф. 3305. Оп. 1. Спр. 57. Арк. 22.

⁴⁶⁰ Витяг з журналу засідання Малої Ради Міністрів. 14.04.1921, Тарнів. *ЦДАВО України*. Ф. 3305. Оп. 1. Спр. 60. Арк. 40.

⁴⁶¹ Справоздання про діяльність Міністерства праці за травень 1921 р. *ЦДАВО України*. Ф. 3305. Оп. 1. Спр. 57. Арк. 23.

загалом доцільним утворення системи місцевих органів інспекції праці та враховуючи необхідність заощадження державних коштів, фінансова комісія дійшла висновку про неможливість затвердження штатів щодо всієї території України. Водночас було ухвалено рішення про першочергову організацію роботи інспекцій праці тільки в тих місцевостях, де були головні осередки фабрично-заводського життя⁴⁶². При цьому йшлося лише про Правобережну Україну, де планували створити для початку три округи, що включали двадцять районів. Для реалізації таких завдань фінансовою комісією були схвалені штати з окружних інженерів, двадцяти районних інспекторів та відповідно двадцяти їх помічників. При цьому Міністерству праці доручалося визначити як конкретне територіальне розмежування округів та районів, так і місця майбутньої роботи інспекторів. 10 червня 1921 р. доопрацьовані проєкт Закону «Про інспекцію праці» та проєкт Постанови про штати інспекції праці були надіслані на розгляд Малої Ради Міністрів разом із висновком фінансової комісії⁴⁶³. У нижченаведеній таблиці 3 представлені штати інспекції відповідно до розробленого законопроєкту.

Таблиця 3

Штати інспекції праці в губерніях Правобережної та Степової України⁴⁶⁴

Район інспекції праці	Центральне місто району	Кіл-сть інспекторів	Кіл-ть помічників у інспекторів	Площа району (у квадратних верствах)	Населення району (у тисячах)
1	2	3	4	5	6
Волинська губернія					
1. Житомирський	Житомир	1	1	6766,5	524,5
2. Новоград-Волинський і Овруцький	Коростень	1	1	15605,8	792,7

⁴⁶² Витяг з журналу Фін. Комісії 14.05.1921 р. Ч.189. ЦДАВО України. Ф. 3305. Оп. 1. Спр. 58. Арк. 36.

⁴⁶³ Департамент загальної охорони праці Міністерства праці до державної канцелярії 10.06.1921. ЦДАВО України. Ф. 3305. Оп. 1. Спр. 60. Арк. 47.

⁴⁶⁴ Складено за: Таблиця. Частина 2. Райони інспекції праці в губерніях Правобережної та Степової України. ЦДАВО України. Ф. 3305. Оп. 1. Спр. 1. Арк. 33.

Продовження таблиці 3

1	2	3	4	5	6
3. Староконстантинівський, Заславський і Острозький	Шепетівка	1	2	7995,5	783,4
Подільська губернія					
1. Кам'янець-Подільський, Проскурівський, Ушицький і Летичівський	Проскурів, Кам'янець-Подільський	2	2	9766,3	1200,3
2. Вінницький, Могилівський і Літинський	Вінниця	1	2	7951,3	930,5
3. Ямпільський, Брацлавський і Гайсинський	Вапнярка, Гайсин	2	2	8858,1	1010,6
4. Балтський і Ольгопільський	Балта	1	2	10346,0	915,9
Київська губернія					
1. Київ	Київ	1	2	-	608,2
2. Київський	Київ	1	-	4968,3	287,5
3. Радомисльський і Васильківський	Васильків	1	1	12067,4	819,7
4. Бердичівський	Бердичів	1	2	2997,3	383,4
5. Сквирський	Сквира	1	-	3271,2	311,9
6. Канівський і Таращанський	Канів	1	2	5788,7	644,2
7. Черкаський, Чигиринський і Звенигородський	Черкаси	2	2	9370,2	1050,4
8. Уманський і Липовецький	Умань	1	2	6314,8	687,2
Катеринославська губернія					
1. Катеринослав	Катеринослав	1	2	-	212,7
2. Юзівський	Юзівка	1	1	-	48,5
3. Катеринославський	Катеринослав	1	1	6611,4	387,6
4. Новомосковський	Новомосковськ	1	1	5739,3	415,0
5. Верхньодніпровський	Верхньодніпровськ	1	1	6164,3	326,1
6. Павлоградський	Павлоград	1	1	7746,5	408,3
7. Олександрівський	Олександрівськ	1	1	8801,1	431,8
8. Бердянський	Бердянськ	1	1	7702,0	442,5
9. Мелітопольський	Мелітополь	1	1	11639,7	551,6
10. Маріупольський	Маріуполь	1	1	8064,7	381,0
11. Бахмутський	Бахмут	1	1	8105,7	502,1
12. Слов'яносербський	Луганськ	1	1	4472,6	342,4
Херсонська губернія					
1. Одеса	Одеса				684,4
2. Миколаїв	Миколаїв	2	2	-	106,4
3. Ананіївський, Одеський, Тираспольський	Тирасполь, Одеса	2	1	-	931,3
4. Херсонський і Криворізький	Херсон і Кривий Ріг	2	2	22813,3	716,2
5. Єлисаветградський і Олександрійський	Єлисаветград, Олександрія	2	2	16817	1342,3
		2	2	22582,8	

Розроблені проекти були внесені на розгляд Малої Ради Міністрів. Доповідачем у справі законопроекту «Про Інспекцію праці» був директор департаменту охорони праці Г. Довженко. На засіданні, що відбулося 25 червня 1921 р., обговорювалися положення проекту стосовно повноважень окружних та районних інспекторів праці щодо нагляду за дотриманням законодавства про працю. Згідно з артикулом 2 проекту нагляду підлягали всі державні, громадські і приватні підприємства, заклади та господарства з найманою працею. Таким чином, наглядом планувалося охопити підприємства незалежно від форми власності, де використовувалася праця найманих працівників⁴⁶⁵.

28 червня 1921 р. продовжувалося обговорення законопроекту. За його результатами було вирішено змінити назву «Рада Окружної Інспекції» на «Окружна Рада праці»⁴⁶⁶, хоча в редакції Закону, схваленого Радою Народних Міністрів, залишилася перша назва, що напевно логічно впливало із її призначення як представницького органу, що функціонував при Окружній інспекції праці.

30 червня 1921 р. на засіданні Малої Ради Міністрів заслухали та одногосно схвалили штати інспекції праці. Незважаючи на попередні висновки фінансової комісії, штати інспекції праці включали: 6 окружних інспекторів праці (при яких передбачалися посади керуючих канцелярією, діловодів та статистів), 73 районних інспекторів (при них – 73 діловоди), 84 помічника інспекторів⁴⁶⁷. При окремій думці залишився член Малої Ради

⁴⁶⁵ Журнал засідання Малої Ради Міністрів 25.06.1921 р. *ЦДАВО України*. Ф. 3305. Оп. 1. Спр. 71. Арк. 1.

⁴⁶⁶ Журнал засідання Малої Ради Міністрів 28.06.1921 р. *ЦДАВО України*. Ф. 3305. Оп. 1. Спр. 71. Арк. 3.

⁴⁶⁷ Постанова про штати Інспекції праці. 1921 р. *ЦДАВО України*. Ф. 3305. Оп. 1. Спр. 63. Арк. 40.

Міністрів М. Ковальський, на переконання якого кількість районних інспекторів праці та помічників потрібно було зменшити⁴⁶⁸.

15 липня 1921 р., після розгляду Малої Ради Міністрів, законопроект «Про Інспекцію праці» був надісланий до Ради Народних Міністрів, якою і був схвалений. Відповідно до ст. 2 Закон повинен був набути чинності «днем його затвердження, або повторної ухвали Ради Республіки відповідно до ст. 14 Закону про Раду Республіки від 9 лютого 1921 р.»⁴⁶⁹.

Відповідно до законопроекту інспекція праці мала бути місцевим органом Міністерства праці, який складався із окружних, районних інспекторів праці та помічників останніх. На посади інспекторів мали призначатися особи незалежно від статі, які склали іспит перед спеціальною комісією при Міністерстві праці зі знань «наук соціальних, юридичних, промислової гігієни і робітничого питання»⁴⁷⁰. При цьому переваги надавалися особам із вищою освітою. Це засвідчило наміри реалізувати принцип професіоналізму (фаховості), на основі якого планувалося формувати штат інспекції праці.

При окружних інспекціях праці передбачалося функціонування Ради окружної інспекції, чисельний склад якої мав визначатися Міністерством праці залежно від ступеня розвитку місцевої промисловості. Це був виборний орган, до складу якого входили представники профспілкових організацій (їх перелік визначало Міністерство праці) та органів місцевого самоврядування. Представництво роботодавців не передбачалося. На засідання Ради окружної інспекції за необхідності могли запрошуватися фахівці з робітничих питань.

Рада мала надавати висновки з питань застосування інспекторами наглядових повноважень за дотриманням робітничого законодавства. Такі повноваження були першочерговими і полягали в здійсненні «догляду» (нагляду) за виконанням підприємцями та працівниками законів, наказів і

⁴⁶⁸ Журнал засідання Малої Ради Міністрів 30.06.1921 р. *ЦДАВО України*. Ф. 3305. Оп. 1. Спр. 71. Арк. 5.

⁴⁶⁹ Закон про Інспекцію праці. *ЦДАВО України*. Ф. 1065. Оп. 4. Спр. 22. Арк. 21.

⁴⁷⁰ Там само. Арк. 22.

правил, що встановлюють їхні обов'язки та взаємини; нагляду за дотриманням законів і правил про режим робочого часу, про охорону праці жінок і неповнолітніх, про санітарно-гігієнічний стан підприємств; нагляду за виконанням правил про «шкільну науку» неповнолітніх працівників⁴⁷¹. До другої групи належали організаційні повноваження інспекцій праці, з-поміж яких: розгляд і затвердження табелів, правил внутрішнього розпорядку на підприємствах; допомога в заснуванні шкіл для дітей працівників; надання розпоряджень щодо «приведення в чинність правил, наказів і постанов» Міністерства праці. Третю групу становили посередницькі повноваження, які полягали в застосуванні заходів щодо врегулювання конфліктів між працівниками і роботодавцями. До четвертої групи належали повноваження у сфері застосування заходів юридичної відповідальності за порушення робітничого законодавства. Так, інспектори праці мали право складати протоколи про правопорушення, виявлені при реалізації ними наглядових повноважень, і в разі необхідності передавати їх до судових установ. Окрім того, інспектори могли накладати штраф у розмірі до 30 тис. грн. У п'яту групу повноважень можна виокремити необхідність ведення статистичної звітності щодо стану дотримання та порушень робітничого законодавства.

Реалізуючи наглядові повноваження, інспектори наділялися правом відвідувати підприємства та приміщення, якими користуються працівники, у будь-який час. Артикул 4 законопроекту конкретизував повноваження окружних інспекторів, до яких, окрім здійснення безпосереднього керівництва інспекціями районного рівня, належав обов'язок видавати постанови на виконання «загальних вказівок і правил» Міністерства праці, а також розглядати скарги районних інспекторів праці⁴⁷². Артикул 17 законопроекту визначав обов'язки повітової і міської міліції в питаннях взаємодії з інспекціями праці. Міліціонери мали повідомляти інспекторів про

⁴⁷¹ Там само.

⁴⁷² Там само. Арк. 22 зв.

всі випадки порушення законів, розпоряджень і правил з питань, підвідомчих інспекції і сприяти їх вирішенню.

У пояснювальній записці Міністерства праці до проекту Закону «Про інспекцію праці» остання визнавалась адміністративно-виконавчим органом держави, створеним, у першу чергу, для здійснення нагляду за виконанням законів про охорону праці. Як наголошували автори записки, ефективність законів про охорону праці щодо захисту інтересів робітників залежить від ступеня демократичності держави. Проаналізувавши статусне (стосовно контрольно-наглядових органів) законодавство попередніх років, співробітники Міністерства праці виокремили нові організаційно-правові принципи, що мали, на їх переконання, лежати в основі функціонування системи інспекцій праці.

Передусім, інспекція праці мала стати органом здійснення нагляду за дотриманням законів щодо «охорони як економічних, так і культурних інтересів робітників»⁴⁷³. При цьому здійснення технічного нагляду не повинно було належати до компетенції інспекції праці, а залишатися в повноваженнях фабричних інспекцій, які продовжували діяльність як за часів УЦР, так і в період Директорії УНР. На відміну від законодавства царської Росії, яке не передбачало інституту інспекції праці як об'єднаного органу (свої повноваження мали фабричні інспекції, Присутності з фабричних та гірничо-заводських справ, окружні інженери), інспекція праці, відповідно до законопроекту Міністерства праці уряду УНР в екзилі, мала стати єдиним спеціалізованим органом. Це відрізняло її і від побудови органів інспекції праці за законодавством радянської влади. Останнє передбачало поділ інспекції на робітничу, санітарну і технічну. Така система уявлялася занадто складною та вимагала значної кількості фахівців вузької спеціалізації. По-друге, поширення сфери нагляду на усі підприємства незалежно від форми власності й розміру останніх, де використовувалась наймана праця, вигідно

⁴⁷³ Пояснююча записка до проекту Закону про Інспекцію праці. *ЦДАВО України*. Ф. 1065. Оп. 4. Спр. 22. Арк. 30.

вирізняло законопроект від російського імперського законодавства, відповідно до якого сфера дії фабричної інспекції поширювалася лише на великі підприємства. По-третє, до повноважень інспекції були віднесені посередницькі функції щодо врегулювання взаємовідносин між роботодавцями та працівниками. Це вкотре засвідчувало спрямованість тогочасного робітничого законодавства та відповідної нормотворчої діяльності на пом'якшення радикальних настроїв, засвідчуючи той факт, що «генезис інспекції однозначно пов'язаний із функцією охоронця соціального миру»⁴⁷⁴. Г. Крагельська, яка обіймала посаду заступника головного інспектора Польської Республіки в 1919–1921 та 1927–1931 рр., визнавала: «загальним стимулом для розвитку соціальної політики в післявоєнній Західній Європі, безумовно, був страх, страх перед революцією, страх перед наслідуванням російських моделей масами»⁴⁷⁵.

Отже, плідним періодом щодо розроблення Міністерством праці законопроектів, що ставили за мету врегулювати досить гостре на той час робітниче питання, став період діяльності Уряду УНР в екзилі періоду Ради Республіки (9 січня 1921 – 5 вересня 1921 рр.). Одним із основоположних став законопроект «Про Інспекцію праці», який був схвалений Радою Народних Міністрів. Законопроектом були закладені організаційно-правові принципи, на основі яких мала функціонувати система місцевих органів Міністерства праці після очікуваного відновлення УНР на теренах України. До таких принципів належали: єдність та спеціалізація інспекцій праці; поширення сфери нагляду за дотриманням робітничого законодавства на всі підприємства і установи незалежно від форми власності та організаційно-правової форми; поєднання функцій нагляду та посередництва у вирішенні спорів між працівниками і роботодавцями.

⁴⁷⁴ Makowski D. Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy. S. 70.

⁴⁷⁵ Krahelska H. Prawda o stosunkach pracy. *Przegląd ekonomiczny*. 1934. № 54–58. S. 35.

Отже, законотворчість щодо палат (рад) праці та інспекцій праці була важливою ланкою діяльності урядовців як Української Народної Республіки періоду Центральної Ради та Директорії УНР, так і Гетьманату П. Скоропадського. За незначними розбіжностями, відповідні законопроекти та положення об'єднували такі спільні риси, як спроба організації палат (рад) праці за представництва усіх заінтересованих сторін у врегулюванні трудових відносин, починаючи від урядовців та роботодавців, закінчуючи представниками від робітників та органів місцевого самоврядування. Це вимагало складної у практичному плані процедури виборів. Утім, з іншого боку, засвідчило бажання тодішніх урядовців колегіально, на виборних та паритетних засадах забезпечити реалізацію координаційної функції у справі нагляду за дотриманням законодавства про працю. І хоча як палати праці, так і інспекції праці в період Української революції 1917–1921 років фактично так і не запрацювали, проте безперечно цінність становлять розроблені проекти законів та окремі акти, які визначали правову базу нової моделі органів управління у сфері праці, покликану стати інструментом соціального компромісу та мирного врегулювання відносин між промисловцями та робітниками на організаційно-правових засадах паритету, виборності, колегіальності⁴⁷⁶, соціального партнерства, засвідчуючи розуміння того, що суспільна злагода можлива за оптимального балансу публічних та приватних інтересів.

3.3. Нормативно-правове забезпечення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в радянській Україні

⁴⁷⁶ Терела Г.В. Палати праці як органи нагляду за додержанням робітничого законодавства: порівняльний аналіз законопроектів періоду Української революції (1917–1921 роки). *Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір* : матеріали ІХ Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 5 червня 2020 р.). Полтава : ПУЕТ, 2020. С. 15–16.

Для правового регулювання періоду встановлення радянської влади в Україні та реалізації політики «воєнного комунізму» характерною ознакою стала множинність джерел, що стосувалося в тому числі відносин у сфері праці. По-перше, значну частину джерел становили нормативно-правові акти центральних органів влади Радянської Росії. У Резолюції про самовизначення України від 12 грудня 1917 р., ухваленій на 1-му Всеукраїнському з'їзді Рад, Українська республіка визнавалася федеративною частиною Російської республіки. Проголошувалося поширення на територію Української республіки всіх декретів і розпоряджень робітничо-селянського уряду федерації, які «мали загальне для всієї федерації значення», зокрема таких, що стосувалися робітничого контролю над виробництвом⁴⁷⁷.

26 січня 1919 р. ТРСУУ, ставлячи перед собою одним із перших завдань створення «всеосяжного законодавства з охорони праці» та організацію страхування, декларував поширення на територію України всіх вжитих у цій галузі заходів РСФРР, посилаючись на «багатий досвід» і законодавство республіки⁴⁷⁸.

По-друге, до джерел належали законодавчі акти органів влади радянської України. До прийняття Конституції УСРР 1919 р. законодавчими повноваженнями були наділені Всеукраїнський з'їзд Рад, що ухвалював акти вищої юридичної сили, ВУЦВК, радянський уряд та окремі відомства. За підрахунками І. Б. Усенка, тільки за перше півріччя 1919 р. в УСРР було ухвалено понад 600 законів та інших загальнононормативних актів, які фактично мали силу закону. Такі акти могли видавати близько 30-ти державних органів⁴⁷⁹.

⁴⁷⁷ Резолюція першого з'їзду Рад України про організацію влади на Україні (12 грудня 1917 р.). *Хрестоматія з історії держави і права України* : навч. посіб. Упоряд.: А. С. Чайковський (кер.), О. Л. Копиленко, В. М. Кривоніс, В. В. Свистунов, Г. І. Трофанчук. Київ : Юрінком Інтер, 2003. С. 370–371.

⁴⁷⁸ Декларация Временного Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. *Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины*. 1919. № 4. Ст. 47.

⁴⁷⁹ Усенко И. Б. Первая кодификация законодательства Украинской ССР / АН УССР. Ин-т гос-ва и права; отв. ред. Б. М. Бабий. Киев : Наукова думка, 1989. С. 12.

Після прийняття в березні 1919 р. Конституції УСРР, відповідно до якої Раднарком мав 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 урядом УСРР почали ухвалюватися власні законоположення. До останніх належали декрети, постанови і розпорядження. Зокрема, 10 березня 1919 р. було ухвалено Декрет РНК УСРР «Про заснування Робітничої інспекції праці».

По-третє, до джерел належали деякі нормативні акти Російської імперії, застосування яких визнавалося тимчасово можливим, якщо це не суперечило радянському законодавству. Так, фабрична та гірнична інспекції, які діяли на підставі Статуту про промислову працю 1913 р., з ухваленням Декрету «Про заснування Робітничої інспекції праці» формально ліквідовувалися. Особи, які входили до їх складу, тимчасово мали виконувати функції технічних інспекторів. Правові основи діяльності останніх заклала постанова НКП УСРР «Про обов'язки окружних інженерів з технічного нагляду за гірничими та гірничо-заводськими підприємствами» від 17 квітня 1919 р. Водночас, зважаючи на необхідність забезпечення безпеки проведення гірничих робіт та з урахуванням того, що в Україні зберігалось чимало ненаціоналізованих підприємств, зокрема невеликих вугільних шахт, відділ охорони праці НКП УСРР наказував усім окружним інспекторам, які діяли на підставі Статуту про промислову працю 1913 р., залишатися на своїх місцях і виконувати обов'язки технічного нагляду відповідно до чинних законів та інструкцій, якщо останні не скасовані або не змінені постановами радянської влади⁴⁸⁰.

По-четверте, вагому роль у правовому регулюванні трудових відносин відігравали нормативні акти народних комісаріатів та об'єднаних наркоматів, історія утворення та реорганізації яких у період становлення радянської влади була досить динамічною. На виконання положень Конституції УСРР

⁴⁸⁰ Терела Г.В. Правове регулювання нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в радянській Україні (1917–1921 рр.) : матеріали Регіональної науково-практичної конференції «Права людини в Україні: сучасний стан та механізм реалізації». Полтава, 2017. С. 18–22.

1919 р. Постановою ВУЦВК «Про конструювання Ради народних комісарів» від 14 березня 1919 р. було утворено 16 народних комісаріатів, з-поміж яких Народний комісаріат праці⁴⁸¹.

11 грудня 1919 р. був створений тимчасовий орган «революційної влади» – Всеукраїнський революційний комітет (Всеукрревком)⁴⁸². В ухваленій ним постанові «Про об'єднання діяльності УСРР та РСФРР» від 27 січня 1920 р. в розвиток угоди Всеукраїнського ЦВК про об'єднання діяльності республік від 1 червня 1919 р. всі декрети та постанови УСРР, які стосувалися органів влади, визначених цією угодою, зокрема Наркомпрацсоцбезу, скасовувалися. Натомість проголошувалося набуття чинності та «негайного виконання» відповідних декретів РСФРР⁴⁸³. Наприклад, Уповноваженим Наркомпрацсоцбезу при Всеукрревкомі був виданий наказ «Про допуск інспекторів праці до огляду промислових закладів», у якому йшлося про необхідність виконання приписів Положення про установи інспекції праці РНК РСФРР від 18 травня 1918 р.⁴⁸⁴ Водночас комісіям Всеукрревкому доручалося терміново переглянути декрети згідно з відомчим підходом і подати на затвердження Всеукрревкому ті з них, які потребували змін залежно від «українських обставин»⁴⁸⁵.

Згідно з Союзним робітничо-селянським договором між РРФСР і УСРР від 28 грудня 1920 р. Наркомпрацсоцбез УСРР був віднесений до об'єднаних комісаріатів та увійшов до складу РНК РРФСР, маючи у складі РНК УСРР Уповноваженого, що формально затверджувався і контролювався ВУЦВК і

⁴⁸¹ Постановление Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета Советов «О конструировании Совета Народных Комиссаров». *Собрание Указонений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины*. 1919. № 19. Ст. 205.

⁴⁸² Про утворення Всеукраїнського Революційного Комітету (постанова). *Збірник Указонень та Розпоряджень Всеукраїнського Революційного Комітету*. 26 грудня 1919 р. – 10 лютого 1920 р. Ч. 1. С. 2.

⁴⁸³ Про об'єднання діяльності УСРР та РСФРР. *Збірник Указонень та Розпоряджень Всеукраїнського Революційного Комітету*. 1921. Ч. 1. № 1. Ст. 7.

⁴⁸⁴ Про допуск інспекторів праці до огляду промислових закладів. *Збірник Указонень та Розпоряджень Всеукраїнського Революційного Комітету*. 1920. 10-17 лютого. Ч. 2. Ст. 24.

⁴⁸⁵ Про об'єднання діяльності УСРР та РСФРР. *Збірник Указонень та Розпоряджень Всеукраїнського Революційного Комітету*. 1921. Ч. 1. № 1. Ст. 7.

з'їздом Рад⁴⁸⁶. Так, постановою Уповноваженого РСФРР НКП при РНК УСРР та Народного комісаріату здоров'я УСРР від 20 червня 1920 р. визначався статус санітарної інспекції, створеної з метою охорони праці із «санітарного боку»⁴⁸⁷.

Після утворення СРСР і прийняття першої союзної Конституції 1924 р., якою були визначені три категорії наркоматів (загальносоюзні, союзно-республіканські (об'єднані) та республіканські), Наркомпраці був віднесений до союзно-республіканських. Об'єднаний НКП СРСР здійснював свої повноваження на території УСРР через однойменний НКП республіки. Згідно зі ст. 68 союзної Конституції НКП УСРР повинен був керуватися у своїй діяльності директивами об'єданого НКП СРСР⁴⁸⁸. Відповідне положення містила примітка до ст. 5 Загального положення про Народні комісаріати УСРР⁴⁸⁹. Це вкотре демонструвало віднесення більшовицькою владою сфери праці до галузі, яка потребувала централізованого управління та контролю.

Конституція СРСР 1924 р. віднесла до союзної компетенції прийняття «основних законів про працю». Тому вагоме практичне значення для правового регулювання трудових відносин, зокрема, щодо нагляду і контролю за дотриманням галузевого законодавства, мали постанови, ухвалені на рівні НКП СРСР. Поняття «основні закони» не мало належної юридичної визначеності, що призвело до погіршення техніки трудового законодавства, паралелізму в постановах союзних та республіканських органів, неузгодженості цих постанов. За оцінкою Є. М. Данілової, яка брала

⁴⁸⁶ Союзний робітничо-селянський договір між Російською Радянською Федеративною Соціалістичною Республікою і Українською Соціалістичною Радянською Республікою (28 грудня 1920 р.). *Хрестоматія з історії держави і права України* : навч. посіб. Упоряд.: А. С. Чайковський (кер.), О. Л. Копиленко, В. М. Кривоніс, В. В. Свистунов, Г. І. Трофанчук. Київ : Юрінком Інтер, 2003. С. 382–383.

⁴⁸⁷ Постанова Уповноваженого НКП і Народного комісаріату здоров'я «Про санітарну інспекцію праці». *Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених Р.С.Ф.Р.Р.* 1920. Ч. 16. Ст. 313.

⁴⁸⁸ Гончаренко В. Статус Української СРР за першою Конституцією Союзу РСР. *Вісник Академії правових наук України* : зб. наук. пр. / редкол.: В. Я. Тацій та ін. Харків : Право, 2013. № 1 (72). С. 61.

⁴⁸⁹ Загальне положення про народні комісаріати УСРР. *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського уряду України.* 1924. № 43. Ст. 273.

безпосередню участь в інкорпорації трудового законодавства (станом на вересень 1929 р.), НКП СРСР визнавав себе «...єдино правомочним видавати постанови, норми, інструкції та ін. щодо застосування КЗпП, визнаючи відповідне право за НКП союзних республік лише в разі отримання ними спеціальних дозволів від нього»⁴⁹⁰. Зокрема, постановою НКП СРСР від 24 грудня 1925 р. був затверджений Наказ інспекції праці⁴⁹¹, який був основним керівним документом у діяльності правових інспекторів праці, у тому числі в УСРР, при здійсненні нагляду за дотриманням законодавства про працю до 1940 р.

Коментуючи стан трудового законодавства, Є. М. Данілова слушно зауважувала: «...прагнення нормувати всі умови праці із загальносоюзного центру практично ніколи не може бути здійснено повністю, і зайвий централізм або затримує прояв здорової ініціативи республіканських органів, або призводить до того, що в республіках, незважаючи на вимоги директивного наркомату, видаються самостійні постанови»⁴⁹². Вже постановами Президії ЦВК СРСР від 25 липня 1924 р. і 24 липня 1925 р. НКП СРСР було наказано не видавати постанов, що мають обов'язкову силу для всього СРСР, а проводити всі його постанови через НКП союзних республік⁴⁹³.

Відповідно до «Загального положення про народні комісаріати УСРР», затвердженого Постановою ВУЦВК від 14 жовтня 1924 р., до нормотворчих повноважень республіканських комісаріатів було віднесено видання обов'язкових постанов, а також таких актів, як розпорядження, інструкції, обіжники, накази, пояснення та інші⁴⁹⁴. Нормопроєктувальні повноваження

⁴⁹⁰ Данилова Е. Н. Необходима ли унификация трудового законодательства Союза ССР и союзных республик? *Советское право*. Москва, 1928. № 2. С. 29.

⁴⁹¹ Наказ инспекции труда. *Известия НКТ СРСР*. 1926. № 2. Отдельное приложение.

⁴⁹² Данилова Е. Н. Необходима ли унификация трудового законодательства Союза ССР и союзных республик? С. 32.

⁴⁹³ Там же.

⁴⁹⁴ Загальне положення про народні комісаріати УСРР. *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського уряду України*. 1924. № 43. Ст. 273.

передбачали розроблення в межах компетенції, на виконання завдань вищих органів влади та з власної ініціативи, проекти декретів і постанов. Можна навести приклад залучення НКП УСРР місцевих органів праці до підготовки пропозицій змін та доповнень до союзного Положення про комісії з охорони праці, про що повідомлялося в листі НКП РСФРР від 17 січня 1929 р. за підписом члена колегії НКП УСРР, завідувача відділом охорони праці та старшого інспектора праці⁴⁹⁵. Про необхідність підготовки таких пропозицій у відповідь на рішення Всесоюзної наради з охорони праці НКП УСРР попередньо повідомив окружні відділи праці.

Поширення набуло ухвалення спільних постанов, у тому числі з залученням ВЦРПС. Однією з таких стала Постанова Уповноваженого Наркопрацсоцзабезу РСФРР при РНК УСРР, Народного комісаріату освіти і Південного бюро ВЦРПС «Про організацію комісій з усунення малолітніх з робіт» (березень 1920 р.). До компетенції новостворених комісій у складі інспекторів праці, представників місцевих відділів народної освіти, відділів праці та соціального забезпечення, місцевих об'єднань профспілок та місцевих організацій Комуністичної Спілки робітничої молоді України було віднесено «догляд» (нагляд) за виконанням передбачених заходів щодо обмеження праці малолітніх⁴⁹⁶.

По-п'яте, з огляду на активне залучення профспілок до здійснення державного нагляду та контролю в період «воєнного комунізму» Президія ВЦРПС була наділена нормотворчими повноваженнями. Постановою РНК РСФРР від 7 липня 1920 р. розробляти роз'яснення і постанови до Загального положення про тариф (правил про умови найму і оплати робітників і

⁴⁹⁵ Циркуляр НКП УСРР. Відділ охорони праці. 17.01.1929 г. *ЦДАВО України*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 3505. Арк. 119.

⁴⁹⁶ Постанова Уповноваженого Наркомтрудсоцзабезу Народного Комісаріату Освіти і Південного Бюро ВЦРПС «Про організацію комісій по усуненню малолітніх з робіт». *Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених Р.С.Ф.Р.Р.* 1920. 21–25 березня. № 4. Ст. 61.

службовців всіх підприємств, установ і господарств РСФРР)* уповноважувалася ВЦРПС, а затверджувати їх мав НКП РСФРР.

Утім, невластиві для громадської за своєю правовою природою організації функції призводили до зворотних наслідків, які були вдало озвучені представниками профспілок в Українській Державі П. Скоропадського. В ухваленій за доповіддю Балабанова (ймовірно, Михайло Соломонович Балабанов – у 1917–1918 рр. гласний Київської міської думи, член Київського і Всеукраїнського комітетів РСДРП (меншовиків), член Української Центральної ради та Малої ради, член редколегії газети «Знамя труда»⁴⁹⁷) «Робітниче законодавство» резолюції 1-ої Всеукраїнської конференції профспілок (Київ, 21–26 травня 1918 р.), зазначалося, що за більшовицького режиму «перехід професійних спілок на становище органів держави рівносильний скасуванню спілок», та призвів до того, «що майже жоден закон з охорони праці, виданих за час революції, не закріплений і не втілений у життя»⁴⁹⁸. У резолюції також слушно констатувалося: «Максималістські прагнення, що переважили в робітничому класі в ході революції, знецінили в очах робітників законодавчу охорону праці, над якою усі переваги отримала фікція декретного здійснення соціалізму»⁴⁹⁹.

На Х з'їзді РКП (б) (березень 1921 р.) поруч із обґрунтуванням переходу до НЕП була проголошена необхідність повної передачі функцій щодо охорони праці від НКП і місцевих відділів праці до ВЦРПС і місцевих рад профспілок. Проте така ситуація тривала недовго. У зв'язку зі зміною

* Загальне положення про тариф фактично замінило КЗпП РСФРР 1918 р., формально при цьому не відмінюючи сам Кодекс. Відповідно до § 2 Загального положення про тариф, всі раніше видані постанови (зокрема, і положення КЗпП РСФРР) скасовувалися в частинах, що суперечили Положенню. Положення, яке таким чином перетворилося на основне джерело трудового права, мали змінювати та доповнювати профспілкові організації відповідно до написів постанови РНК РСФРР від 28 вересня 1920 р.

⁴⁹⁷ Балабанов Михайло Соломонович. *Енциклопедія сучасної України*. URL: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=41118

⁴⁹⁸ Робоче законодавство (з доповіді т. Балабанова). *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 24. Арк. 184.

⁴⁹⁹ Там само.

статусу профспілок у період НЕП невластиві громадським організаціям державні функції, зокрема, щодо ухвалення нормативно-правових актів, були знову передані НКП. У Резолюції 2-го Пленуму ВЦРПС (16–19 лютого 1922 р.) до функцій профспілок у сфері нормотворчості було віднесено порядок оголошення «державно-обов'язкових положень або норм праці та її охорони». Обов'язковий характер мали лише ті постанови органів профспілок, які затверджувалися органами НКП⁵⁰⁰.

У зв'язку з переходом до НЕП була проведена нова кодифікація трудового законодавства. На відміну від інших кодексів, які затверджувалися рішеннями ВУЦВК і її Президії, прийняття КЗпП УСРР передбачало попереднє затвердження Всеросійським ЦВК. Це зумовлювалося віднесенням правового регулювання трудових відносин до сфери об'єднаної діяльності радянських республік⁵⁰¹. Заслухавши доповідь Уповнаркомпраці про КЗпП УСРР, третя сесія ВУЦВК 25 жовтня 1922 р. ухвалила: «Закон із поправками та додатками Комісії в цілому прийняти»⁵⁰². КЗпП УСРР був введений в УСРР з 15 листопада 1922 р. Натомість КЗпП РСФРР 1918 р., а також всі узаконення та розпорядження з регулювання сфери праці, що суперечили приписам КЗпП 1922 р., втрачали чинність. Порядок застосування і введення в дію всіх постанов КЗпП УСРР визначався постановами та інструкціями РНК УСРР та Уповноваженого НКП РСФРР при РНК УСРР⁵⁰³. До речі, такий порядок прийняття нормативно-правових актів на виконання КЗпП з-поміж усіх республік, які на той час уклали договори з РСФРР, був затверджений лише в УСРР. Відповідно у всіх статтях КЗпП УСРР, де йшлося про видання НКП або НКП спільно з ВЦРПС постанов, терміни «НКП» та «ВЦРПС» були замінені відповідно «УповНКП»

⁵⁰⁰ Циркуляр Уповноваженого НКТ №938. *Державний архів Полтавської області*. Ф. Р-3289. Оп. 1. Спр. 12. Арк. 34.

⁵⁰¹ Усенко І. Б. Первая кодификация законодательства Украинской ССР. С. 41.

⁵⁰² Про кодекс законів про працю (резолюція). *Збірник узаконень і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1922. Ч. 45. Відділ 1. Ст. 665.

⁵⁰³ Постановление ВУЦИК «О введении в действие КЗоТ». *Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины*. 1922. № 52. Отдел первый. Ст. 751.

та «Південбюро ВЦРПС». Для порівняння, на території БРСР та ЗРФСР КЗпП РСФРР діяв у «абсолютно незмінній редакції»⁵⁰⁴. У 1928 р. Є. М. Данілова, аналізуючи проблему уніфікації союзного та республіканського трудового законодавства, писала: «...ніде, окрім України, не обговорювалися формальні шляхи подальшого розвитку додаткового до КЗпП трудового законодавства в широкому розумінні цього слова (тобто включаючи постанови НКП)»⁵⁰⁵.

КЗпП УСРР оперував поняттям «нагляд» (ст. 146), який встановлювався за виконанням «усіма без винятку установами, підприємствами, господарствами та особами всіх постанов цього Кодексу, декретів, інструкцій, розпоряджень та колективних договорів у частині, що стосується умов праці, охорони здоров'я та життя трудящих». Здійснення нагляду покладалося на інспекцію праці, технічну та санітарну інспекції, які перебували в віданні Уповноваженого НКП РСФРР при РНК УСРР. Стаття 148 КЗпП УСРР деталізувала повноваження інспекції праці щодо здійснення нагляду. «Найближчим органом нагляду за виконанням колективних договорів» визнавалися розціночно-конфліктні комісії (ст. 26 КЗпП УСРР).

На початку 20-х рр. кодексами почасти називали акти, які регулювали відносно вузьку сферу суспільних відносин⁵⁰⁶. Зокрема, 21 вересня 1921 р. був прийнятий «Кодекс законів про працю малолітніх і підлітків»⁵⁰⁷, який мав 33 статті. Нагляд за виконанням приписів його норм покладался на інспекторів праці під загальним керівництвом Відділу охорони праці Південного Бюро ВЦРПС і його місцевих органів (ст. 32).

Здійснення нагляду за виконанням законодавства про працю належало також до компетенції рад усіх рівнів, їх виконавчих комітетів та інспектур, про що на сесіях ВУЦВК – найвищого органу влади УСРР у період між

⁵⁰⁴ Данилова Е. Н. Необходима ли унификация трудового законодательства Союза ССР и союзных республик? *Советское право*. Москва, 1928. № 2. С. 25.

⁵⁰⁵ Там же. С. 27.

⁵⁰⁶ Усенко И. Б. Первая кодификация законодательства Украинской ССР. С. 45.

⁵⁰⁷ Кодекс законов о труде малолетних и подростков. *Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины*. 1921. № 19. Ст. 538.

Всеукраїнськими з'їздами Рад⁵⁰⁸, ухвалювалися постанови, якими затверджувалися відповідні Положення. Так, третя сесія ВУЦВК 8-го скликання ухвалила Постанову «Про відділи й інспектури губернiальних виконавчих комітетів», до яких належали відділи та інспектури праці. Останні у своїй діяльності мали керуватися як постановами, розпорядженнями та інструкціями Народного комісаріату праці, так і губвиконкомом та його президії⁵⁰⁹.

У зв'язку із ліквідацією губерній та переходом на триступеневу систему управління (округи з районами під управлінням єдиного республіканського центру) з 15 червня 1925 р. територія УСРР, за винятком АМСРР, була поділена на 41 округ⁵¹⁰. До компетенції виконавчих комітетів Окружних з'їздів Рад Положенням, затвердженим Постановою 2-ої сесії ВУЦВК IX скликання (28 жовтня 1925 р.), було віднесено здійснення нагляду за виконанням законів та правил про охорону праці на державних, приватних та громадських підприємствах та вжиття заходів щодо їх виконання⁵¹¹. Новою «Уставою про округові з'їзди рад, округові ВК, їх відділи та інспектури» від 01 грудня 1928 р. була дещо розширена сфера нагляду окружних виконкомів – не лише за охороною праці, а й за виконанням законів про оплату праці, колективні договори⁵¹². До компетенції районних виконкомів належало проведення заходів з охорони праці та надання

⁵⁰⁸ Постанова 3-ої сесії ВУЦВК 8 скликання «Про затвердження Положення про ВУЦВК Рад роб., сел. та червоноармійських депутатів (ВУЦВК)». *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1924. Ч. 45. Відділ перший. Ст. 276.

⁵⁰⁹ Постанова 3-ої сесії ВУЦВК 8 скликання «Про відділи й інспектури губернiальних виконавчих комітетів». *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1924. Ч. 44. Відділ перший. Ст. 274.

⁵¹⁰ Про ліквідацію губернь й про перехід на 3-ступеневу систему управління. *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1925. Ч. 29–30. Відділ перший. Ст. 233.

⁵¹¹ Постанова II Сесії ВУЦВК IX скликання «Про округові з'їзди рад і округові ВК». *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1925. Ч. 83. Відділ перший. Ст. 487.

⁵¹² Постанова 4-ої сесії ВУЦВК X скликання «Про затвердження Устави про округові з'їзди рад, округові ВК, їх відділи та інспектури». *Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1929 рік*. № 3. Відділ перший. Ст. 17.

допомоги в діяльності професійних спілок⁵¹³. Міські та селищні ради мали «вживати заходів з охорони праці»⁵¹⁴. Зрештою, сільські ради уповноважувалися наглядати за діяльністю «всіх інших підприємств місцевого значення, не втручаючись в їхню операційну діяльність» та повідомляти районні виконкоми або інспектури праці про виявлені правопорушення⁵¹⁵.

До компетенції РНК УСРР – найвищого виконавчого і розпорядчого органу державної влади УСРР, належало видання постанов і розпоряджень. Проекти законодавчих актів готувалися відповідним відомством згідно з приписами Декрету РНК УСРР «Про порядок розгляду і опублікування законодавчих і урядових актів» від 25 січня 1920 р. та Загального положення про народні комісаріати УСРР⁵¹⁶. Для прикладу можна навести Постанову РНК УСРР «Про охорону праці та забезпечення прав осіб, які працюють у промислових кооперативних підприємствах» від 4 січня 1923 р. На додаток до нормативних приписів Декрету ВЦВК і РНК УСРР «Про промислову кооперацію» в Постанові визначався обов'язковий характер усіх узаконень і постанов з охорони праці відносно не лише найманих працівників, а й для членів товариств та артілей, які безпосередньо були задіяні у виробничому процесі⁵¹⁷. Інспектори праці, санітарні та технічні інспектори уповноважувалися здійснювати обстеження таких товариств та артілей.

⁵¹³ Постанова II Сесії ВУЦВК IX скликання «Про районні з'їзди рад і районні ВК». *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1925. Ч. 84. Відділ перший. Ст. 488.

⁵¹⁴ Про міські й селищні ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів. *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1925. Ч. 86. Відділ перший. Ст. 489.

⁵¹⁵ Постанова II Сесії ВУЦВК IX скликання «Про сільські ради». *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1925. Ч. 85. Відділ перший. Ст. 489.

⁵¹⁶ Усенко І. Б. Первая кодификация законодательства Украинской ССР. С. 32.

⁵¹⁷ Постанова РНК УСРР «Про охорону праці та забезпечення прав осіб, які працюють у промислових кооперативних підприємствах» від 4.01.1923 р. *Державний архів Полтавської області*. Ф. Р-2243. Оп. 1. Спр. 48. Арк. 18.

Штати НКП УСРР, інспектур, відділів праці затверджувалися постановами РНК УСРР⁵¹⁸.

Поширення набули такі правові акти, як інструкції, що видавалися РНК УСРР задля врегулювання організаційних питань. 10 січня 1924 р. була ухвалена «Інструкція про організацію губерніяльних відділів праці», відповідно до якої в усіх губерніях України підвідділи охорони праці реорганізовувалися в інспектуру охорони праці на чолі зі старшим інспектором праці⁵¹⁹.

Різновидом інструктивних документів були циркуляри (обіжники), які видавалися, зокрема, відділом праці Уповноваженого НКП РСФРР при РНК УСРР та містили роз'яснення щодо застосування законодавчих актів. Стосовно діяльності інспекцій праці такими циркулярами визначалися вимоги щодо кількісних характеристик проведених перевірок, причому за різними критеріями. Так, у Циркулярі «Про лінію роботи в галузі охорони праці» від 7 липня 1922 р. ставилися норми проведення обстежень одним інспектором праці кількістю не менше 20-ти в липні, та не менше 25-ти, починаючи з серпня⁵²⁰. Натомість у Циркулярі «Про періодичність здійснення перевірок» від 21 червня 1923 р. визначалася щомісячна норма обстежень (якщо підприємства знаходилися за місцем проживання інспектора праці) для забезпечення нагляду на особливо великих (більше 500 робітників) та шкідливих підприємствах (незалежно від кількості робітників)

⁵¹⁸ Про штати НКП УСРР. *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1924. Ч. 18. Відділ перший. Ст. 160; Про доповнення штатів губерніяльних інспектур праці. *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1925. Ч. 3. Відділ перший. Ст. 15; Про штати губерніяльних відділів праці. *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1924. Ч. 3. Відділ перший. Ст. 20; Про структуру й штати НКП й округових інспектур праці. *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1925. Ч. 33–34. Відділ перший. Ст. 259.

⁵¹⁹ Інструкція про організацію губерніяльних відділів праці. *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1924. Ч. 3. Відділ перший. Ст. 19.

⁵²⁰ Циркуляр № 877 «Про лінію роботи в галузі охорони праці». *Державний архів Полтавської області*. Ф. Р–2243. Оп. 1. Спр. 49. Арк. 43.

та не рідше одного разу на два місяці при знаходженні підприємства поза місцем проживання⁵²¹.

Циркуляром «Про перевибори інспекції праці» № 76 від 02 липня 1923 р. на місця повідомлялося рішення Уповноваженого НКП РСФРР при РНК УСРР і Президії Південного бюро ВЦРПС про організацію Всеросійської компанії перевиборів інспекторів праці та висувалися вимоги до кандидатів на посади, з-поміж яких «достатнє знайомство з законодавством про працю і загальною політикою радянської влади в галузі робітничого законодавства»⁵²². Це засвідчувало про наміри налагодити діяльність інспекції в руслі політичного курсу правлячої партії. Станом на початок 1923 р. 80 % інспекторів становили «робітники фізичної праці», які так чи інакше залучалися до роботи профспілок, а лише половина всіх інспекторів були безпартійні⁵²³.

У зв'язку з нестачею коштів на утримання чисельного штату асистентів (помічників) інспекторів праці Циркуляром Уповноваженого НКП РСФРР при РНК УСРР від 31 серпня 1922 р. пропонувалося здійснити набір позаштатних асистентів із числа профорганізаторів та осіб, висунутих для цього комітетами Комуністичної спілки молоді України. До повноважень таких асистентів, які діяли на основі виданого строком на один місяць мандату, належало здійснення нагляду за умовами й охороною праці виключно малолітніх та підлітків. За результатами щомісячного звіту та визнання роботи задовільною асистенту видавався новий мандат⁵²⁴.

На рівні місцевих органів влади використання набули накази, які мали розпорядчий характер та були обов'язковими для виконання. Їх видавали

⁵²¹ Циркуляр № 85 Всім губвідділам праці від 21.06.1923 р. *ЦДАВО України*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 1301. Арк. 41.

⁵²² Циркуляр № 76 Всім губвідділам праці від 02.07.1923 р. *ЦДАВО України*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 1301. Арк. 54.

⁵²³ П'ять років інспекції праці. Тези для агітаторів. Б. Маркус. *ЦДАВО України*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 1301. Арк. 66 зв.

⁵²⁴ Циркуляр «Усім губвідпраці, п/відділам охорони праці, повідомити інспекторів праці та асистентів» № 39 від 31.08.1922 р. *Державний архів Полтавської області*. Ф. Р-2243. Оп. 1. Спр. 49. Арк. 6.

виконавчі комітети місцевих рад. Так, наказом Гадяцького повітового виконкому по відділу праці від 24 травня 1922 р. на виконання постанови РНК УСРР та для забезпечення контролю за дотриманням умов праці, правил прийняття та звільнення робітників і службовців, оголошувалася обов'язкова реєстрація всіх кооперативних, орендних, приватних підприємств у місцевих відділах праці⁵²⁵.

На місцях почасти відбувалося самовільне ухвалення рішень про виконання постанов РСФРР, не чекаючи затвердження їх українськими органами влади. Так, у Циркулярі Конфліктно-нормувального підвідділу відділу праці Уповноваженого РНК РСФРР при РНК УСРР (1922 р.) вказувалося на те, що в Україні поки не діє Постанова РНК РСФРР від 27 квітня 1922 р. про передачу права накладення штрафних санкцій за порушення законів і правил про працю народним судам. Тому в Циркулярі пропонувалося зберігати старий порядок до вирішення цього питання РНК України⁵²⁶. Така ситуація склалася у зв'язку із введенням в дію Кримінального кодексу УСРР від 15 вересня 1922 р. та втратою чинності Постанови РНК УСРР від 02 лютого 1922 р. про право відділів праці накладати адміністративні стягнення. Пізніше, після введення в дію з 15 листопада 1922 р. КЗпП УСРР, конфліктні комісії у складі конфліктно-нормувальних підвідділів відділів праці мали бути ліквідовані, а справи підлягали передачі до трудових судів (або ж вони мали розглядатися в примирному порядку розціночно-конфліктними комісіями, примирними камерами і третейськими судами (ст. 168 КЗпП)). Водночас із затримкою організації окремих сесій трудових судів діяльність конфліктних комісій Постановою РНК була продовжена до 1 січня 1923 р.⁵²⁷.

⁵²⁵ Наказ № 42 Гадяцького повітового виконкому з відділу праці. *Державний архів Полтавської області*. Ф. Р–2243. Оп. 1. Спр. 50. Арк 5.

⁵²⁶ Циркуляр № 217 Конфліктно-нормувального п/відділу (1922). *Державний архів Полтавської області*. Ф. Р–2243. Оп. 1. Спр. 63. Арк. 20.

⁵²⁷ Постанова РНК «Про заховання Уповнаркомпрацею права накладати адміністративні стягнення за порушення норм по охороні праці». *Збірник узаконень і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1922. Ч. 50. Відділ 1. Ст. 731.

Допускаючи можливість діяльності приватних підприємств та обґрунтовуючи тимчасові економічні поступки в період НЕП, лідер більшовиків В. І. Ленін висуває лозунг здійснення «більшої соціалістичної законності». Такі зміни щодо засад правового регулювання зумовлювалися, по-перше, соціально-економічними причинами, зокрема, збільшенням товарообігу між селом та містом, здійснення якого мало відбуватися в рамках встановленого правового режиму. Дотримання так званої революційної законності було також необхідною передумовою для здійснення управління, планування, нагляду та контролю в усіх сферах народного господарства. І. Б. Усенко акцентує на двох етапах розуміння гасла «революційної законності». У період реалізації НЕП необхідність упровадження курсу «революційної законності» обґрунтовувалася такими положеннями: 1) законність є необхідною умовою забезпечення розвитку цивільного обороту та правових гарантій його учасникам; 2) законність декларувалась як умова боротьби з місцевою адміністративною сваволею; 3) матеріальною основою та необхідною умовою зміцнення законності визначалася кодифікація законодавства і реформа правоохоронних (каральних) органів; 4) заперечення сприйняття законності як самостійної цінності⁵²⁸. Етап згортання НЕП супроводжувався поверненням до розуміння «революційної законності» як такої «...коли громадяни виконують вигідні для влади закони, але сама влада нічим не обмежується»⁵²⁹.

Проголошений курс на «революційну законність» в роки НЕП уможливив проведення першої кодифікації радянського законодавства, включення до правових актів норм про необхідність виконання законів.

Період, який настав за згортанням НЕП, відомий як реконструктивний період, що охопив роки перших двох п'ятирічок (1929–1937 рр.). Хронологічно він співпадав зі строком дії Конституції УСРР 1929 р. із

⁵²⁸ Усенко І. Б. Україна в роки непу: доля курсу на революційну законність. Харків : Ун-т вн. справ, 1995. 74 с. С. 16.

⁵²⁹ Там само. С. 20.

закріпленою в останній «з'їздивською системою»⁵³⁰. При цьому Всеукраїнський з'їзд рад, не маючи повноти влади, був обмежений у своїй діяльності директивами ВКП(б), рішеннями Всесоюзного з'їзду Рад та ЦВК СРСР. Конституційні засади діяльності союзних та республіканських органів влади, розвиток адміністративно-командної системи управління створювали умови для подальшого процесу уніфікації союзного законодавства загалом, та законодавства про працю зокрема.

Згідно зі ст. 42 Конституції УСРР 1929 р. Народний комісаріат праці отримав республіканський статус⁵³¹. 19 червня 1929 р. ВУЦВК постановив затвердити «Уставу про НКП УСРР», відповідно до ст. 1 якої НКП УСРР мав наглядати, як запроваджується в життя законодавство про працю і «про соціальне страхування»⁵³². У період переходу до планової адміністративно-командної системи на НКП УСРР покладалася розробка генерального перспективного і річних планів у справах, віднесених до компетенції НКП УСРР, та контроль за виконанням цих планів⁵³³.

Спільною Постановою ЦВК СРСР, РНК СРСР та ВЦРПС від 23 червня 1933 р. було об'єднано шляхом злиття Народний комісаріат праці СРСР з усіма його місцевими органами, включаючи органи соціального страхування, з апаратом ВЦРПС у центрі та на місцях, поклавши на останній виконання обов'язків Народного комісаріату праці та його органів. На виконання союзної Постанови 11 вересня 1933 р. в УСРР була прийнята Постанова «Про порядок злиття Народного комісаріату праці УСРР із Всеукраїнською радою професійних спілок». Її змістове наповнення було більш конкретизованим.

⁵³⁰ Історія держави і права України : академічний курс : у 2 т. : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти / ред. В. Я. Тацій, А. Й. Рогожин. Т. 2. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2000. С. 272.

⁵³¹ Конституція (основний закон) Української соціалістичної радянської республіки: затв. Постановою XI Всеукраїнського з'їзду рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів 15.05.1929 р. *Вісті ВУЦВК*. 1929. № 143 (23 червня).

⁵³² Постанова ВУЦВК «Про затвердження Устави про НКП УСРР». *Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1929 рік*. № 17. Відділ перший. Ст. 142.

⁵³³ Там само.

По-перше, визначався термін – 20 вересня 1933 р. – для передачі кадрів органів праці профспілкам; по-друге, передбачалася організація інспекцій праці за галузевим принципом при всеукраїнських і обласних комітетах профспілок, про що мала бути прийнята спеціальна постанова ВЦРПС; по-третє, акцентувалося на збереженні за інспекціями праці права накладати штрафні санкції за порушення законодавства про працю; по-четверте, вказівка щодо негайного проведення злиття органів праці і профспілкових органів супроводжувалася застереженням «ні в якому разі» не покладати на профспілкові органи функцій, які не належали за чинним законодавством органам праці»⁵³⁴.

Після ліквідації в 1933 р. Наркомпраці СРСР та передачі його функцій з охорони праці профспілкам значно посилювалося диференційоване регулювання умов праці працівників, зайнятих у різних галузях народного господарства. Такі тенденції зумовлювалися процесами розукрупнення утворених на базі ліквідованої в 1932 р. ВРНГ промислових наркоматів (важкої, легкої й лісової промисловості)⁵³⁵ та паралельного процесу розукрупнення профспілок. Це призвело до суттєвого збільшення частки відомчих нормативних актів, які кількісно становили більшість джерел трудового права загалом та з питань правового регулювання нагляду і контролю у сфері праці, зокрема. Частина відомчих актів видавалася спільно з профспілковими органами або за погодженням з ними. Здебільшого в такому порядку видавалися різні технічні правила та інструкції.

Окремі нормативно-правові акти ухвалювалися на республіканському рівні. Так, Постановою РНК УСРР «Про затвердження Статуту про дисципліну робітників і службовців комунальних електростанцій і сіток»

⁵³⁴ Про порядок злиття Народного комісаріату праці УСРР із Всеукраїнською радою професійних спілок: Постанова РНК УСРР та Всеукраїнської ради професійних спілок від 11 вересня 1933 р. *Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України*. 1933. № 46. Ст. 581.

⁵³⁵ Єфіменко Г. Г. Українська рада народного господарства 1918–1932. *Енциклопедія історії України: Україна–Українці*. Кн. 2 / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ : Вид-во «Наукова думка», 2019. 842 с. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Ukrainska_nar_hospodarstva

було передбачено, що нагляд за правильним застосуванням дисциплінарних стягнень щодо працівників комунальних електростанцій і мереж мають здійснювати відповідні органи прокуратури, вищі в порядку підлеглості комунальні органи, а також міські ради і виконавчі комітети⁵³⁶.

За Конституцією СРСР 1936 р. та Конституцією УРСР 1937 р. нормативні акти стали поділятися на закони, приймати які на союзному рівні мала виключно Верховна Рада СРСР, а на республіканському – Верховна Рада УРСР, та підзаконні акти. До останніх належали укази Президії Верховної Ради СРСР та Президії Верховної Ради УРСР, постанови і розпорядження союзного та республіканського урядів. Указами Президії Верховної Ради СРСР та Постановами РНК СРСР затверджувалися акти воєнного (часів другої світової війни) періоду про порядок застосування трудової повинності та мобілізаційних заходів.

Повоєнне десятиріччя позначилося фактичною відсутністю нових нормативно-правових актів про працю. Виняток становили Положення про Всесоюзну державну санітарну інспекцію, затверджене Радою Міністрів СРСР 21 листопада 1949 р. та Положення про санітарно-протиепідемічну службу СРСР, затверджене Радою Міністрів СРСР 23 січня 1951 р., які містили норми щодо нагляду за дотриманням санітарно-гігієнічних норм на виробництві.

24 травня 1955 р. Указом Президії ВР СРСР затверджено Положення про прокурорський нагляд у СРСР, яке деталізувало організацію та порядок здійснення прокурорського нагляду за точним і безумовним виконанням законів, у тому числі законодавства про працю. Здійснення нагляду покладалося на Генерального прокурора СРСР та підпорядкованих йому прокурорів, тобто така система була строго централізованою на загальносоюзному рівні⁵³⁷.

⁵³⁶ Про затвердження Статуту про дисципліну робітників і службовців комунальних електростанцій і сіток: Постанова РНК УРСР. *Збірник законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду Української Радянської соціалістичної республіки*. 1938. № 11. Ст. 38.

⁵³⁷ Історія держави і права України : академічний курс. С. 425.

Повернення до практики здійснення контролю за дотриманням законодавства про працю органами державної влади засвідчило створення в 1955 р. Державного комітету з питань праці і заробітної плати при Раді Міністрів СРСР. Окрім власне контрольно-наглядових повноважень загальносоюзний орган отримав нормотворчі повноваження, з-поміж яких: 1) видавати обов'язкові постанови, правила та інструкції, а також надавати міністерствам та відомствам роз'яснення з питань праці та заробітної плати; 2) зупиняти дію наказів та інструкцій міністерств та відомств СРСР, що суперечили чинному законодавству про працю, та вносити до Ради Міністрів СРСР пропозиції про їх скасування⁵³⁸.

З найважливіших питань Державний комітет з питань праці та заробітної плати мав видавати обов'язкові постанови, правила та інструкції спільно з Президією ВЦРПС. Натомість нормотворчі повноваження безпосередньо ВЦРПС звужувалися можливістю видання інструкцій та правил з питань охорони праці. Окрім того, продовжували дію видані раніше (до об'єднання НКП СРСР з ВЦРПС у 1933 р.) НКП СРСР та НКП УРСР інструкції щодо застосування законодавства з праці, якщо вони не суперечили прийнятим пізніше законам, указам Президії Верховної Ради СРСР та УРСР, постановам та розпорядженням Ради Міністрів СРСР та УРСР, інструкціям та роз'ясненням ВЦРПС та Державного комітету Ради Міністрів СРСР з питань праці та заробітної плати.

На зламі 50–60-х рр. XX ст. розпочалася «кодифікаційна робота на «двох рівнях»: союзні органи визначали основи законодавства в певній галузі, а в республіках розробляли відповідні кодекси»⁵³⁹. У результаті

⁵³⁸ Про Державний комітет Ради Міністрів СРСР з питань праці і заробітної плати: розпорядження РМ УРСР від 8 вересня 1955 р. № 1020-р. *Збірник постанов і розпоряджень Уряду Української Радянської Соціалістичної Республіки*. 1955. № 17–18. Ст. 108.

⁵³⁹ Усенко І. Б. Кодифікаційні роботи в УРСР, друга кодифікація українського радянського законодавства. *Енциклопедія історії України*: Т. 4 : Ка–Ком / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ : Вид-во «Наукова думка», 2007. 528 с.: URL: http://www.history.org.ua/?termin=Kodyfikaciyni_roboty_V_URSR

15 липня 1970 р. на союзному рівні були прийняті Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про працю, а в республіках – нові КЗпП (КЗпП УРСР, прийнятий 10 грудня 1971 р.). Утім положення КЗпП УРСР не надто розширювало положення Основ, тим більше, що як у першому, так і в другому законах були тільки визначені органи нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю без закріплення їх повноважень.

Стаття 107 Основ стосувалася розмежування компетенції союзного та республіканського рівня, зокрема, щодо правового регулювання сфери праці. Щоправда, таке розмежування не мало належної юридичної визначеності, являючи собою розпливчату конструкцію «у певних межах» стосовно відання союзних республік видавати правила з охорони праці, визначати права професійних спілок, органи державного нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю⁵⁴⁰. Відповідно до ст. 69 Основ профспілки в особі ВЦРПС наділялися правом законодавчої ініціативи.

Прийняття Основ законодавства, союзного та республіканських КЗпП започаткувало новий етап розвитку трудового законодавства, пов'язаний із узгодженням нормативно-правових актів про працю з актами кодифікованого законодавства.

Втілення тенденції розвитку так званої виробничої демократії відобразилось у прийнятті 17 червня 1983 р. Закону СРСР «Про трудові колективи і підвищення їх ролі в управлінні підприємствами, організаціями»⁵⁴¹. Формально Закон був прийнятий на виконання ст. 8 Конституції СРСР 1977 р. (Конституція УРСР 1978 р. містила аналогічну ст. 8)⁵⁴², яка декларувала участь трудових колективів в обговоренні і вирішенні питань управління підприємствами й установами, поліпшення

⁵⁴⁰ Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про працю. Київ : Політвидав України, 1972. 51 с.

⁵⁴¹ Про трудові колективи і підвищення їх ролі в управлінні підприємствами, установами, організаціями : Закон СРСР від 17.06.1983 р. № 9500-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v9500400-83#Text>

⁵⁴² Конституція (Основний Закон) Української РСР від 20.04.1978 р. № 889-IX. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1978. № 18, Ст. 268.

умов праці та побуту⁵⁴³. Трудові колективи уповноважувалися здійснювати контроль: 1) за застосуванням чинних норм праці та умов її оплати (абз. 6 ч. 1 ст. 11); 2) за виконанням комплексних планів поліпшення умов, охорони праці і санітарно-оздоровчих заходів (абз. 1 ч. 1 ст. 15); 3) за використанням коштів, призначених на охорону праці, і додержання всіма працівниками правил та інструкцій по охороні праці на підприємствах, в установах, організаціях (абз. 4 ч. 1. ст. 15). І хоча Закон відображав спробу втілення ідеї «виробничої демократії», проте він не передбачив створення реальних механізмів її реалізації, не було передбачено органу трудового колективу, тому норми мали по суті декларативний характер. У період між зборами повноваження трудових колективів здійснювалися у таких формах: а) спільно адміністрацією і виборними органами партійних, профспілкових і комсомольських організацій; б) профспілковими та іншими громадськими організаціями, які діють у трудових колективах, відповідно до їх статутів і радянських законів; в) адміністрацією підприємств, установ, організацій відповідно до її повноважень або за дорученням трудових колективів (ст. 19).

Тільки у 1988 р. були внесені зміни до ст. 245 КЗпП УРСР, якими передбачалася участь робітників і службовців в управлінні підприємствами, установами, організаціями не лише через загальні збори (конференції), профспілкові та інші громадські організації, а й через ради трудових колективів, органи народного контролю та інші громадські органи⁵⁴⁴.

Період так званої перебудови позначився спробами реформувати трудове законодавство. Щодо інституту нагляду і контролю, то вагоме значення мало прийняття 10 грудня 1990 р. Закону СРСР «Про професійні спілки, права та гарантії їхньої діяльності», який закріпив незалежність профспілок «від органів державного управління, господарських органів,

⁵⁴³ Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 07.10.1977 р. Київ : Політвидав України, 1978. 54 с.

⁵⁴⁴ Про внесення до Кодексу законів про працю Української РСР змін і доповнень, пов'язаних з перебудовою управління економікою : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 27.05.1988 р. № 5938-XI. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1988. № 23. Ст. 56.

політичних та інших громадських організацій...» (ст. 3)⁵⁴⁵. За союзними та республіканськими об'єднаннями профспілок залишалося право законодавчої ініціативи з питань праці та право внесення пропозицій щодо інших нормативних актів (ст. 7).

Глава 3.4. Розвиток законодавства про нагляд і контроль у сфері праці в незалежній Україні

Нормативно-правова база нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства в сучасній Україні була джерелом та предметом дослідження вчених-трудоників А. О. Замченко, Р. В. Комара, А. С. Мельника, Є. М. Поповича, адміністративістів О. В. Баклана, Н. В. Дараганової, А. В. Мельник та інших, які аналізували різні аспекти комплексного за своїм характером правового інституту та багатоаспектного правового явища. Більшість наукових розвідок стосувалися чинних на момент їх здійснення нормативно-правових актів різної юридичної сили. З останніх робіт привертає увагу дисертаційне дослідження І. Ю. Кайла, в окремій главі якого проаналізовані позитивні та негативні з точки зору автора аспекти стану правового регулювання нагляду і контролю, з'ясовано роль конституційних засад, приписів норм КЗпП України, низки спеціальних законів та підзаконних актів, здійснено класифікацію останніх⁵⁴⁶. У дисертації Д. В. Бурлаченка першочергова увага приділена міжнародно-правовим актам, ратифікованим Україною, та національному законодавству,

⁵⁴⁵ Про професійні спілки, права та гарантії їхньої діяльності: Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 10 грудня 1990 р. № 1818-1. *Відомості ВР СРСР*. 1990. № 51. Ст. 1107.

⁵⁴⁶ Кайло І. Ю. Правові основи нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України.

які визначають статус органів нагляду і контролю⁵⁴⁷. Водночас є потреба в дослідженні законодавства про нагляд і контроль з огляду на його розвиток, що уможливить цілісне уявлення про передумови та стан правового забезпечення нагляду і контролю, визначення пропозицій щодо його подальших перспектив.

Нові політичні реалії, спричинені крахом радянської системи, «поставили Україну перед необхідністю вироблення політико-правової тактики та суспільно-економічної стратегії свого подальшого розвитку в напрямі формування соціальної, правової держави»⁵⁴⁸. Такі завдання, з-поміж іншого, супроводжувалися різними варіантами обґрунтування вченими та політиками міри необхідного й достатнього державного регулювання суспільних відносин, зокрема трудових та господарських, в яких задіяна переважна частина населення, задля задоволення інтересів, з одного боку, працівників, з іншого – бізнесу та самої держави. Ця проблема дотична з визначенням тенденцій подальшого розвитку трудового законодавства. Розпочавши його реформування в напрямі лібералізації (інші версії: осучаснення (модернізації), втілення принципу гнучкості відповідно до змін у суспільних відносинах), суспільство постало перед питаннями: яким має бути співвідношення імперативного та диспозитивного, державно-правового і договірно-правового, централізованого і локального правового регулювання суспільних відносин у сфері праці? Як забезпечити охорону та захист прав працівників за допомогою такого юрисдикційного механізму, як нагляд та контроль, а з іншого боку, не чинити надмірний тиск на роботодавців? Чи має політика дерегулювання сфери господарювання супроводжуватися зменшенням контрольних заходів для бізнесу, чи, навпаки, посиленням державного контролю? Як оптимально забезпечити в організаційно-правовому плані необхідний та ефективний державний нагляд і

⁵⁴⁷ Бурлаченко Д. В. Нагляд і контроль у системі захисту трудових прав і свобод. 184 с.

⁵⁴⁸ Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. С. 80.

контроль? Якими є перспективи розвитку контролю у сфері соціального діалогу? Та яке співвідношення останнього з громадським контролем? Відповіді на ці питання починаються та завершуються у площині політико-правових рішень, що засвідчує власне сама історія реформування трудового законодавства в незалежній Україні.

Уже визначена в Декларації про державний суверенітет України необхідність побудови правової держави, «виходячи з потреб «всебічного забезпечення прав і свобод людини»⁵⁴⁹ засвідчувала мету подальшого державо- та правотворення. Стосовно розвитку трудового законодавства вимога правової держави означала забезпечення юридичної рівності сторін трудових відносин. Водночас закладена в КЗпП України застаріла радянська ідеологія, що не відповідала новим економічним і соціальним викликам, та «відсутність чітко розробленої системи ідеологічних поглядів на подальший розвиток трудового права...»⁵⁵⁰ спричиняли труднощі в реформуванні законодавства про працю загалом та щодо організаційно-правового механізму нагляду і контролю за його дотриманням, зокрема.

У перші пострадянські роки внесені зміни до трудового законодавства базувалися на минулій моделі регулювання трудових відносин, намаганнях забезпечити соціальну спрямованість галузі права та адаптувати правове становище працівників до вимог ринкової економіки⁵⁵¹. Водночас збереження старих правових підходів у сфері праці компенсувалося для бізнесу непоодинокими випадками їх незастосування в реальних трудових відносинах, зумовлюючи розквіт неформальної економіки та загострюючи, як наслідок, питання нагляду й контролю за дотриманням законодавства про працю.

⁵⁴⁹ Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. № 55-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31. Ст. 429.

⁵⁵⁰ Іншин М. І. Вектори ідеологічних змін у сучасному трудовому праві. С. 63.

⁵⁵¹ Гуменюк І. О. Напрямки розвитку трудового законодавства України: окремі аспекти проблеми. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 5. С. 81.

При переході до ринкової економіки, розширенні сфери неформальної зайнятості загострилися питання охорони праці. Одним із перших нормативних актів, спрямованих на забезпечення нагляду за дотриманням безпечного ведення робіт у народному господарстві, стала постанова Кабінету Міністрів України від 23 вересня 1991 р. № 218, якою затверджено Положення про Державний комітет України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляді (Держгіртехнагляд України). З-поміж головних завдань Держгіртехнагляду визначалося забезпечення державних інтересів щодо захисту виробничого персоналу, населення та навколишнього середовища від «можливих негативних впливів потенційно небезпечних виробництв»⁵⁵². Акцентуємо увагу на забезпеченні державного інтересу, в основі якого, як правило, перебувають суспільні (публічні) інтереси. Хоча державні та суспільні інтереси не є тотожними поняттями, «держава повинна орієнтуватися на суспільні (публічні) інтереси та створювати механізми для захисту приватних інтересів»⁵⁵³ з огляду на те, що «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (ч. 2 ст. 3 Конституції України).

Прийнятий 14 жовтня 1992 р. спеціальний Закон України «Про охорону праці» закріпив першочерговим принципом державної політики пріоритет «життя і здоров'я працівників по відношенню до результатів виробничої діяльності підприємства», повну відповідальність власника «за створення безпечних і нешкідливих умов праці» (ст. 4)⁵⁵⁴. З-поміж закріплених засад був також визначений принцип «забезпечення координації діяльності державних органів, установ, організацій та об'єднань громадян, що вирішують різні проблеми охорони здоров'я, гігієни та безпеки праці, а

⁵⁵² Положення про Державний комітет України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 23.09.1991 р. № 218. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/218-91-%D0%BF#Text>

⁵⁵³ Берназюк Я. О. Ознаки та зміст суспільного (публічного) інтересу, його співвідношення з державними інтересами. *Право і суспільство*. 2021. № 6. С. 151.

⁵⁵⁴ Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 49. Ст. 668.

також співробітництва і проведення консультацій між власниками та працівниками (їх представниками), між усіма соціальними групами при ухваленні рішень з охорони праці на місцевому та державному рівнях», що безпосередньо стосувався організаційно-правового забезпечення заходів нагляду і контролю. Принцип «використання світового досвіду організації роботи щодо поліпшення умов і підвищення безпеки праці на основі міжнародного співробітництва» засвідчив наміри імплементації міжнародних стандартів з охорони праці до національного законодавства, використання провідного зарубіжного досвіду, зокрема, для запозичення кращих практик інспекції праці.

Якісно новий етап розвитку правового регулювання в незалежній Україні пов'язаний із прийняттям 28 червня 1996 р. Конституції України. «Основною для правової системи України нормою-метою»⁵⁵⁵ та визначальною конституційною засадою правового регулювання трудових відносин стала констатація найвищою соціальною цінністю людини, її життя, здоров'я, честі, гідності, недоторканності і безпеки, закріплення відповідальності держави перед людиною, утвердження і забезпечення її прав і свобод (ст. 3 Конституції України). Це засвідчує не лише зобов'язання держави створювати охоронне законодавство, а й забезпечувати його виконання.

Слід погодитися зі вченням І. Ю. Кайлом, який визначає роль Основного Закону як фундаментального акта, що стосується інституту нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю в таких трьох аспектах: 1) визначення на конституційному рівні права на працю та інших трудових прав; 2) спрямування конституційних засад захисту трудових прав на формування дієвих юрисдикційних механізмів їх захисту, в тому числі нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю;

⁵⁵⁵ Малишев Б. В. Телеологічний спосіб тлумачення норм права: загальнотеоретичні аспекти. *Адвокат*. 2011. № 10 (133). С. 13.

3) конституційні трудові права є об'єктом нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю⁵⁵⁶.

Вагомим кроком правового забезпечення розбудови України як правової, соціальної держави стало прийняття Указу Президента України «Про основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки» від 18 жовтня 1997 р. Роль правового акта полягала у визнанні напрямів соціальної політики «складовою частиною ідеології державного будівництва, яка націлена на забезпечення прав і свобод людини»⁵⁵⁷. Одним із напрямів «політико-правової, організаційно-адміністративної та соціально-економічної діяльності всіх без винятку органів державної влади з метою конкретного втілення запропонованої конституційної моделі соціальної держави»⁵⁵⁸ в Указі визначалася необхідність реформування трудових відносин, включаючи ті, що спрямовані на охорону та захист трудових прав громадян. При цьому з метою забезпечення конституційних гарантій громадян на працю в безпечних і здорових умовах, з одного боку, та виконання конституційного обов'язку держави щодо визнання, дотримання та захисту прав і свобод людини у сфері праці, з іншого – в Указі ставилися такі завдання: 1) прийняти закон про державний нагляд і контроль за дотриманням законів та інших нормативно-правових актів про працю та охорону праці, в якому передбачити правову основу, принципи організації і діяльності, а також основні завдання, функції, права і обов'язки органів, які здійснюють державний нагляд і контроль за дотриманням законів та інших нормативно-правових актів про працю і охорону праці; 2) забезпечити відповідність національного законодавства нормам міжнародного права; 3) ратифікувати найбільш важливі й актуальні конвенції МОП (зокрема щодо інспекцій праці); 4) завершити формування підрозділів державної інспекції

⁵⁵⁶ Кайло І. Ю. Правові основи нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України. С. 73–74.

⁵⁵⁷ Про основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки : Указ Президента України від 18.10.1997 р. № 1166/97. *Урядовий кур'єр*. 1997. 30 жовтня.

⁵⁵⁸ Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. С. 269.

праці в районах і містах та надати їм необхідні повноваження для адміністративного впливу на порушників законодавства про працю, забезпечити співпрацю інспекцій з профспілками⁵⁵⁹. У сфері охорони праці було визначено завдання перейти до територіально-галузевого принципу здійснення державного нагляду за охороною праці. Останнє завдання було поставлене також у Національній програмі поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 1996–2000 рр.⁵⁶⁰

Прийняті в 90-ті рр. XX ст. спеціальні закони, які регулювали окремі види правових відносин у сфері праці, включали розділи або статті, що стосувалися нагляду і контролю за дотриманням відповідного законодавства. Так, нормативні приписи розділу VII Закону України «Про відпустки» від 15 листопада 1996 р. у загальному визначали органи нагляду і контролю, фактично дублюючи ст. 259 КЗпП України за винятком окремо викладених у кодексі норм щодо повноважень профспілок. У Законі України «Про оплату праці» від 24 березня 1995 р. конкретизовані суб'єкти, наділені контрольними повноваженнями, а саме: Міністерство праці України та його органи, фінансові органи, органи державної податкової інспекції, професійні та інші органи (організації), що представляють інтереси найманих працівників (ст. 35). Позитивним моментом першої редакції Закону було віднесення до суб'єктів здійснення громадського контролю не лише профспілкових організацій на відміну від сучасного стану законодавства.

Вагомий вплив на подальше формування державної політики у сфері трудових відносин мала Декларація МОП основних принципів та прав у сфері праці 1998 р.⁵⁶¹, якою констатувалися зусилля МОП, спрямовані на

⁵⁵⁹ Про основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки: Указ Президента України від 18.10.1997 р. № 1166/97. *Урядовий кур'єр*. 1997. 30 жовтня.

⁵⁶⁰ Про Національну програму поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 1996–2000 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.1996 р. № 1345. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1345-96-%D0%BF#Text>

⁵⁶¹ Декларація МОП основних принципів та прав у світі праці (ухвалена Міжнародною конференцією праці на її вісімдесят шостій сесії в Женеві, 18 червня 1998 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_260#Text

підтримку «сильної соціальної політики», що разом із економічною політикою мали стати взаємопідсилювальними компонентами в умовах глобалізації. Однією з проблем, на необхідність подолання якої було вказано в Декларації, визначалося безробіття. Як реакція на такі ініціативи МОП в Україні Указом Президента від 3 серпня 1999 р. були схвалені Основні напрями розвитку трудового потенціалу на період до 2010 р.⁵⁶². Одним із напрямів державної політики у сфері регулювання соціально-трудових відносин визначалося забезпечення захисту прав і гарантій громадян, зокрема, шляхом посилення нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю, приведення останнього у відповідність з нормами міжнародного права.

На виконання Генеральної угоди між Кабінетом Міністрів України і Конфедерацією роботодавців України та профспілковими об'єднаннями України на 1999-2000 рр., продовженої на 2001 р., сторони досягли згоди щодо підготовки проекту Закону України «Про державний нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю»⁵⁶³.

У 90-ті роки приймається низка статусних законів, які, з-поміж іншого, визначали контрольні повноваження відповідних суб'єктів. Так, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. уповноважував місцеві органи виконавчої влади здійснювати на відповідних територіях державний контроль за охороною праці та своєчасною і не нижче визначеного державою мінімального розміру оплатою праці (п. 10 ч. 1 ст. 16); проводити з цих питань перевірки стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, керівниками підприємств, установ, організацій, їх філіалів та відділень незалежно від форм власності і

⁵⁶² Основні напрями розвитку трудового потенціалу в Україні на період до 2010 р.: схвалено Указом Президента України від 03.08.1999 р. № 958/99. *Офіційний вісник України*. 1999. № 31. Ст. 1608.

⁵⁶³ Про доповнення заходів, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06 листопада 1999 р. № 1220: розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.08.2001 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2001-%D1%80#Text>

підпорядкування (п. 1 ч. 1 ст. 28); давати обов'язкові для виконання розпорядження керівникам та громадянам із контрольованих питань (п. 4 ч. 1 ст. 28)⁵⁶⁴.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад відніс здійснення контролю за забезпеченням соціального захисту працівників, зайнятих на роботах із шкідливими умовами праці на підприємствах, в установах та організаціях, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, а також за якістю проведення атестації робочих місць, за умовами праці та надання працівникам відповідно до законодавства пільг та компенсацій за роботу в шкідливих умовах (п. 8 ч. 1 ст. 34)⁵⁶⁵.

Правове положення профспілок у незалежній Україні було врегульовано статусним Законом «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 р.⁵⁶⁶. Відповідно до ст. 21 Закону профспілки уповноважувалися здійснювати громадський контроль за додержанням законодавства про працю та про охорону праці. Для реалізації своїх функцій профспілки та їх об'єднання мали право створювати комісії з правової допомоги, інспекції, комісії, затверджувати відповідні положення. У зв'язку з прийняттям названого Закону внесені зміни до КЗпП України, ст. 259 була доповнена частиною четвертою, згідно з якою громадський контроль за додержанням законодавства про працю здійснюють професійні спілки та їх об'єднання⁵⁶⁷.

⁵⁶⁴ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 190.

⁵⁶⁵ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

⁵⁶⁶ Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 р. № 1045-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 45. Ст. 397.

⁵⁶⁷ Про внесення змін до Кодексу законів про працю України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 05.04.2001 р. № 2343-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 21. Ст. 104.

Початок ХХІ ст. позначився для трудового права такими викликами, як звуження сфери дії норм трудового законодавства, поширення новітніх форм зайнятості, зростання неформальної економіки, розвиток інформаційних технологій, глобалізація, регіональна інтеграція.

У процесі реалізації заходів щодо реформування системи та процедур нагляду і контролю у сфері найманої праці важливим залишалося врахування їх суспільної доцільності, а також врахування міжнародних та європейських стандартів України. На початку нового тисячоліття МОП ухвалює важливі документи щодо охорони праці, з-поміж яких Керівні принципи з систем управління безпекою та гігієною праці (Женева, 2001). Слід зазначити, що в міжнародному праві здебільшого застосовуються замість терміна «охорона праці» терміни «безпека та гігієна праці», або «професійна безпека і здоров'я»⁵⁶⁸. Основна ідея документу, за словами генерального директора МОП Хуана Сомавія, полягає в тому, що окрім законодавства, яке є суттєвим, але недостатнім фактором для пристосування до швидких змін умов праці у зв'язку з технологічним прогресом та інтенсивним конкурентним тиском, самі господарські організації задля забезпечення гідної праці своїх працівників мають «вбудовувати ефективне реагування в динамічні стратегії управління»⁵⁶⁹. Хоча розроблені на засадах залучення представників від трьох сторін соціально-трудова відносин – урядів, роботодавців та працівників держав-членів МОП, критерії мали рекомендаційний характер, все ж відіграли суттєву роль у визначенні тих нових орієнтирів, які закладали вимоги до управління безпекою та гігієною праці, що своєю чергою мали бути підкріплені національними законами і правилами. Основні акценти, які визначали подальший розвиток

⁵⁶⁸ Волошина С. М. Правове регулювання безпеки і гігієни праці: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Національний університет «Одеська юридична академія», 2011. С. 6.

⁵⁶⁹ Керівні принципи з систем управління безпекою та гігієною праці. МОП-БГП, 2001 (ILO-OSH 2001). Міжнародне бюро праці, Женева. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms_631067.pdf

регулювання сфери охорони праці, корелювалися, по-перше, з превентивними заходами; по-друге, заходами контролю, у тому числі моніторингом (поточним та реагуючим) як засобом для визначення рівня реалізації політики з безпеки та гігієни праці, оцінювання дотримання законодавства, колективних угод та договорів, а також аудитом, що включає оцінку елементів системи управління безпекою та гігієною праці⁵⁷⁰. У Глобальній стратегії МОП у галузі професійної безпеки і здоров'я 2003 р. основними завданнями було проголошено розвиток превентивних заходів та впровадження системного підходу. Це засвідчило перехід до концепції забезпечення здорових і безпечних умов праці, основними характеристиками якої стала комплексність та системність підходу, акцент на превентивних заходах, виявлення професійних ризиків та належне управління такими шляхом вжиття попереджувальних та корегувальних заходів на засадах співробітництва всіх зацікавлених сторін.

Загалом на початку XXI ст. сформувалася нова концепція охорони праці, провідниками якої стали МОП та ЄС, яка полягала в широкому розумінні охорони праці, що передбачає охорону професійного здоров'я працівника – «конкретної людини (а не лише її здатності до праці) з урахуванням її фізичних, фізіологічних, психологічних і ментальних особливостей»⁵⁷¹. Основними засадами такої концепції стали критерії превентивності, системності, комплексності, гнучкості, персоніфікації та співробітництва.

У редакції Закону України «Про охорону праці» від 21 листопада 2002 р. до засад державної політики був доданий принцип «підвищення рівня промислової безпеки шляхом забезпечення суцільного технічного контролю за станом виробництв, технологій та продукції, а також сприяння підприємствам у створенні безпечних та нешкідливих умов праці». Як бачимо, цей принцип швидше відображав традиційні вимоги до стану

⁵⁷⁰ Там само. С. 14–17.

⁵⁷¹ Волошина С. М. Правове регулювання безпеки і гігієни праці. С. 11.

охорони праці та актуалізував необхідність розробки правових та юридико-технічних норм та правил, а також юрисдикційних гарантій їх дотримання, у тому числі за допомогою інституту нагляду і контролю.

14 вересня 2006 р. Законом України ратифікована Європейська соціальна хартія (переглянута) (далі – ЄСХ(п))⁵⁷², що спонукало до подальшого розвитку національного законодавства із врахуванням змісту прав і принципів, закладених в ЄСХ(п). Щодо досліджуваної нами теми, то слід зупинитися на складових забезпечення ефективного здійснення права на безпечні та здорові умови праці, викладені в ст. 3. По-перше, це вимагає розробки, реалізації та періодичного перегляду державами – членами Ради Європи* національної політики в галузі охорони праці, виробничої гігієни і виробничого середовища (п. 1 ст. 3). Ключове значення мала постановка самого питання можливості забезпечити реалізацію права завдяки виваженій державній політиці. Розуміння політики в широкому значенні включає загальний напрям, характер діяльності держави, методи і засоби досягнення поставлених цілей та завдань⁵⁷³, що дозволяє комплексно та всебічно підходити до їх вирішення. Особливого значення поєднання політики і права як регулятивних систем має в умовах формування демократичної, правової, соціальної держави, коли вони «не конфронтують, а співпрацюють у досягненні спільних цілей та цінностей», їх «метою й цінністю постає справедливе суспільство»⁵⁷⁴. В ЄСХ(п) визначається мета такої політики – поліпшення охорони праці і виробничої гігієни, а також запобігання нещасним випадкам та травматизму, зокрема, шляхом мінімізації причин виникнення ризиків. Таким чином, підкреслюється важливість превентивних заходів задля досягнення поставленої мети.

⁵⁷² Європейська соціальна хартія (переглянута): Міжнародний документ від 03.05.1996 р. (ратифіковано Законом України від 14.09.2006 р. №137-V). *Офіційний вісник України*. 2006. № 40. Ст. 2660.

* Україна – член Ради Європи з 1995 р.

⁵⁷³ Словник української мови : в 11 томах. Т. 7. С. 80.

⁵⁷⁴ Правава політологія. Академічний курс: підручник / авт. кол.; за ред. І. О. Кресіної. Київ : Інститут держави і права імені В. М. Корещького НАН України, 2021. С. 5.

По-друге, прийняття правил з техніки безпеки та гігієни праці, що засвідчує нормативну складову реалізації політики, спрямованої на забезпечення ефективного здійснення права. В ЄСХ(п) вживається термін «здійснення права». Відповідно до академічного тлумачного «Словника української мови», дієслово «здійснювати» означає «запроваджувати, втілювати в життя, робити що-небудь дійсним, реальним»⁵⁷⁵. Сам підхід до тлумачення прав в ЄСХ(п) в контексті заходів їх «ефективного здійснення» слугує правовою гарантією, умовою забезпечення їх реалізації.

По-третє, забезпечення виконання таких правил шляхом заходів нагляду за дотриманням встановлених правил. О. М. Потопахіна та Д. М. Ситніков зауважують, що формулювання цього положення «є цікавим акцентом на забезпечення додержання правових норм, а не на факт здійснення контрольно-наглядових заходів»⁵⁷⁶. Звісно, що нагляд (контроль) не може бути самоціллю, водночас разом із застосуванням інших заходів превентивного, інформаційно-консультативного характеру, буде слугувати реалізації мети – додержання сторонами соціально-трудових відносин встановлених правових та технічних норм, а отже, забезпечення правопорядку в сфері праці.

По-четверте, сприяння поступовому розвитку призначених для всіх працівників служб виробничої гігієни, головне завдання яких полягає в здійсненні профілактичних і консультативних функцій.

Окрім того, ст. 22 ЄСХ(п) закріплює право працівників брати участь у визначенні та поліпшенні умов праці та виробничого середовища, забезпечення якого, зокрема, включає вжиття заходів задля можливості працівникам та їх представникам сприяти нагляду за дотриманням нормативних положень.

⁵⁷⁵ Словник української мови : в 11 томах. Т. 3. С. 541.

⁵⁷⁶ Потопахіна О. М., Ситніков Д. М. Право на безпечні й здорові умови праці в актах Ради Європи та Європейського Союзу. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер: Юриспруденція*. 2015. № 16. С. 139.

Отже, реалізація права на безпечні та здорові умови праці, що є основною складовою права на гідну працю, передбачає формування та втілення національної політики на засадах поєднання комплексу превентивних – з мінімізації виробничих ризиків, нормотворчих, наглядових, профілактичних та інформаційно-консультативних функцій, залучення працівників до здійснення нагляду за дотриманням законодавства про працю.

Важливим етапом у реформуванні системи державного нагляду і контролю в Україні стало прийняття Господарського кодексу України від 16 січня 2003 р. По-перше, забезпечення державою належних, безпечних і здорових умов праці було визначено однією зі складових конституційних основ правопорядку в сфері господарювання відповідно до ч. 2 ст. 5 ГК України. По-друге, констатація того, що в сфері господарювання держава здійснює довгострокову (стратегічну) і поточну (тактичну) економічну і соціальну політику, спрямовану на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому. Тобто соціальна політика визначена невід'ємною складовою державної політики у сфері господарювання (ч. 1 ст. 9 ГК України). Водночас трактуючи її напрями в соціально-економічній сфері законодавець обмежився політикою захисту прав споживачів, політикою заробітної плати і доходів населення, політикою зайнятості, політикою соціального захисту та соціального забезпечення (ч. 3 ст. 10 ГК України). Під соціальним захистом у широкому розумінні передбачають систему «...економічних, правових, організаційних та інших заходів держави по забезпеченню соціальних прав і гарантій громадян»⁵⁷⁷. Водночас, враховуючи, що відповідно до Регламенту Європейського парламенту і Ради (ЄС) № 458/2007 від 25 квітня 2007 р. про Європейську систему інтегрованої статистики соціального захисту (ESSPROS) до переліку «ризиків або потреб, які можуть зумовити потребу в соціальному захисті, традиційно входять:

⁵⁷⁷

захворювання та/або медичне обслуговування; інвалідність; похилий вік; втрата годувальника; сім'я/ діти; безробіття; житло; та соціальна ізоляція, не класифікована за іншими категоріями»⁵⁷⁸, видається доцільним доповнити напрями державної політики в соціально-економічній сфері, визначені ГК України, політикою захисту належних, безпечних і здорових умов праці.

По-третє, однією зі сфер здійснення державного контролю та нагляду за господарською діяльністю визначено сферу виробництва і праці, що включає безпеку виробництва і праці, додержання законодавства про працю; пожежну, екологічну, санітарно-гігієнічну безпеку; дотримання стандартів, норм і правил, якими встановлено обов'язкові вимоги щодо умов здійснення господарської діяльності (абз. 7 ч. 3 ст. 19 ГК України).

По-четверте, закріпивши в ч. 4 ст. 19 ГК України положення про те, що органи державної влади і посадові особи, уповноважені здійснювати державний контроль і нагляд за господарською діяльністю, їх статус, загальні умови, порядок здійснення контролю і нагляду визначаються законами, – законодавець вкотре підкреслив викладену в ст. 19 Конституції України вимогу, нормативно-правовими актами якої юридичної сили можуть визначатися повноваження контролюючих органів.

По-п'яте, ч.ч. 5, 6 ст. 19 ГК України містять норми-принципи, на яких має ґрунтуватися контрольно-наглядова діяльність, а саме: заборона незаконного втручання та перешкоджання господарській діяльності суб'єктів господарювання з боку органів державної влади, їх посадових осіб; неупередженість; об'єктивність, оперативність, законність, повага прав і законних інтересів суб'єктів господарювання при здійсненні інспектування та перевірки діяльності суб'єктів господарювання⁵⁷⁹.

⁵⁷⁸ Regulation (EC) No 458/2007 of the European Parliament and of the Council of 25 April 2007 on the European system of integrated social protection statistics (ESSPROS) (Text with EEA relevance). *Official Journal of the European Union*. 2007. L 113 of 30 April. Pp. 3–8.

⁵⁷⁹ Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. Ст. 144.

Отже, із прийняттям ГК України актуалізувалося завдання розробки Закону, який би закріпив загальні вимоги до здійснення нагляду і контролю у сфері господарювання. Саме такий шлях був обраний законодавцем. Відповідно відпала потреба в прийнятті спеціального закону про нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю, що попередньо планувалося Указом Президента «Про основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки» від 18 жовтня 1997 р. та соціальними партнерами на виконання Генеральної угоди на 1999–2000 рр.

5 квітня 2007 р. був прийнятий рамковий Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який закріпив організаційні та правові засади, норми-дефініції, принципи, сферу дії нагляду (контролю), єдині вимоги до проведення заходів нагляду (контролю), їх періодичності залежно від ступеня ризику, повноваження органів державного нагляду (контролю). Природа рамкового закону передбачає, що на його виконання в конкретних сферах ухвалюються нормативно-правові акти, які базуючись на визначених засадах, конкретизують встановлені на законодавчому рівні вимоги.

Насамперед, слід зазначити закріплення законодавцем визначення поняття державного нагляду (контролю) як діяльності уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища (абз. 2 ст. 1 Закону)⁵⁸⁰.

⁵⁸⁰ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. *Офіційний вісник України*. 2007. № 44. Ст. 1771.

Із нормативно закріпленої дефініції можна вивести такі ознаки нагляду (контролю):

- нагляд (контроль) визначаються з позицій діяльнісного підходу;
- терміни вживаються як синоніми;
- змістом нагляду (контролю) є виявлення та запобігання правопорушенням;
- акцент на запобіганні підкреслює значення реалізації превентивних заходів у процесі нагляду (контролю);
- метою нагляду (контролю) є забезпечення інтересів суспільства.

При цьому визначення поняття «інтерес суспільства» Закон не містить. Водночас важливим для розуміння інтересу, на задоволення якого має бути спрямований нагляд (контроль), є зміст першого із принципів, визначених ст. 3 Закону № 877-V, а саме «пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності». Закон України «Про загальну безпечність нехарчової продукції» від 02 грудня 2010 р. визначає суспільні інтереси як безпеку життя та здоров'я людей, безпечні умови праці, захист прав споживачів (користувачів), захист довкілля⁵⁸¹, що відносно до сфери трудового законодавства стосується забезпечення належних умов праці, необхідних для захисту життя і професійного здоров'я працівників. Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду в справі № 420/8512/20 надав тлумачення поняття «значного суспільного інтересу» справи як серйозної, обґрунтованої зацікавленості, яка має «неабияке виняткове значення для усього суспільства в цілому, певних груп людей, територіальних громад, об'єднань громадян тощо», а наявність «значного суспільного інтересу може мати місце й тоді, коли предмет спору зачіпає питання загальнодержавного значення», зокрема, «найвищих

⁵⁸¹ Про загальну безпечність нехарчової продукції : Закон України від 02.10.2010 р. № 2736-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 22. Ст. 145.

соціальних цінностей, визначених Конституцією України»⁵⁸². Відповідно до ст. 3 Основного Закону «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю»⁵⁸³.

Закон України «Про адміністративну процедуру» оперує поняттям «публічний інтерес», під яким визначені «інтерес держави, суспільства, територіальної громади, а також важливі для великої кількості осіб інтереси та потреби»⁵⁸⁴. З наведеної дефініції випливає, що інтерес суспільства є складовою публічного інтересу. Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду наголошує, що «суспільство є окремим суб'єктом публічно-правових відносин, яке може мати власні (публічні) інтереси, що є відмінними від інтересів конкретної (приватної) особи та інтересів держави» (п. 36)⁵⁸⁵. Водночас, Верховний Суд вживає як однопорядкові поняття суспільного (публічного) інтересу, окрім того розцінюючи його як оціночне поняття, яке «охоплює широке і водночас чітко не визначене коло законних та таких, що ґрунтуються на моральних засадах, інтересів, які становлять певну сукупність приватних інтересів або важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби та відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами владних повноважень (суб'єктами публічної адміністрації); це поняття не піддається однозначній кваліфікації (визначенню), а тому наявність суспільних

⁵⁸² Ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 05.04.2021 р. № 420/8512/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96015770?fbclid=IwAR2iYctzm0FW6J3lw2JInFnME90FCp6-GCxZ5Tb8Jg0agU5oAPm2WklWog>

⁵⁸³ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

⁵⁸⁴ Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX (набрання чинності відбудеться 15.12.2023). *Офіційний вісник України*. 2022. № 49. Ст. 2675.

⁵⁸⁵ Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 02.12.2021 р. № 320/10736/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101608812>

(публічних) інтересів повинна бути предметом самостійної оцінки суду в кожному конкретному випадку» (п. 37)⁵⁸⁶.

Виходячи із правових позицій Верховного Суду, можна зробити висновок, що під «інтересами суспільства» в абзаці 2 ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» розуміється суспільний (публічний) інтерес у його широкому значенні.

Визначення основних засад, принципів та вимог нагляду (контролю) в Законі № 877-V, що носять міжгалузевий характер, має безперечно позитивний характер. Водночас, встановити єдині правила для всіх галузей, з огляду на їх особливості, є складним завданням. Саме цим можна пояснити найбільшу кількість змін, що були внесені до ч. 2 ст. 2 Закону стосовно сфери його дії та виключних норм. Так, перша редакція ч. 2 ст. 2 Закону № 877-V не включала відносини щодо нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в перелік тих, на які не поширюється сфера його дії. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці» від 28 грудня 2014 р. було виведено з-під сфери дії Закону № 877-V відносини щодо державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення (п. 30 Розділу VII Закону)⁵⁸⁷. Натомість Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 03 листопада 2016 р. сфера дії Закону № 877-V знову була поширена на

⁵⁸⁶ Там само.

⁵⁸⁷ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці: Закон України від 28.12.2014 р. № 77-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 11. Ст. 75.

відносини щодо заходів нагляду (контролю) щодо додержання законодавства про працю⁵⁸⁸.

Чинна редакція Закону № 877-V визначає, що «заходи контролю здійснюються органами ... державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення, ... у встановленому цим Законом порядку з урахуванням особливостей, визначених законами у відповідних сферах та міжнародними договорами...» (ч. 6 ст. 2). Однак у КЗпП України такі особливості не визначені, містяться лише відсылні норми до Порядку здійснення державного контролю та Порядку здійснення державного нагляду, що призводить до колізій. Свідченням цього є рішення судів про визнання протиправними та нечинними постанови Кабінету Міністрів України, якою затверджені такі Порядки⁵⁸⁹.

У повоєнній Україні стане актуальним визначення особливостей здійснення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю на рівні закону. Це завдання зумовлюється також необхідністю імплементації норм Конвенцій МОП № 81 та № 129 щодо порядку здійснення перевірок та повноважень інспекторів праці до національного законодавства.

Звернемося до досвіду правового регулювання нагляду і контролю в європейських країнах. Кодифікація трудового законодавства притаманна здебільшого для країн колишнього соціалістичного табору. Переважно в таких кодифікованих актах закріплені базові положення стосовно

⁵⁸⁸ Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»: Закон України від 03.11.2016 р. № 1726-VIII. *Офіційний вісник України*. 2017. № 4. Ст. 98.

⁵⁸⁹ Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 14.05.2019 р. № 826/8917/17. *Офіційний вісник України*. 2019. №44. С. 205; Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 28.04.2021 р. № 640/17424/19. *Офіційний вісник України*. 2021. № 75. С. 365; Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 14.09.2021 р. № 640/17424/19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va742805-21#Text>

регулювання нагляду і контролю. Деталізовано правовий статус інспекції праці в Кодексі законів про працю Франції (книга VII. Контроль)⁵⁹⁰.

Натомість у більшості країн прийняті спеціальні закони, які визначають статус інспекції праці. Для прикладу, в Болгарії діє Акт «Про інспекцію праці» від 28 листопада 2008 р.⁵⁹¹, в Іспанії – Закон «Про організацію системи інспекції праці та соціального забезпечення» від 21 липня 2015 р.⁵⁹², у Латвії – Закон «Про державну інспекцію праці» від 19 червня 2008 р.⁵⁹³, у Литві – Закон «Про державну інспекцію праці» від 14 жовтня 2003 р.⁵⁹⁴, у Польщі – Закон «Про Національну інспекцію праці» від 13 квітня 2007 р.⁵⁹⁵, у Сербії – Закон «Про інспекційний нагляд» від 25 березня 2015 р.⁵⁹⁶, у Словаччині – Закон «Про інспекцію праці» від 02 лютого 2006 р.⁵⁹⁷, у Словенії – Акт «Про інспекцію праці» від 14 березня 2014 р.⁵⁹⁸, в Чехії – Закон «Про інспекцію праці» від 03 травня 2005 р.⁵⁹⁹, в Чорногорії – Акт «Про інспекцію праці» від 17 грудня 2008 р.⁶⁰⁰. Привертає увагу, що такі закони прийняті в XXI ст.

⁵⁹⁰ Code du travail / Droit national en vigueur. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006072050/

⁵⁹¹ Закон за инспектиране на труда от 28 ноември 2008 г. URL: <https://lex.bg/laws/ldoc/2134178305>

⁵⁹² Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-8168>

⁵⁹³ Valsts darba inspekcijas likums 19.06.2008. URL: <https://likumi.lv/ta/id/177910-valsts-darba-inspekcijas-likums>

⁵⁹⁴ Lietuvos Respublikos valstybinės darbo inspekcijos įstatymas 2003 m. spalio 14. Nr. IX-1768. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.220102/rymhgALQSw>

⁵⁹⁵ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20070890589>

⁵⁹⁶ Закон o inspekcijском nadzoru («Sl. glasnik RS», br. 36/2015, 44/2018 - dr. zakon i 95/2018). URL: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_inspekcijском_nadzoru.html

⁵⁹⁷ Zákon z 2. februára 2006 o inšpekcií práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov. URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2006/125/>

⁵⁹⁸ Zákon o inšpekciiji dela ZID-I (Uradni list RS, št. 19/14 z dne 17.3.2014). URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6711>

⁵⁹⁹ Zákon o inspekci práce č. 251/2005. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2005-251>

⁶⁰⁰ Закон о инспекцији рада (Објављен у «Сл. листу ЦГ», бр. 79 од 23. децембра 2008, 40/11). URL: <http://sindikatsudova.me/images/zakoni/Zakon%20o%20inspekciji%20rada.pdf>

Окрім того, у багатьох країнах Центральної та Східної Європи прийняті та діють паралельно із законами про інспекцію праці закони, які регулюють захист безпеки та здоров'я працівників, та які також містять положення про інспекцію праці, а саме: Закон Болгарії «Про безпечні умови праці та здоров'я» від 16 грудня 1997 р.⁶⁰¹, Закон Литви «Про безпеку та здоров'я працівників» від 01 липня 2003 р.⁶⁰², Закон Словаччини «Про безпеку і охорону праці та про внесення змін до деяких законів» від 02 лютого 2006 р.⁶⁰³, Закон Словенії «Про безпеку та охорону праці» від 24 травня 2011 р.⁶⁰⁴, Закон Чорногорії «Про безпеку та гігієну праці» 2014 р.⁶⁰⁵ У деяких із цих країн додатково застосовуються трудові кодекси, які в загальному визначають статус інспекції праці (Болгарія, Литва, Словаччина). Отже, перша модель правового регулювання нагляду і контролю за додержанням трудового законодавства (інспекції праці) в європейських країнах зводиться до наявності як кодифікованих (трудові кодекси), так і спеціальних законів (про інспекцію праці та/або про безпеку та гігієну (охорону праці)).

Друга модель передбачає наявність тільки спеціального закону щодо безпеки та гігієни (охорони) праці. Така модель в основному використовується на Британських островах, у країнах Північної Європи. Для прикладу можна згадати Закон Естонії «Про охорону праці» від 16 червня 1999 р.⁶⁰⁶, Закон Королівства Нідерландів «Про умови праці»⁶⁰⁷, Закон

⁶⁰¹ Закон за здравословни и безопасни условия на труд: отразена деноминацията от 05.07.1999 г. URL: <https://lex.bg/laws/ldoc/2134178305>

⁶⁰² Lietuvos Respublikos darbuotojų saugos ir sveikatos įstatymas 2003 m. liepos 1 Nr. IX-1672. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.215253?jfwid=j1u6>

⁶⁰³ Zákon o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci a o zmene a doplnení niektorých zákonov z 2. februára 2006. URL: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2006-124>

⁶⁰⁴ Zakon o varnosti in varstvu pri delu (ZVZD-1) z dne 24.05.2011. URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5537>

⁶⁰⁵ Zakon o zaščiti i zdravlju na radu. *Službeni list Crne Gore*. br. 034/14 od 08.08.2014, 044/18 od 06.07.2018. URL: <https://www.gov.me/cyr/dokumenta/a6a538b0-4884-45fc-8ab8-2240af84c805>

⁶⁰⁶ Töötervishoiu ja tööohutuse seadus: vastu võetud 16.06.1999. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/77618>

Королівства Норвегії «Про виробниче середовище, робочий час та безпеку праці» від 17 червня 2005 р.⁶⁰⁸, Закон Королівства Швеція «Про виробниче середовище» від 19 грудня 1977 р.⁶⁰⁹, Закон Республіки Ірландія «Закон про безпеку, здоров'я та благополуччя на роботі» від 22 червня 2005 р.⁶¹⁰, Закон Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії «Про здоров'я та безпеку на роботі» від 31 липня 1974 р.⁶¹¹. Такий спосіб правового регулювання об'єднує два інститути трудового законодавства: власне охорону (безпеку та гігієну) праці та нагляд і контроль (інспекцію праці). Процес прийняття таких законів знаменував відхід від відносно вузького, директивного та реактивного законодавства до більш гнучкої, проактивної нормативної бази. Як слушно акцентує В. Ріхтгофен, законодавство такого типу називають «цільовим», оскільки воно встановлює мету та цілі захисту, визначає бажані та необхідні кінцеві результати, залишаючи при цьому роботодавцям значну свободу для їх досягнення залежно від характеру ризиків, пов'язаних з умовами праці на конкретних підприємствах⁶¹².

Отже, з-поміж варіантів законодавчого закріплення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю (інспекцію праці) в Україні можна виокремити три підходи: 1) включити відповідну главу до проекту Трудового кодексу України; 2) внести зміни до КЗпП України, суттєво доповнивши зміст глави XVIII; 3) прийняти спеціальний закон (таким може бути Закон «Про безпеку та здоров'я працівників на роботі» та/або Закон «Про

⁶⁰⁷ Wet van 18 maart 1999, houdende bepalingen ter verbetering van de arbeidsomstandigheden (Arbeidsomstandighedenwet 1998). URL: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-1999-184.html>

⁶⁰⁸ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62>

⁶⁰⁹ Arbetsmiljölagen (1977:1160). URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/arbetsmiljolag-19771160_sfs-1977-1160/

⁶¹⁰ An tAcht um Shábháilteacht, Sláinte agus Leas ag an Obair, 2005. URL: <https://www.oireachtas.ie/ga/bills/bill/2004/28/>

⁶¹¹ Health and Safety at Work etc. Act 1974. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/37>

⁶¹² Richthofen von W. Labour inspection: A guide to the profession. P. 23.

інспекцію праці»). На перший погляд, найбільш прийнятним видається перший підхід, особливо враховуючи приписи прикінцевих положень Закону України «Про деєрадянiзацію законодавства України» стосовно розробки урядом проекту Трудового кодексу України. Водночас активний процес «точкових змін» КЗпП України, коли тільки за час дії правового режиму воєнного стану до чинного кодексу 14 разів було внесено зміни і доповнення, може вкотре відтермінувати прийняття нового Трудового кодексу України. Окрім того, включення положень щодо порядку здійснення заходів нагляду (контролю) переобтяжить Трудовий кодекс адміністративними за своїм характером нормами. Це ж саме застереження стосується пропозиції розширити главу XVIII КЗпП України, що запропоновано урядовим проектом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо порядку державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю»⁶¹³. Тому перспективним варіантом видається включення загальних положень щодо нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю до проекту Трудового кодексу України та розробка проекту спеціального закону, в якому було б закріплено правовий статус інспекції праці⁶¹⁴.

Отже, період, започаткований буржуазними революціями, супроводжувався пошуками ідеологічного обґрунтування подальшого

⁶¹³ Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо порядку державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю» (2021). URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?id=c3f708b7-b207-401b-9885-fae03b16cf10&lang=uk-UA&title=ProektZakonuUkrainiproVnesenniaZminDoDeiakikhZakonodavchikhAktivSchodoPoriadkuDerzhavnogoNagliadu-kontroliu-ZaDoderzhanniamZakonodavstvaProPratsiu&showMenuTree=true>

⁶¹⁴ Терела Г. Розвиток законодавства України про нагляд і контроль у сфері праці. *ScienceRise: Юридичні науки*. 2023. № 1(23). С. 20–21. <https://doi.org/10.15587/2523-4153.2023.275988>

розвитку суспільних відносин у сфері вільнонайманої праці. При цьому надбанням ліберальної ідеології стало обґрунтування ознак правової держави, що у сфері трудових відносин втілювалося у вигляді вимоги юридичної рівності працівників і роботодавців та свободи договору. Натомість надбанням консервативної ідеології, хоча й під тиском соціалістів та загрози революційних рухів, стало обґрунтування соціальної держави з необхідністю підтримки нею робітника як економічно слабшої сторони договору, та виокремлення «соціальної ідеї управління». Це був період формального закріплення прав першого покоління прав людини, на належність до якого певним чином претендувало й природне право на працю не лише в тому розумінні, що без праці людина не зможе забезпечити своє існування, а й у значенні необхідності створення безпечних умов праці, забезпечення яких розцінювалося як складова реалізації права на життя. У зв'язку з цим право людини на гідне існування, яке пов'язувалося з його державним забезпеченням, стало широко обговорюватися правознавцями, насамперед, представниками школи «відродженого природного права», закладаючи ідеологічні засади обґрунтування прав другого покоління, до якого належить право на працю. Такі процеси зумовлювали необхідність розробки фабричного законодавства із закріпленням норм щодо охорони праці малолітніх, жінок, безпеки й гігієни праці та організаційно-правового механізму їх додержання, що знайшло відображення в інституті фабричної інспекції, нормативному забезпеченні її діяльності.

У роки Української революції 1917–1921 рр. проводилася активна законопроектна діяльність, спрямована на врегулювання одного з визначальних питань, від якого залежала соціальна стабільність, – робітничого питання. На відміну від принципу індивідуалізму, що лежав в основі класичної ліберальної ідеології з її супутнім принципом невтручання держави у справи особистості, загалом, та у відносини між робітниками та роботодавцями, зокрема, під впливом революційних подій зміцнювалася ідея щодо наповнення права соціальним змістом (соціалізації права). При цьому

одним із завдань реалізації державної політики як в УНР, ЗУНР, так і в Українській Державі П. Скоропадського, було питання правового забезпечення нагляду і контролю у сфері праці. Задля цього урядами як Української Народної Республіки періоду Центральної Ради, Директорії УНР, ЗУНР, так і Гетьманату П. Скоропадського ухвалювалися окремі правові акти та активно розроблялися законопроекти, які стосувалися організаційно-правового забезпечення колегіальних органів – палат (рад) праці, що мали здійснювати загальний нагляд, та інспекцій праці, які повинні були замінити чинні з часів Австро-Угорської та Російської імперій промислові й фабричні інспекції.

Для правового регулювання періоду встановлення радянської влади в Україні та реалізації політики «воєнного комунізму» характерною ознакою стала множинність джерел, що стосувалося в тому числі відносин щодо нагляду і контролю у сфері праці. Їх сукупність становили: 1) нормативно-правові акти центральних органів влади радянської Росії; 2) законодавчі акти органів влади радянської України; 3) деякі нормативні акти Російської імперії, застосування яких визнавалося тимчасово можливим, якщо це не суперечило радянському законодавству; 4) вагому роль у правовому регулюванні трудових відносин відігравали нормативні акти народних комісаріатів та об'єднаних наркоматів; 5) з огляду на активне залучення профспілок до здійснення державного нагляду та контролю Президія ВЦРПС була наділена нормотворчими повноваженнями. Починаючи з 1922 р. поширюється практика видання державою нормативних актів з питань праці за погодженням з вищими профспілковими органами, засвідчуючи особливу процедуру, що передбачала згоду формально громадської, недержавної за своєю правовою природою організації, але фактично такої, що поетапно проходила процес одержавлення. Така практика збереглася до кінця радянської історії. Незважаючи на проведену кодифікацію 1922 р., порядок взаємодії профспілок та інспекцій праці, їх контрольно-наглядові повноваження продовжувало визначати розгалужене трудове законодавство.

При цьому найбільше практичне значення для регулювання відносин щодо нагляду і контролю за додержанням законодавства мали постанови, ухвалені на рівні союзного НКП. Після ліквідації в 1933 р. Наркомпраці СРСР та передачі його функцій з охорони праці профспілкам значно посилювалося диференційоване регулювання умов праці працівників, зайнятих у різних галузях народного господарства, що спричинило збільшення актів, які регулювали порядок здійснення нагляду і контролю. Окремі нормативно-правові акти ухвалювалися на республіканському рівні. Прийняття Основ законодавства про працю 1970 р., КЗпП УРСР 1971 р. започаткувало новий етап розвитку радянського трудового законодавства, пов'язаний із приведенням численних відомих нормативно-правових актів про працю у відповідність з актами кодифікованого законодавства загалом та щодо нагляду і контролю зокрема.

У незалежній Україні нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю сформувався в комплексний правовий інститут, що регулюється актами різного галузевого спрямування. При цьому відсутнє нормативно визначене поняття нагляду та контролю за розмежування цих термінів у КЗпП України. Указом Президента України «Про основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки» було визначено за одне з завдань ухвалення закону про державний нагляд і контроль за дотриманням законів та інших нормативно-правових актів про працю та охорону праці, яке так і залишилося нереалізованим. Натомість важливим етапом у формуванні сучасної системи державного нагляду і контролю стало прийняття Господарського кодексу України, приписами норм якого актуалізувалося завдання розробки закону, який би закріпив загальні вимоги до здійснення нагляду і контролю у сфері господарювання. Таким став рамковий Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», в якому визначені поняття нагляду (контролю), його мета, принципи, сфера дії. Природа рамкового закону передбачає, що на його виконання в конкретних сферах приймаються нормативно-правові акти, які базуються на визначених

засадах, конкретизують встановлені на законодавчому рівні вимоги. Можливими варіантами законодавчого закріплення особливостей здійснення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства є: включення відповідної глави до проєкту Трудового кодексу України; внесення змін до чинного КЗпП України; прийняття спеціального Закону «Про інспекцію праці». Найбільш прийнятним варіантом видається правове регулювання нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю на рівні загального закону (нового Трудового кодексу України) та спеціального закону «Про інспекцію праці».

РОЗДІЛ 4

ЕВОЛЮЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ПРАКТИКИ РЕАЛІЗАЦІЇ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ

4.1. Система органів нагляду за дотриманням фабрично-заводського законодавства та практика реалізації нагляду в українських землях в імперський період

З-поміж організаційно-правових форм контролю у сфері праці чільне місце посідала фабрична інспекція – державний орган, «що мав наглядати за виконанням фабричного законодавства і стосунками між робітниками та підприємцями»⁶¹⁵. Ідея запровадження інспекції стала результатом усвідомлення необхідності втілення інституційного механізму забезпечення виконання норм фабричного законодавства, насамперед щодо таких категорій працівників, як малолітні, неповнолітні та жінки.

У 1869 р. австрійський депутат Палати представників доктор Фр. М. Розер виступив з ініціативою створити фабричну інспекцію на зразок тих, які діяли в Англії та Франції. Відповідні ініціативи підтримав уряд та закликав організувати фабричну інспекцію. Зрештою, в 1883 р. було засновано фабрично-інспекційне управління⁶¹⁶.

Так склалося, що визначальна роль в ухваленні перших фабричних законів Російської імперії належала економісту та фінансисту М. Х. Бунге,

⁶¹⁵ Машкін О. М. Фабрична інспекція. *Енциклопедія історії України*. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Fabrychna_inspektsiia.

⁶¹⁶ Price G. M. Administration of Labor Laws and Factory Inspection in Certain European countries. P. 213.

який упродовж 1881–1886 рр. обіймав посаду міністра фінансів⁶¹⁷. До призначення на посаду міністра М. Х. Бунге займався науковою та викладацькою діяльністю. Читаючи лекції з поліцейського права в Університеті святого Володимира (м. Київ), приділяв увагу й розвитку фабричного законодавства на Заході. В опублікованому курсі поліцейського права вчений виокремив три системи нагляду за обробною промисловістю, де такий нагляд був першочергово впроваджений: 1) французька, що характеризувалася наглядом з боку комісій із фабрикантів, які працювали на безоплатній основі; 2) англійська, за якої нагляд здійснювався з боку спеціальних посадових осіб – інспекторів, які отримували за це винагороду; 3) прусська, де нагляд здійснювався бургомістрами, місцевою поліцією і наставниками шкіл⁶¹⁸. Будучи ліберально налаштованим та перебуваючи водночас під впливом «Союзу соціальної політики» Німеччини М. Х. Бунге вважав одним із завдань розробку фабричного законодавства, беручи за зразок англійську систему⁶¹⁹. У результаті за ініціативою та за безпосередньою участю міністра були розроблені перші фабричні закони, які діяли в українських землях у складі Російської імперії⁶²⁰.

Для дослідження системи та статусу відповідних органів, особливостей їх діяльності на теренах України в межах Київського та Харківського фабричних округів доцільним є виокремлення етапів їх функціонування. Для реалізації цілей дослідження періодизацію функціонування органів нагляду ми будемо здійснювати за критерієм змін в їх організаційно-правовому

⁶¹⁷ Горбик В. О. Бунге Микола Християнович / *Енциклопедія історії України* : Т. 1: А–В / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ : Вид-во «Наукова думка», 2003. 688 с. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Bunge_M.

⁶¹⁸ Поліцейське право в Університеті Святого Володимира : у 2 кн. Кн. 1 / уклад. І. С. Гриценко, В. А. Короткий; за ред. І. С. Гриценка. Київ : Либідь, 2010. XIX, С. 176.

⁶¹⁹ Жила Т. В. Теоретичні засади соціального напрямку економічної думки України в дослідженнях М. Бунге. *Інвестиції: практика та досвід*. 2009. №18. С. 32. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/18_2009/10.pdf

⁶²⁰ Гураш В. Становлення науки трудового права у Київському університеті Святого Володимира. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2012. Вип. 55. С. 167.

забезпеченні з урахуванням поширення відповідного законодавства на територію українських земель.

Перший етап (05 червня 1884 р. – 03 червня 1886 р.) – поширення на територію України сфери дії інспекції з нагляду за заняттями малолітніх, які працювали на фабриках, заводах і мануфактурах, що мала вузькоспеціалізований статус. 1 червня 1882 р. був прийнятий Закон Російської імперії «Про малолітніх, які працюють на заводах, фабриках та мануфактурах», яким було передбачено створення інспекції для здійснення нагляду за виконанням його приписів⁶²¹. Набув чинності цей Закон лише 1 травня 1884 р., а штат фабричних інспекторів був затверджений 12 червня 1884 р. Спочатку діяльність фабричної інспекції на землі України не поширювалася, оскільки до складу новоствореного органу входило тільки три інспектори, підпорядковані Міністерству фінансів, що мали провадити діяльність на території Володимирської, Московської та Санкт-Петербурзької губерній. Діяльність спеціалізованої (з нагляду за малолітніми) інспекції регулювалася «Інструкцією чинам фабричної інспекції з нагляду за виконанням постанов про малолітніх, які працюють на заводах, фабриках та мануфактурах» від 19 грудня 1884 р.

Сфера дії інспекції з нагляду за працею малолітніх була розширена до дев'яти фабричних округів відповідно до Закону Російської імперії «Про стягнення за порушення постанов про роботу малолітніх на заводах, фабриках, мануфактурах та у ремісничих закладах» від 5 червня 1884 р., два з яких – Харківський та Київський, територіально включали частину українських губерній. Київський фабричний округ на той час очолив І. О. Новицький, а Харківський – В. В. Святловський⁶²².

⁶²¹ Магась-Демидас Ю. І. Правове регулювання дитячої праці у Російській імперії. *Забезпечення прав людини: національний і міжнародний виміри*. Збірник матеріалів II-ї Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Вінниця, 9 грудня 2022 р.). Вінниця, 2023. С. 47.

⁶²² Білошицька Н. Історико-правові засади становлення та розвитку фабрично-заводської інспекції Київського округу у другій половині XIX ст. *Часопис української історії*. 2016. Вип. 33. С. 14.

Нагляд за працею малолітніх відтоді залишався одним із провідних напрямів діяльності фабричної інспекції, хоча і не достатньо ефективним. Так, старший фабричний інспектор Харківської губернії звітував про збільшення кількості малолітніх осіб чоловічої статі, які працювали, з 59-ти до 257-ми, а жіночої – з 6-ти до 165-ти упродовж 1911–1912 рр. Оскільки причиною цього було, з-поміж іншого, прийняття на роботу малолітніх під виглядом підлітків за відсутності в них метричних даних, а за наявності лише паспортних, які почасти відрізнялися, – старший фабричний інспектор виступав з ініціативою, по-перше, скасувати або ж зменшити суму гербового збору, законодавчо її зафіксувавши, для спрощення отримання записів безпосередньо з метричних книг⁶²³; по-друге, вимагати від правління закладів зберігати в конторі метрики або виписки з церковних книг⁶²⁴.

Другий етап (03 червня 1886 р. – 14 березня 1894 р.) – перетворення інспекції з нагляду за працею малолітніх у власне фабричну інспекцію та набуття нею статусу державного органу загального нагляду обмеженої сфери дії (нагляд не поширювався на значну кількість дрібних підприємств).

Закон Російської імперії «Про найм робітників на фабрики, заводи та мануфактури та про взаємини фабрикантів та робітників» від 3 червня 1886 р. і друга частина цього Закону – «Правила про нагляд за закладами фабричної промисловості та про взаємовідносини фабрикантів та робітників» передбачали поступове розширення сфери дії за простором, яке мало завершитися в 1912 р.

Нагляд фабричної інспекції поширювався на відносини між фабрикантами і робітниками щодо виконання правил, які визначали їх взаємні права і обов'язки, що своєю чергою означало розширення нагляду за виконанням всього фабричного законодавства. Водночас потрібно брати до

⁶²³ Пояснювальний текст до звіту за 1912 р. Харківської губернії. *Державний архів Харківської області*. Ф. 922. Оп. 1. Спр. 117. Арк. 174.

⁶²⁴ Циркуляр Міністерства торгівлі та промисловості № 236 від 31 січня 1913 р. старшому фабричному інспектору Харківської губернії. *Державний архів Харківської області*. Ф. 922. Оп. 1. Спр. 119. Арк. 3.

уваги, що дія відповідних законів і нагляд фабричної інспекції поширювалися на той час лише на фабрики і заводи. Втім за відсутності чіткого розмежування в законах поняття «фабрика» та «ремісничий заклад» практика діяльності інспекцій та місцевих Присутностей з фабричних та гірничозаводських справ в Російській імперії була надзвичайно різноманітною. На той час фабриками прийнято було вважати такі, які за промисловим обкладанням (сплатою державного промислового податку) зобов'язані були обирати гільдійські свідоцтва, тобто підприємства, що мали понад 16 робітників, або використовували механічні двигуни за наявності меншої кількості працюючих⁶²⁵. Після запровадження Законом від 8 червня 1898 р. нового державного промислового обкладання, що усунило різницю в стягненні податку між ремісничими закладами і фабриками, така норма втратила значення. Внаслідок цього Головною з фабричних та гірничозаводських справ присутністю було ухвалено рішення орієнтуватися на норму 20 робітників безвідносно до того, чи використовується механічний двигун. На практиці це вкотре призвело до зменшення піднаглядових підприємств. Таким чином, нагляд російської фабричної інспекції обмежувався лише великими підприємствами, що суттєво обмежувало значення самої інспекції.

Схожою була ситуація в Австро-Угорщині. Промисловий кодекс Австрії не містив визначення фабричного підприємства, тому в літературі повідомляють про понад 50 судових рішень щодо позначення різних підприємств терміном «фабрика». Зазвичай під фабрикою розуміли такі підприємства, де здійснюється перероблення промислової продукції,

⁶²⁵ Левицький В. О. Розвиток легкої промисловості в українських губерніях Російської імперії в другій половині XIX – на початку XX століття : дис. ... д-ра іст. наук : 07.00.01 / Тернопільський національний педагогічний університет імені Володимира Гнатюка. Тернопіль, 2019. С. 217–218.

застосовується механічне устаткування, наявний певний розподіл праці і на яких зайнято не менше 20-ти робітників⁶²⁶.

Третій етап (14 березня 1894 р. – 30 травня 1903 р.) – перетворення фабричної інспекції в орган як правового, так і технічного інспектування. Цей етап позначився серією реформ органів нагляду і контролю, яка включала послідовність таких змін: поширення нагляду фабричної інспекції на гірничо-заводські підприємства; подальше розширення сфери загального нагляду за простором; ліквідація посади Головного фабричного інспектора; запровадження посад старших фабричних інспекторів; ліквідація та поновлення окружної системи; заснування Головної з фабричних справ присутності; запровадження посад фабричних ревізорів у складі Міністерства фінансів Російської імперії та їх подальша ліквідація; запровадженням окружної фабричної інспекції.

Відносна незалежність діяльності фабричної інспекції, що забезпечувалася посадою Головного фабричного інспектора та слабкою підконтрольністю окружних інспекторів, спричинила її реорганізацію. Відповідно до прийнятого 14 березня 1894 р. Закону Російської імперії «Про перетворення установ фабричної інспекції та посад губернських механіків та про поширення дії правил про нагляд за закладами фабрично-заводської промисловості та про взаємовідносини фабрикантів та робітників» посада Головного фабричного інспектора ліквідовувалася. Фабрична інспекція стала підпорядковуватися безпосередньо Департаменту торгівлі і промисловості Міністерства фінансів Російської імперії. Замість фабричних округів впроваджувався поділ на губернії. При цьому функції загального нагляду були поширені додатково на 13 губерній, в тому числі на Волинську, Київську, Харківську, Херсонську.

«Наказ чинам фабричної інспекції», затверджений спільно міністром внутрішніх справ і міністром народної освіти Російської імперії 11 червня

⁶²⁶ Price G. M. Administration of Labor Laws and Factory Inspection in Certain European countries. P. 214.

1894 р. замінив «Інструкцію чинам фабричної інспекції з нагляду за виконанням постанов про малолітніх, які працюють на заводах, фабриках та мануфактурах» від 19 грудня 1884 р.⁶²⁷. У названому Наказі досить докладно прописувався алгоритм дій інспектора: при виявленні порушення, що загрожує життю та здоров'ю робітників, він мав надати пояснення власнику або управляючому підприємства про заходи щодо усунення виявлених недоліків із занесенням відомостей до спеціальної книги, та повідомити старшого інспектора для доведення у свою чергу інформації до відома Присутності з фабричних справ. Такі дії мали супроводжуватися аналізом обов'язкових постанов та пропозиціями ухвалення нових для запобігання на майбутнє подібних ситуацій. Відповідно до нової редакції «Наказу чинам фабричної інспекції» 1900 р. інспектор в аналогічних ситуаціях повинен був повідомити губернську адміністрацію, а також місцеву поліцію для застосування заходів охорони порядку. Окрім того, згідно з п. 42 Наказу фабричні інспектори зобов'язувалися вживати заходи щодо примирення сторін – робітників і промисловців, та у випадку неврегулювання спірних питань, направляти справу до суду⁶²⁸. Це засвідчило тенденцію поступового перетворення фабричної інспекції у фабричну поліцію. Російська інспекція швидко втратила самостійність, перетворившись на знаряддя поліцейського апарату, під керівництвом якого ревізори виконували поліцейські функції⁶²⁹.

Законом від 14 березня 1894 р була скасована окружна система, після чого в кожній губернії став призначатися старший фабричний інспектор, який мав у підпорядкуванні дільничних інспекторів. У найбільш промислово розвинених губерніях, зокрема, Волинській, Катеринославській, Київській, Подільській, Харківській, Херсонській, старший інспектор не мав можливості здійснювати безпосередній нагляд на підприємствах і тому не

⁶²⁷ Водотика Т. С. Фабрична інспекція в документах ЦДІАК України як джерело до вивчення історії підприємництва в другій половині XIX – на початку XX ст. С. 169.

⁶²⁸ Щербина В. І. Інспекція праці в системі забезпечення соціальної безпеки. *Соціальне право*. 2018. № 2. С. 69.

⁶²⁹ Makowski D. Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy. S. 69.

мав окремої дільниці (в інших губерніях старший інспектор мав також обов'язки дільничного інспектора).

Законом Російської імперії «Про деякі зміни Статуту про промисловість та про затвердження Положення про Головну з фабричних та гірничозаводських справ присутність та додаткових штатів департаменту торгівлі та мануфактур, фабричної інспекції та окружної фабричної інспекції» від 7 червня 1899 р. для вищого нагляду за правильним застосуванням законоположень, що стосувалися дотримання на фабриках, заводах та гірничих промислах належного порядку та благоустрою був заснований новий колегіальний орган – Головна з фабричних і гірничозаводських справ присутність. До її компетенції належало: 1) видання інструкцій, наказів та правил у розвиток законів про відносини між промисловцями і робітниками; 2) видання правил щодо заходів, дотримання яких було обов'язковим для охорони «життя, здоров'я та моральності» робітників; 3) прийняття рішень про відміну незаконних ухвал та обов'язкових постанов місцевих з фабричних та гірничозаводських справ присутностей; 4) розгляд та вирішення скарг на ухвали та обов'язкові постанови місцевих присутностей⁶³⁰.

На Головну присутність покладался обов'язок об'єднати трирівневу систему управління (дільниця – губернія – округ) після поновлення названим законом окружної системи та запровадження окружної інспекції. Засновувалися шість фабричних округів. Київський фабричний округ включав Київську, Бессарабську, Волинську, Мінську, Могилівську, Подільську, Полтавську, Таврійську, Херсонську, Чернігівську губернії. Харківська та Катеринославська губернії були включені до Харківського фабрично-заводського округу. При відновленні в 1900 р. фабричних округів

⁶³⁰ Дараганова Н. В. Управління охороною праці: правове забезпечення. С. 52.

до їхнього відання не потрапили ремісничі заклади, гірничо-заводські та казенні підприємства, залізниці⁶³¹, що вкотре звужувало сферу нагляду.

Незважаючи на законодавчі спроби забезпечити централізоване функціонування фабричної інспекції, певна автономність останньої на місцях викликала невдоволення, що спричинило наступний етап реформування.

Четвертий етап (30 травня 1903 р. – 07 листопада 1917 р.) – перетворення фабричної інспекції на орган, який виконував поліцейські функції та функції реалізації державної політики в умовах повної залежності від адміністративної влади.

Відбулося законодавче завершення формування системи органів нагляду за принципом подвійного підпорядкування: фабрична інспекція формально залишалася в підпорядкуванні Міністерства фінансів Російської імперії (з 1905 р. – Міністерства торгівлі і промисловості Російської імперії), але місцеві фабричні чини підпорядковувалися губернській адміністрації.

За такої моделі рішення Головної присутності передавалися до виконання місцевим присутностям та чинам фабричної інспекції – через Міністерство фінансів Російської імперії (з 1905 р. – Міністра торгівлі і промисловості Російської імперії), а губернському начальству і чинам поліції – через Міністерство внутрішніх справ Російської імперії (ст. 132 Статуту про промислову працю). Міністри внутрішніх справ та торгівлі і промисловості мали повноваження погоджувати порядок застосування загальних правил про взаємовідносини фабричної інспекції з губернатором (п. 2. ст. 30 Статуту про промислову працю). Призначення на посади старших та фабричних інспекторів, розподіл їх за дільницями теж мав здійснюватися за погодженням із губернатором (п. 4 ст. 30 Статуту про промислову працю).

Фабричні інспектори були піднаглядів Губернським (Обласним) з фабричних і гірничозаводських справ присутностям. Останні були колегіальними органами, до складу яких входили місцеві чини та

⁶³¹ Машкін О. М. Фабрична інспекція. *Енциклопедія історії України*. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Fabrychna_inspektsiia.

представники від промисловців. Так, до складу Присутності з фабричних і гірничо-заводських справ Харківської губернії входили: голова – начальник губернії, старший фабричний інспектор, віце-губернатор, прокурор окружного суду, начальник губернського жандармського управління, окружний гірничий інженер, представники від фабрикантів: директор Харківського рафінованого заводу інженер-технік, власник Механічного заводу, директор розпорядчого товариства⁶³².

Отже, впродовж четвертого етапу фабрична інспекція остаточно перетворилася на орган, який виконував поліцейські функції та функції реалізації державної політики в умовах повної залежності від адміністративної влади. Система органів нагляду і контролю була законодавчо закріплена в Статуті про промислову працю 1913 р. Відповідно до ст. 2 нагляд за дотриманням на фабриках і заводах належного благоустрою покладался на місцеве губернське начальство за сприяння: 1) губернських або обласних з фабричних і гірничозаводських справ присутностей; 2) присутностей з гірничозаводських справ; 3) присутностей з нафтових справ; 4) фабричних інспекторів; 5) окружних інженерів та їх помічників; 6) гірничих справників і гірничополіцейської варті; 7) чинів загальної поліції⁶³³. У цьому законодавчому визначенні системи нагляду не виділялися загальний та відомчий його різновиди, хоча як такі здійснювалися.

Австрійська модель нагляду також характеризувалася значним розподілом повноважень між промисловими інспекторами та місцевими промисловими органами, відповідальними за виконання законів. Відповідно до Закону 1883 р. забезпечення виконання Промислового кодексу покладалося на Міністерство торгівлі, до повноважень якого відносилося видання нормативних актів на виконання законів, тлумачення законів,

⁶³² Харківська губернія. Склад Присутності. *Державний архів Харківської області*. Ф. 922. Оп. 1. Спр. 107. Арк. 1.

⁶³³ Дараганова Н. В. Управління охороною праці: правове забезпечення. С. 54.

визначати інспекційні райони, контролювати промислову інспекційну службу. Головний інспектор Австрії призначався міністром торгівлі за погодженням із міністром внутрішніх справ та виконував посадові обов'язки під безпосереднім керівництвом Міністерства торгівлі. В округах (а таких, крім Угорщини, було 42) міністром торгівлі призначалися головні інспектори округів, які перебували під керівництвом губернської влади. На місцевому рівні дільничні інспектори провадили діяльність під керівництвом місцевих органів влади. У 1912 р. промислова інспекційна служба Австрії налічувала 126 осіб⁶³⁴.

Розподіл юрисдикції щодо застосування фабричного законодавства між органами управління працею в Австрії, з одного боку, мав позитивний ефект, оскільки надавав більше можливостей для заняття інспекторами власне інспекційними перевітками. З іншого боку, така модель мала чимало недоліків у розподілі повноважень між контролюючими установами, що відображалося в неможливості забезпечення уніфікованих стандартів інспектування та в неминучих розбіжностях, що виникали в процесі роботи різних інспекційних правоохоронних установ⁶³⁵.

Важливим питанням є визначення організаційних принципів, які лежали в основі діяльності фабричної інспекції.

Посади фабричних інспекторів, як в Австро-Угорщині, так і в Російській імперії були призначуваними. Для того, щоб бути призначеним на посаду, претенденти мали відповідати встановленим на законодавчому рівні вимогам, що у свою чергу було відображенням принципу професіоналізму/фаховості.

У Російській імперії посади окружних фабричних інспекторів мали заміщуватися особами, які закінчили навчання у вищих, переважно технічних навчальних закладах. Аналогічні вимоги висувалися до претендентів на

⁶³⁴ Price G. M. Administration of Labor Laws and Factory Inspection in Certain European countries. P. 220–221.

⁶³⁵ Ibid. P. 14.

посади фабричних інспекторів, але лише у випадку залучення їх до здійснення технічного нагляду та спостереження за діяльністю сільських ремісничих навчальних закладів (ст. 33 Статуту про промислову працю).

В Австро-Угорщині на посади інспекторів призначалися лише такі особи, які мали необхідну технічну освіту, і, що важливо і чого ніколи не було в російському законодавстві, – повинні були знати мову, якою розмовляли в округах, до яких вони були призначені (ст. 15 Закону 1883 р.). Окрім названих вимог, на посади інспекторів в Австрії, зазвичай (інструктивних правил з цього приводу не було), призначалися особи, що мали стаж практичної роботи на заводах не менше п'яти років⁶³⁶.

Отже, нагляд за додержанням фабрично-заводського законодавства, організаційно оформлений системою спеціально створених державою органів, насамперед, фабричної інспекції, ґрунтувався на системі організаційних принципів, покладених в основу кадрового забезпечення їх діяльності.

Інспекції створювалися для реалізації покладених на них завдань. Проаналізувати останні видається доцільним, характеризуючи основні правові форми виконання таких завдань, іншими словами, інспекційні функції.

У літературі питання про функції юрисдикційного органу загалом та фабричної інспекції, зокрема, є дискусійним. З одного боку, під функцією розуміють призначення певного органу, в іншому випадку – сукупність дій чи напрям діяльності.

Можна виділити низку характерних для фабричної інспекції Російської імперії функцій, співвідношення яких, проте, змінювалося, що зумовлювалося реформуванням органу під впливом об'єктивних та суб'єктивних чинників. При заснуванні спеціалізованої інспекції нагляду за працею малолітніх в Російській імперії основною її функцією була каральна (репресивна), яка стосувалася застосування заходів юридичної

⁶³⁶Ibid.

відповідальності. За порушення законодавства про працю була передбачена дисциплінарна, адміністративна і кримінальна відповідальність як робітників, так і фабрикантів та їх управляючих. Основним видом покарання були штрафи, які накладалися судовими органами, та присутностями з фабричних і гірничозаводських справ. При цьому фабричні інспектори були позбавлені права застосовувати владні заходи, що обмежувало нагляд перевітками. Фабричні інспектори підтримували обвинувачення в суді. Так, у 1887 р. фабричною інспекцією Київського округу було порушено кілька справ за звинуваченням фабрикантів скляних заводів Волинської губернії в порушенні закону про малолітніх, три з яких розглядалися в судовому порядку 4 і 7 листопада. Як повідомляла газета «Киевлянин», описуючи хід справ, до фабрикантів за рішенням мирового судді були застосовані штрафні санкції. Звинувачення з усіх названих справ особисто підтримував інспектор Київського фабричного округу І. О. Новицький⁶³⁷.

Власне функція нагляду зводилася до проведення перевірок (інспекцій), полягала в здійсненні фабричною інспекцією спостереження за виконанням фабрикантами і робітниками правил, які визначали їх обов'язки і взаємовідносини; здійснення вузько спеціалізованих перевірок за виконанням постанов про зайнятість малолітніх робітників та перевірок виконання правил про розподіл і тривалість робочого часу.

Діяльність фабричної інспекції зі спостереження за виконанням законів була тісно пов'язана з наглядом за виконанням різного роду правил. Левову частку порушень законів власниками/управляючими піднаглядних підприємств становили «формальні» порушення, що стосувалися порушення правил внутрішнього розпорядку, табелів стягнень, розцінок відрядних робіт тощо. У звіті за 1911–1912 рр. старший фабричний інспектор Харківської губернії підсумовував: «більшість порушень закону у звітному році, як і в

⁶³⁷ Робітничий рух на Україні. 1885–1894 рр.: зб. док. і матеріалів. С. 135.

попередні роки, належать до розряду порушень формального характеру»⁶³⁸. Проаналізувавши «Зведення звітів» фабричних інспекторів, А. М. Биков дійшов висновку, що вони характеризували «ревізії нашого фабрично-інспекторського нагляду переважно з формального боку», так як більшість описаних випадків порушень стосувалися встановлених з метою нагляду формальностей⁶³⁹.

Превентивна (примирна, посередницька) функція визначалася покладеними на інспекцію повноваженнями щодо розгляду скарг та вжиття заходів попередження конфліктів між робітниками і фабрикантами. Міністерством фінансів Російської імперії постійно зверталася увага на необхідності реалізації такої функції інспекторами. Так, у Циркулярі місцевим Присутностям від 12 жовтня 1898 р. йшлося про необхідність оплати фабрикантами часу простою робітникам, який стався не з їх вини, відповідно до ст. 96 та п. 8 ст. 104 Статуту про промисловість. Беручи до уваги, по-перше, настільки болісним це питання може бути для промисловців, та, по-друге, відсутність у Статуті про промисловість виписаного порядку проведення розрахунку, в циркулярі пропонувалося фабричним інспекторам схилити фабрикантів і робітників «до миролубної угоди і тим самим усувати ... непорозуміння». У разі недосягнення порозуміння справа мала передаватися до суду⁶⁴⁰. Старший фабричний інспектор Харківської губернії у звіті за 1911–1912 рр. констатував, що посередницька діяльність інспекції не йде на спад, а виняток становить лише посередництво під час страйків, «коли робітники вдаються до сприяння інспекції дуже рідко»⁶⁴¹. Посилення примирної функції пов'язане було також із введенням в дію з 1 січня 1903 р. Закону «Про винагороду робітників, які

⁶³⁸ Пояснювальний текст до звіту за 1912 р. по Харківській губернії. *Державний архів Харківської області*. Ф. 922. Оп. 1. Спр. 117. Арк. 173 зв.

⁶³⁹ Cit. by: Terela H. Social and legal supervision and control for compliance with factory legislation in scientific views of the late XIX – early XX century. P. 226.

⁶⁴⁰ Циркуляр Міністерства фінансів від 12 жовтня 1898 р. № 26662 Присутності у фабричних справах. *ЦДАК України*. Ф. 574. Оп. 1. Спр. 1. Арк. 98.

⁶⁴¹ Пояснювальний текст до звіту за 1912 р. по Харківській губернії. *Державний архів Харківської області*. Ф. 922. Оп. 1. Спр. 117. Арк. 173 зв.

потерпіли від нещасних випадків», що покладало на інспекторів обов'язок посередництва між підприємцями і потерпілими.

Адміністративна функція полягала у практичній діяльності щодо складання протоколів про порушення обов'язкових законоположень для подальшої передачі на розгляд присутностей або до суду. Звіти фабричних інспекторів засвідчують низький відсоток запротокольованих справ про нещасні випадки. Це спричинялося, з-поміж іншого, неузгодженістю дій між фінансовими інспекторами та чинами поліції, так як перші й другі були наділені відповідними повноваженнями. Свідченням спроб врегулювати ситуацію слугує Циркуляр Департаменту торгівлі і мануфактури Міністерства фінансів від 7 червня 1895 р., надісланий місцевим інспекторам, в якому роз'яснювалося, що у випадку одночасного знаходження в промисловому закладі чинів інспекції та поліції, протокол про нещасний випадок мав складатися фабричним інспектором та підписуватися обома посадовцями. І лише у випадку несвоєчасного прибуття фабричного інспектора протокол мав складатися чинами поліції⁶⁴².

У зв'язку з прийняттям нової редакції «Наказу чинам фабричної інспекції» від 11 лютого 1900 р. на місцях обговорювалася практика його застосування. Одним із питань, порушених на нараді старших фабричних інспекторів Київського округу під головуванням О. А. Мікуліна, яка відбулася 30 березня 1900 р., був порядок складання протоколів. Було визначено, що у випадку відмови власника фабрики від здійснення нагляду інспекції, невиконання вимог закону в визначений строк, інспектор має право скласти протокол та передати його до губернської присутності. На останню покладалося прийняття рішення або відкладення питання у випадку подання власником підприємства скарги⁶⁴³. Важливим було роз'яснення поведінки інспектора в ситуації, коли завідувач фабрики відмовлявся залишати

⁶⁴² Циркуляр Міністерства фінансів від 7 червня 1895 № 11447. *ЦДІАК України*. Ф. 574. Оп. 1. Спр. 1. Арк. 37–38.

⁶⁴³ Журнал наради старших фабричних інспекторів губернії Київського округу, складений під головуванням Окружного фабричного інспектора О. О. Мікуліна 30, 31 березня, 1 та 2 квітня 1900 р. у м. Києві. *ЦДІАК України*. Ф. 574. Оп. 1. Спр. 205. Арк. 52 зв.

приміщення, в якому проводилося опитування робітників. Згідно з приписами примітки до ст. 58 Наказу інспектор мав право вимагати виділення приміщення для проведення необхідних для здійснення нагляду дій⁶⁴⁴.

Почасти на місцях спостерігалася ситуація, коли фабричний інспектор, склавши протокол про нещасний випадок, залишав його без руху з огляду на отримання потерпілим винагороди від правління підприємства. Така практика викликала різко негативне ставлення старшого фабричного інспектора Херсонської губернії І. Попова. У циркулярі від 16 березня 1901 р. № 958 він роз'яснював, що складений та засвідчений підписами протокол є офіційним документом, подальший розгляд якого повинен здійснюватися «відповідно до закону і не може залежати від розсуду фабричного інспектора, якому не надано законом права вирішувати або зупиняти справу, порушену його протоколом»⁶⁴⁵. І. Попову вдалося виокремити сутність інспекційної перевірки, а саме: виявити сам факт порушення законодавства, запротоколювати його та передати уповноваженим органам для прийняття рішення по суті.

Розпорядча функція визначалася здійсненням «розпорядчих дій» щодо застосування правил, виданих Головною присутністю та обов'язкових постанов губернських (обласних) присутностей (п. 6 ст. 34 Статуту про промислову працю), зокрема: розгляд і затвердження правил внутрішнього розпорядку, табелів, розкладів тощо. Так, 12 жовтня 1897 р. старший фабричний інспектор Херсонської губернії І. Попов видав циркулярне розпорядження № 4120 завідуючим промислових закладів у зв'язку із введенням у дію «Правил про тривалість та розподіл робочого часу в закладах фабрично-заводської промисловості» щодо узгодження останніх із

⁶⁴⁴ Там само. Арк. 53.

⁶⁴⁵ Циркуляр старшого фабричного інспектора Херсонської губернії від 16.03.1901 р. № 958. *ЦДІАК України*. Ф. 575. Оп. 1. Спр. 17. Арк. 60.

правилами внутрішнього розпорядку, надавши на затвердження в трьох екземплярах⁶⁴⁶.

Опікунська функція виявлялася в покладанні на фабричну інспекцію опіки про заснування особливих шкіл для отримання малолітніми робітниками початкової освіти (п. 2 ст. 34 Статуту про промислову працю).

Функція технічного нагляду стала визначальною в діяльності інспекції після прийняття Закону від 14 березня 1894 р. Фабрична інспекція здійснювала нагляд за виконанням правил про парові котли (п. 11 ст. 34 Статуту про промислову працю).

Інформаційно-аналітична функція фабричної інспекції визначалася необхідністю збору, перевірки та зведення статистичних даних про стан діяльності промислових закладів (п. 13 ст. 34 Статуту про промислову працю). «Зведення звітів фабричних інспекторів» за 1900–1913 рр. є чи не найзмістовнішим інформаційним джерелом діяльності фабричної інспекції⁶⁴⁷.

У березні 1916 р. Відділ промисловості Міністерства торгівлі і промисловості Російської імперії звернувся до окружних фабричних інспекторів з вимогою зібрати відомості для підготовки пропозицій щодо розробки проєкту про стягнення за несвоєчасну виплату заробітної плати. Фабричні інспектори мали підготувати інформацію за таким переліком питань: 1) наскільки частими є на практиці випадки несвоєчасної виплати фабрикантами зарплати робітникам; 2) чи дійсно з цієї причини виникають найбільші непорозуміння між робітниками і роботодавцями; 3) чи є необхідність в запровадженні «каральних статей» і яких саме; 4) чи забезпечується своєчасне отримання робітниками заробітної плати за приписами ст. 55 Статуту про промислову працю. Відповідна інформація

⁶⁴⁶ Циркуляр старшого фабричного інспектора Херсонської губернії від 12.10.1897 р. № 4120. *ЦДІАК України*. Ф. 575. Оп. 1. Спр. 17. Арк. 6.

⁶⁴⁷ Водотика Т. С. Фабрична інспекція в документах ЦДІАК України як джерело до вивчення історії підприємництва в другій половині XIX – на початку XX ст. С. 167–175.

мала бути підготовлена місцевими фабричними інспекторами за три останні роки⁶⁴⁸.

Зокрема, тимчасово виконуючий обов'язки старшого фабричного інспектора Харківської губернії у відповідь на запит повідомляв: 1) випадки несвоєчасної виплати фабрикантами заробітної плати є такими, що спостерігаються найчастіше; 2) такі факти слугують підставою до зростання невдоволення робітників, що, проте, не часто переростає в страйки та призупиняються проведенням часткових розрахунків; 3) ст. 55 Статуту про промислову працю малоїмовірно коли-небудь застосовувалася на практиці, принаймні, фабричній інспекції такі випадки невідомі, а робітники не розуміють складної конструкції цієї статті, до того ж робітники взагалі уникають звертатися до суду; 4) запровадження можливості для робітників прискороного стягнення з роботодавця зарплати, або ж спонукання фабрикантів шляхом встановлення «особливої каральної статті» сприяли б забезпеченню прав робітників⁶⁴⁹. Свої висновки старший фабричний інспектор супроводжував статистичними даними (наведені в таблиці 4) про скарги робітників на невивлату зарплати.

Таблиця 4

**Кількість скарг на невивлату і затримку заробітної плати у
Харківській губернії за 1913–1915 рр.***

Рік	Кількість скарг на невивлату і затримку заробітної плати	
	Одноособові	Колективні
1	2	3

⁶⁴⁸ Циркуляр Округного фабричного інспектора Харківського фабричного округу від 14 березня 1916 р. № 361. *Державний архів Харківської області*. Ф. 922. Оп. 1. Спр. 172. Арк. 12.

⁶⁴⁹ Округному фабричному інспектору Харківського округу тимчасового виконувача обов'язків Старшого фабричного інспектора Харківської губернії [Доповідна записка]. 4 квітня 1916 р. *Державний архів Харківської області*. Ф. 922. Оп. 1. Спр. 172. Арк. 13 зв.

* Складено за: Округному фабричному інспектору Харківського округу тимчасового виконувача обов'язків Старшого фабричного інспектора Харківської губернії [Доповідна записка]. 4 квітня 1916 р. *Державний архів Харківської області*. Ф. 922. Оп. 1. Спр. 172. Арк. 13 зв.

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
1913	52	294
1914	37	248
1915	23	77
Всього	112	619

Стаття 6 Закону Австро-Угорщини «Про промислову інспекцію» 1883 р. визначала її як «спеціальний наглядовий, слідчий і консультативний орган, який допомагає промисловим органам влади»⁶⁵⁰. Перевірки поширювалися на всі підприємства (які підпадали під визначені законом критерії щодо кількості працюючих та механічного устаткування), у тому числі, державні тютюнові фабрики, порохові заводи, виробництва в місцях позбавлення волі, механічні майстерні в технікумах, на галузі будівництва, міждержавного судноплавства, громадського транспорту та державних залізниць. Для здійснення нагляду в транспортній сфері та на будівництві міністром торгівлі були призначені спеціальні інспектори, що дає можливість умовно віднести модель інспекції Австро-Угорщини до загальної з функціональною спеціалізацією. Водночас через встановлені вимоги проведення перевірок на фабриках з кількістю працівників не менше 20-ти робітників та наявністю механічного устаткування, сферою нагляду було охоплено незначну кількість підприємств. При понад 1 000 000 підприємств усіх видів і при понад 157 000 фабрик і заводів, які підлягали перевірці, інспектори здійснили в 1912 р. лише 42273 перевірки, при цьому перевірили 38777 підприємств. Іншими словами, інспектори охопили наглядом майже 25% великих підприємств, при цьому кількість перевірених закладів становила майже 3,9% від загальної кількості підприємств⁶⁵¹.

Нагляд здійснювався за виконанням положень Промислового кодексу, а саме: 1) щодо заходів, яких має вжити роботодавець, і пристроїв, які має

⁶⁵⁰ Price G. M. Administration of Labor Laws and Factory Inspection in Certain European countries. P. 219.

⁶⁵¹ Ibid. P. 226.

надати роботодавця, для захисту життя і здоров'я працівників на робочому місці (при цьому перевірялися міністерські накази щодо попередження нещасних випадків та аварій та санітарні правила); 2) щодо найму робітників, дотримання норм робочого часу та часу відпочинку; 3) щодо ведення реєстрів, розміщення цехових правил, трудових книжок, розрахункових зарплатних відомостей; 4) щодо технічного інструктажу неповнолітніх працівників⁶⁵².

У разі виявлення порушень інспектор мав право вимагати від власника припинити такі порушення, а в разі відмови – негайно надати інформацію промисловим органам. Так, у 1912 р. промислові інспектори надіслали власникам заводів та фабрик 7230 офіційних повідомлень про припинення порушень законодавства та усунення неналежного стану. У 1233-х випадках інспектори були змушені повідомити органи промисловості про те, що їхні офіційні повідомлення були проігноровані. Промислові органи своєю чергою повинні були повідомляти інспекторів про вжиті заходи. Інспектори при цьому могли оскаржити рішення промислових органів першої та другої інстанції. Таким чином, хоча промислові інспектори в Австро-Угорщині безпосередньо не застосовували владні заходи, все ж мали ширші повноваження стосовно впливу на їх застосування, ніж фабричні інспектори в Російській імперії. Впродовж 1912 р. промислові органи зобов'язали власників у 366-ти випадках виконати вимоги інспекторів, у 28-ти випадках роботодавцям було оголошено догану, в 270-ти випадках накладено штрафні санкції на суму 12031 крони, у 22-х випадках підприємства були закриті до усунення порушень⁶⁵³.

Промислових інспекторів також запрошували до проведення розслідування нещасних випадків та до надання дозволів для відкриття підприємств у частині дотримання умов, які могли впливати на життя і

⁶⁵² Ibid. P. 218–219.

⁶⁵³ Ibid. P. 227.

здоров'я робітників. Інспектори могли виступати свідками в промислових та інших судах.

Превентивна (примирна, посередницька) функція була характерною і для промислової інспекції Австро-Угорщини. Відповідно до ст. 12 Закону 1883 р. інспектори мали виступати посередником між роботодавцями та їх працівниками, врегульовуючи розбіжності на справедливій основі, намагаючись завоювати довіру обох сторін трудових відносин. За наслідками перевірок у 1912 р. в 10994 випадках інспекторами були проведені співбесіди з роботодавцями та працівниками, з них 5670 – з роботодавцями, 5324 – з працівниками. Промислові інспектори могли втручатися в страйки. Так, у 1912 р. в Австро-Угорщині було повідомлено про 659 страйків, 34 локаути та 96 інших трудових конфліктів. При цьому інспектори втрутилися у врегулювання 114 страйків, 11 локаутів та 35 конфліктів⁶⁵⁴. У літературі наголошується, що втручання, здійснювані інспекцією в рамках реалізації примирної функції, відволікали її від інспекційної діяльності, негативно впливаючи на ефективність останньої⁶⁵⁵.

Отже, інспекція в імперський період не змогла ефективно реалізувати повноваження, оскільки мала значну увагу приділяти технічному нагляду та виконувати поліцейські за своїм характером функції щодо попередження конфліктних ситуацій під безпосереднім керівництвом органів державного управління.

Як і в Російській імперії, промислові інспекції в Австро-Угорщині були об'єднані з органами загального управління та були підпорядковані цим органам⁶⁵⁶. Відповідно, характерною ознакою такого нагляду була залежність від органів державного управління. Фабричні інспектори були позбавлені права застосовувати владні заходи, що нівелювало ефективність нагляду, який зводився до проведення перевірок (інспекції) виконання законодавства.

⁶⁵⁴ Ibid.

⁶⁵⁵ Makowski D. Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy. S. 204.

⁶⁵⁶ Tam. S. 66.

Сфера нагляду обмежувалася фабриками та заводами, які відповідали визначеним вимогам щодо наявності машинного устаткування (електричних, парових, газових двигунів тощо) та мінімальної кількості робітників. Це так само призводило до обмеження сфери дії фабричного нагляду, який не поширювався на ремісничі майстерні, де використовувалися лише ручні машини та інструменти.

4.2. Практичні кроки реалізації нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в роки Української революції 1917–1921 рр.

Процес формування системи органів державного управління за часів Центральної Ради можна умовно поділити на три етапи, які безпосередньо пов'язані з набуттям Україною державності: автономістський (15 червня – 7 листопада 1917 р.), федералістський (7 листопада 1917 р. – 9 січня 1918 р.) та самостійницький (9 січня – 29 квітня 1918 р.)⁶⁵⁷. Відповідно, розглядати процес становлення органів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю як складову формування державного апарату видається доцільним на основі запропонованої періодизації.

Впродовж першого періоду, будучи зв'язаною угодами з Тимчасовим урядом, Центральна Рада не здійснила самостійних кроків щодо врегулювання трудових відносин. У перших двох складах уряду навіть не було Генерального секретаріату праці, що не сприяло налагодженню роботи у сфері трудових відносин, зокрема щодо здійснення нагляду за додержанням робітничого законодавства. Автономістський період УЦР позначився

⁶⁵⁷ Гай-Нижник П. Інститут місцевих комісарів та комендантів за Центральної Ради (1917 – 1918 рр.). *Наукові записки. Серія педагогічні та історичні науки*. Вип. CIV (104). Київ : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2012. С. 245.

продовженням функціонування органів нагляду за додержанням робітничого законодавства, що діяли відповідно до законодавства царської Росії та Тимчасового уряду, а саме: присутностей з фабричних і гірничо-заводських справ та фабричних інспекцій, оскільки їх діяльність Тимчасовим урядом Росії не припинялась. Окрім того, 5 травня 1917 р. Тимчасовим урядом було засновано Міністерство праці, одним із шести відділів якого став відділ охорони праці. Постановою Тимчасового уряду від 11 липня 1917 р. тимчасово запроваджувався інститут місцевих комісарів праці, – на період до створення Міністерством праці власних місцевих органів, якими мали стати інспекції праці.

На комісарів покладался, зокрема, обов'язок здійснювати «загальний догляд за виконанням законів про охорону праці та страхування (забезпечення) робітників»⁶⁵⁸. Згідно з п. 7 Постанови до участі в нагляді за виконанням законів про охорону праці комісари мали право залучати представників профспілкових робітничих організацій. При комісарах могли організовуватися комісії (комітети) та наради як із представників місцевих робітничих організацій, так і на засадах рівного представництва від робітників та підприємців. Район діяльності кожного комісара визначався міністром праці. Залежно від рівня промислового розвитку району комісари поділялися на три розряди: комісари першого розряду прирівнювались до краєвих фабричних, другого – до старших фабричних, і третього – до дільничних фабричних інспекторів.

На території України було утворено два обласні комісаріати праці, – окремо для Донбасу та для іншої частини України. Вони забезпечувалися виконавчим апаратом: помічниками і канцелярією. Як зазначав у доповідній записці вже Міністерству праці УНР від 31 грудня 1917 р. комісар праці міста Одеси, який був призначений на посаду наприкінці липня 1917 р. за результатами обрання «революційними демократичними організаціями» та

⁶⁵⁸ Про місцевих комісарів Міністерства праці. 11 липня 1917 р. *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 48. Арк. 20.

забезпечив організацію комісаріату праці з 8 серпня того ж року⁶⁵⁹. Однак формування особового складу комісаріату затримувалося внаслідок відсутності бажання «відповідальних діячів» зайняти відповідні посади як через побоювання втратити свою популярність з огляду на зміни настроїв населення, так і через тимчасовий характер інституту комісаріату праці⁶⁶⁰. Лише наприкінці жовтня 1917 р. вдалося організувати відділення комісаріату в місті Миколаєві, яке очолив заступник голови місцевої Ради професійних спілок.

Утім, незважаючи на складні організаційні умови, діловодство Одеського комісаріату праці, за словами його очільника, було налагоджено на достатньому рівні: кількість вихідної документації перевищувала 1100 одиниць, не рахуючи циркулярів, а кількість вхідної – 750. При комісаріаті було створено постійну комісію для ознайомлення з чинним законодавством та розгляду законопроектів з «питань соціального законодавства», які надходили з Міністерства праці⁶⁶¹.

Аналізуючи діяльність комісаріату, його очільник наголошував на таких особливостях: по-перше, центральною проблемою в конфліктах між працівниками і підприємцями було питання заробітної плати, а другорядними були питання «правового характеру, а саме: наймання і звільнення робітників, оплата членів робітничих комітетів та різного роду делегатів»⁶⁶². По-друге, комісар праці відзначав тенденцію анархізму серед робітників, що відображалась у таких «звичайних способах» боротьби як «погрози безпосередніми діями», що все частіше застосовувалися. Водночас серед робітників зростала кількість розчарованих у можливості вирішити справи через профспілкові спілки, у зв'язку з чим істотно збільшилася кількість звернень до комісаріату, а також до фабричних інспекторів з

⁶⁵⁹ Комісар Міністерства праці до Міністерство праці [Доповідна записка]. 13 грудня 1917 р. *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 12. Арк. 226.

⁶⁶⁰ Там само.

⁶⁶¹ Там само. Арк. 227.

⁶⁶² Там само. Арк. 228–229.

окремими приватними конфліктами та справами. Не маючи чітко визначених законом прав щодо застосування стягнень, комісар направляв таких осіб до фабричних інспекторів, діяльність яких продовжувала здійснюватися відповідно до законодавства царської Росії.

Оскільки на той час в Одесі паралельно діяла Рада робітничих депутатів та створений при ній відділ праці, комісар відзначав той факт, що співробітники останнього намагалися передати усі справи щодо конфліктів між працівниками і підприємцями іншим організаціям для вирішення, залишаючи за собою лише справи, що торкалися значної кількості робітників, зрідка беручи на себе роль судового пристава для виконання рішення примирної камери у випадку відмови підприємців виконувати рішення останньої.

На практиці складалося так, що найбільш ефективними органами у сфері нагляду за додержанням робітничого законодавства впродовж усього періоду Центральної Ради продовжували залишатися фабричні інспекції. Причиною чого можна вважати той факт, що діяльність фабричних інспекцій була налагодженою в українських землях з кінця XIX ст., – за входження до складу Російської імперії, та не була припиненою Тимчасовим урядом Росії.

3 листопада 1917 р. уряд Центральної Ради у декларації «Від Генерального Секретаріату України» ультимативно підпорядкував собі всі державні та адміністративні служби і фактично оголосив себе єдиною і вищою виконавчою владою. Державні службовці Тимчасового уряду Росії на території України оголошувалися службовцями, підпорядкованими Генеральному секретаріатові. При цьому законодавчі та інші нормативні акти щодо принципів роботи, прав і обов'язків службовців, які діяли за часів Тимчасового уряду, за відсутності відповідних розроблених Центральною Радою актів, набували офіційного визнання⁶⁶³. Пізніше це було узаконено

⁶⁶³ Гай-Нижник П. П. Формування центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні за доби Центральної Ради (1917–1918 рр.). *Збірник наукових праць Науково-дослідного інституту українознавства*. Київ : Українське агентство інформації та друку «Рада», 2009. Вип. XXIV. С. 229–270. С. 239.

правовими актами УНР. 7 листопада 1917 р. Центральна Рада III Універсалом проголосила створення Української Народної Республіки як федеративної складової «Російської Республіки».

Упродовж другого (федералістського) етапу, коли почалося формування власної системи українських органів влади, у сфері відносин нагляду за додержанням робітничого законодавства зміни торкнулися лише центральних органів на рівні Генерального секретаріату праці та Генерального секретаріату торгу і промисловості, очільники яких вбачали за доцільне пристосувати до нових умов місцеві органи, що діяли після Лютневої революції. З початком другого етапу секретаріати отримали статус центральних органів виконавчої влади УНР і процес їх організації значно оптимізувався. При цьому у принципах формування системи генеральних секретаріатів та російських міністерств було багато спільного. Це пояснювалося поміркованістю лідерів УЦР у своїх національно-державних домаганнях, які на той час не передбачали кардинальних змін у системі державного управління УНР⁶⁶⁴.

Питання чинності правових актів, виданих до проголошення УНР, було урегульоване в Законі, ухваленому УЦР 25 листопада 1917 р., відповідно до якого всі закони і постанови, які діяли на території УНР до 27 жовтня 1917 р. (тобто всі юридичні акти російського центрального уряду, що діяли до більшовицького перевороту), якщо вони не були змінені та не скасовані універсалами, законами і постановами УЦР, лишалися чинними і надалі, уже як закони і постанови УНР⁶⁶⁵.

25 листопада 1917 р. генеральний секретар торгу і промисловості В. О. Голубович повідомляв фабричних інспекторів через обіжник секретарства про необхідність прибуття їх 18 грудня 1917 р. на з'їзд старших

⁶⁶⁴ Лебедева І. М. Створення уряду Української Народної Республіки і формування системи виконавчої влади (червень 1917 р. – квітень 1918 р.) : автореф. дис... канд. іст. наук : 07.00.01 / Запорізький державний університет. Запоріжжя, 2003. С. 12.

⁶⁶⁵ Центральна Рада дня 25 листопада 1917 року ухвалила закон. *Вісник Генерального Секретаріату України*. 1917. № 3. С. 1.

фабричних інспекторів України, на який вносилися на розгляд такі питання: 1) сучасне становище фабричної інспекції; 2) відносини до центрального Російського уряду і до Петроградського міністерства торгу і промисловості; 3) взаємовідносини з Міністерством праці; 4) організація фабричної інспекції в Україні та її відносини з Генеральним секретарством торгу і промисловості; 5) обчислення видатків на утримання фабричної інспекції на 1918 р. В. О. Голубович просив також надати списки службовців із зазначенням розміру їх зарплати та відомості про наявні вільні вакансії, плануючи тим самим налагодити подальшу діяльність інспекції⁶⁶⁶.

Із проголошенням 9 січня 1918 р. IV Універсалу, що започаткував самостійницький етап розвитку УНР, Генеральний секретаріат було перетворено в Раду Народних міністрів (далі – РНМ). Показовим для визначення характеру діяльності фабричних інспекцій упродовж самостійницького етапу можна назвати циркуляр директора фабрично-заводського департаменту Міністерства торгівлі і промисловості від 1 квітня 1918 р., у якому старшим фабричним інспекторам роз'яснювався новий порядок взаємовідносин із вищими органами державного управління. Зокрема, в циркулярі повідомлялося про те, що: а) фабрична інспекція України знаходиться в підпорядкуванні Фабрично-заводського департаменту, який замінив Відділ промисловості Російського міністерства торгу і промисловості; б) посада окружного фабричного інспектора в межах УНР заміненна посадою Головного на Україні фабричного інспектора, права і обов'язки якого мали визначатися «відповідним законом, наказами та інструкціями»; в) старші фабричні інспектори повинні були надсилати звернення до Фабрично-заводського департаменту або ж до департаментів

⁶⁶⁶ Генеральний секретаріат України. Секретарство торгу і промисловості. 25 листопада 1917 р. № 148 [Обіжник]. *Державний архів Харківської області*. Ф. 922. Оп. 1. Спр. 221. Арк. 1.

Міністерства праці (до створення інспекцій праці) через головного фабричного інспектора⁶⁶⁷.

Отже, система наглядових органів тільки дещо видозмінювалася відповідно до усталених традицій діяльності фабричних інспекцій – з незначними змінами у назвах, але без суттєвих змін принципів організації роботи.

Створений наприкінці березня 1918 р. Департамент охорони праці Міністерства праці в обіжнику № 1 повідомляв фабричних інспекторів про те, що до прийняття закону про інспекцію праці за ними зберігаються обов'язки щодо здійснення нагляду за додержанням робітничого законодавства згідно з параграфом 34 розділу першого Статуту про промислову працю, а також постанов Тимчасового уряду, затверджених Центральною Радою 25 листопада 1917 р.⁶⁶⁸. При цьому Департамент праці звертав особливу увагу на необхідність виконання Закону «Про восьмигодинний робочий день», ухваленого Центральною Радою 25 січня 1918 р. Попри свою назву Закон регулював не лише робочий час, а й стосувався питань охорони праці.

Законом передбачалося створення в майбутньому національної Головної ради праці, яка мала замінити Головну присутність з фабричних та гірничо-заводських справ у м. Києві, про що йшлося у примітці 1 до ст. 4. Очікувалося, що засади її діяльності будуть окремо розроблені та прийняті одночасно з ухваленням Закону про інспекцію праці. Втім, певні повноваження у сфері охорони праці покладалися на майбутню Головну Раду праці уже вказаним Законом. Так, остання повинна була визначати перелік підприємств із безперервним графіком роботи (ст. 12 Закону), шкідливі фактори виробництва та відповідні підстави скорочення робочого часу

⁶⁶⁷ Народнє Міністерство торгу і промисловості УНР циркулярно старшим фабричним інспекторам України 1 квітня 1918 р. № 92/24. *Державний архів Харківської області*. Ф. 922. Оп. 1. Спр. 225. Арк. 16.

⁶⁶⁸ Обіжник Департаменту охорони праці при Міністерстві праці до всіх фабричних інспекторів України. 27.03.1918. № 1. *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 49. Арк. 4.

(п. «в» ст. 10, ст. 15), особливу тривалість перерв (ст. 9), видавати постанови щодо особливостей застосування робочого часу «задля задоволення громадських справ» (ст. 14)⁶⁶⁹.

Дозволяючи функціонування наглядових органів, що діяли за законодавством царської Росії та Тимчасового уряду, урядовці Міністерства праці УНР почали працювати над розробкою власної законодавчої бази їх реформування.

Отже, упродовж усього періоду існування УЦР продовжували діяти такі органи нагляду за додержанням робітничого законодавства: фабричні інспекції, присутності з фабричних та гірничо-заводських справ часів Російської імперії, та створені відповідно до Постанови Тимчасового уряду комісаріати праці. Впродовж автономістського періоду існування Центральна Рада не проводила самостійної політики щодо врегулювання трудових відносин. Федералістський етап позначився формуванням системи українських органів влади, однак у сфері трудових відносин такі зміни торкнулися лише центральних органів в особі Генерального секретаріату праці та Генерального секретаріату торгу і промисловості. Вони отримали статус центральних органів виконавчої влади та вбачали за можливе пристосувати до нових умов фабричні інспекції та місцеві комісаріати. Під час самостійницького етапу система наглядових органів тільки дещо видозмінювалася відповідно до усталених традицій їх попередньої діяльності.

Водночас останній період позначився початком формуванням власної законодавчої бази у сфері трудових відносин (Закон «Про восьмигодинний робочий день») та активною законопроектною діяльністю. Утім, власної дієвої системи наглядових органів у сфері найманої праці із залученням до її діяльності представників обох сторін трудових правовідносин очільникам УЦР так і не вдалося створити, хоча ефективного реформування державних

⁶⁶⁹ Про восьмигодинний робочий день: Закон, ухвалений Українською Центральною Радою 25 січня 1918 р. *Вістник Ради народних міністрів УНР*. 1918. 1 лютого.

органів у цьому напрямі, запровадження нових форм та методів нагляду і контролю могло б послугувати врегулюванню соціально-трудових відносин. У результаті робітники у своїй більшості стали підтримувати більш радикальні більшовицькі лозунги стосовно, зокрема, встановлення суцільного контролю на виробництві. Підприємці перестали підтримувати Центральну Раду та зробили ставку на консервативні сили, які очолював П. Скоропадський. Неспроможність досягнути соціальної злагоди, одним із інституційних інструментів якої могли стати паритетні органи нагляду і контролю за додержанням робітничого законодавства, стала однією із причин падіння УНР⁶⁷⁰.

Після приходу до влади П. Скоропадського було вирішено, що в період до заснування власної системи інспекції праці, її функції покласти на комісаріати праці. Тобто це питання вирішувалося за аналогією підходу Центральної Ради. Так, 17 травня 1918 р. на нараді при Міністерстві праці Української Держави було ухвалено рішення щодо забезпечення діяльності районних комісаріатів праці в таких містах як Київ, Харків, Катеринослав, Одеса, Ростов-на-Дону, Чернігів, Вінниця та Рівне⁶⁷¹. Оскільки на місцях продовжували свою діяльність фабричні інспектори та окружні інженери, Міністерством праці спільно із Міністерством торгівлі була розроблена і видана «Інструкція фабричним інспекторам, окружним інженерам і місцевим комісарам Міністерства праці по догляду за виконанням законів по охороні праці в підприємствах, підлеглих догляду Фабричної інспекції і окружних інженерів, і про взаємовідносини між Фабричними інспекторами і окружними інженерами і місцевими комісарами Міністерства праці», яка тимчасово розмежовувала їх повноваження⁶⁷².

⁶⁷⁰ Терела Г. В. Система органів нагляду за додержанням робітничого законодавства за доби Української Центральної Ради. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 45.

⁶⁷¹ Протокол засідання Ради при Міністерстві праці. 17.05.1918. *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 13. Арк. 14.

⁶⁷² Інструкція фабричним інспекторам, окружним інженерам і місцевим Комісарам Міністерства праці по догляду за виконанням законів по охороні праці у підприємствах,

Згідно з Інструкцією функції місцевих органів Міністерства праці Української Держави покладалися на комісарів праці, які мали провадити свою діяльність на підставі постанови Тимчасового уряду від 11 липня 1917 р., а також інструкцій та вказівок, отриманих від міністерства. Окрім комісарів праці «догляд за виконанням робітничого законодавства» повинні були здійснювати також фабричні та окружні інспектори. При цьому інструкцією розмежовувалися та конкретизувалися їхні повноваження. Основну роль у здійсненні нагляду за додержанням робітничого законодавства, у тому числі з питань страхування працівників у разі нещасного випадку, а також з питань охорони праці продовжували виконувати фабричні та окружні інспектори, які реалізовували владні повноваження, передбачені фабричним законодавством царської Росії. На комісарів праці покладалися посередницькі обов'язки з врегулювання розбіжностей між працівниками і промисловцями, однак повною мірою реалізувати такі повноваження комісари могли лише за умови функціонування примирно-третейських установ, які планувалося створити у вигляді примирних камер та третейських судів. Це засвідчило намір відмежувати функцію власне нагляду та контролю від посередницької (примирної) функції. Тимчасово вирішення конфліктів між робітниками і підприємцями в порядку, визначеному законами Тимчасового уряду «Про порядок розгляду і прикладення діючих законів про охорону праці» від 22 червня 1917 р. та «Про примирні інституції» від 5 серпня 1917 р., покладалося на Департамент взаємовідношення праці та капіталу Міністерства праці Української Держави.

20 жовтня 1918 р. Радою Міністрів Української Держави був ухвалений Закон «Про штати центральних установ Міністерства праці», який маючи зворотну дію, набував чинності з 1 червня 1918 р. Штатний розпис

підлеглих догляду Фабричної інспекції і окружних Інженерів, і про взаємовідносини між Фабричною інспекцією і окружними Інженерами і місцевими Комісарами Міністерства праці. *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 49. Арк. 1.

передбачав наявність у складі Департаменту охорони праці Міністерства праці Української Держави таких посад: директор, два віце-директори, фахівець з особливих доручень, старший інспектор, два інспектори-фахівці, три молодші інспектори, начальник відділу, чотири старші діловоди, два секретарі, вісім діловодів, дванадцять канцелярських урядовців першого рангу, десять – другого рангу та два – третього рангу. 8 червня 1918 р. при Департаменті охорони праці був організований інспекторський відділ, головним завданням якого стала координація діяльності районних, окружних і місцевих комісарів праці шляхом видання відповідних постанов та інструкцій для втілення законів про охорону праці.

Окрім того, Департамент охорони праці, очолюваний інженером-технологом Р. А. Войцеховським, був наділений нормотворчими повноваженнями та ретельно працював над інституційним закріпленням нової системи нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, безпосередньо провадячи нормопроєктувальну діяльність щодо розробки проекту Закону про інспекції праці. Інспекції праці, за задумом урядовців, мали замінити комісаріати праці на місцях.

Оскільки в питаннях робітничого законодавства зберігала дію значна кількість законодавчих актів Російської імперії та Тимчасового уряду, Департаментом охорони праці було проведено велику роботу з перекладу українською мовою тих законів і розпоряджень, які стосувалися охорони праці, а також з їх друку та поширення на місцях. Департамент опікувався забезпеченням необхідною інформацією місцевих комісарів праці, прагнучи ознайомити останніх з інструктивними матеріалами щодо обсягу їх компетенції, планів діяльності та порядку взаємовідносин з Міністерством праці. Одним із напрямів діяльності Департаменту охорони праці був розгляд скарг робітників та фабрично-заводських комітетів щодо випадків порушень підприємцями колективних договорів, закриття підприємств та звільнення робітників.

Отже, в період Гетьманату діяли фабричні інспекції та комісаріати праці. Було створено Міністерство праці, одним із підрозділів якого – Департаментом охорони праці, активно провадилася нормопроєктувальна діяльність, спрямована на формування власної системи органів праці, зокрема інспекцій праці.

Згідно з Законом УНРади «Про тимчасову адміністрацію областей Західно-Української Народної Республіки» від 16 листопада 1918 р. зберігали чинність правові акти Австро-Угорщини до видання відповідних актів ЗУНР, якщо не суперечили її законодавству. Це стосувалося й правової бази діяльності фабричних інспекцій. Усі адміністративні органи з державними службовцями, що склали письмову присягу, продовжували діяльність під керівництвом Державного Секретаріату як найвищого органу виконавчої влади. Одним із секретаріатів у складі Тимчасового Державного секретаріату (Ради державних секретарів) ЗУНР, сформованого 9 листопада 1918 р., було секретарство праці і суспільної опіки. У складі нового уряду ЗУНР, призначеного УНРадою 4 лютого 1919 р., секретарство праці і суспільної опіки ліквідовано, було лише секретарство громадських робіт. Натомість у складі Державного секретарства внутрішніх справ створений відділ праці і суспільної опіки, очолюваний заступником секретаря⁶⁷³.

26 грудня 1918 р. у своїй програмній Декларації Директорія УНР заявила про наміри створення нових, справедливих соціальних і політичних форм⁶⁷⁴. Порятунком держави від подальшого «господарського та промислового занепаду... та безоглядної експлуатації робітництва» очільники Директорії вбачали можливим, зокрема, через запровадження на підприємствах «державного робітничого контролю»⁶⁷⁵.

⁶⁷³ Гай-Нижник П. Інститут місцевих комісарів та комендантів за Центральної Ради (1917 – 1918 рр.). С. 213, 217.

⁶⁷⁴ Декларація Української Директорії, що зробила Директорія від 26 грудня 1918 року. *Відродження*. 1918. 26 (13) грудня. № 219 (Додаток).

⁶⁷⁵ Там само.

Намагаючись задовольнити інтереси робітників, Постановою від 9 грудня 1918 р. Директорією УНР були відмінені всі закони і постанови гетьманського уряду в сфері робітничої політики. Був поновлений восьмигодинний робочий день, відновлено право на укладання колективних договорів, проведення страйків, поновлювалися права робітничих фабричних комітетів⁶⁷⁶.

Реагуючи на чисельні факти закриття значної кількості підприємств після повалення Гетьманату, Рада Народних Міністрів УНР Постановою від 30 грудня 1918 р. визначила низку заходів, спрямованих на врегулювання цієї проблеми. Так, усі заводи, фабрики та майстерні Києва, які діяли до 14 грудня 1918 р., повинні були негайно відновити виробництво та допустити робітників до праці. Заводоуправлінням заборонялося припиняти роботу без згоди міністра праці. За невиконання цих положень заводууправління притягувалися до відповідальності за законами воєнного часу⁶⁷⁷.

Безпосереднє вирішення робітничого питання покладалося на Міністерство праці, яке в складі уряду В. Чехівського очолив Л. Михайлів (як перший, так і другий були членами УСДРП). Практикою Міністерства праці став прийом різного роду робітничих делегацій. Задля вирішення проблем, з якими зверталися останні, створювалися урядові комісії. Так, наприкінці грудня 1918 р., реагуючи на візит до міністра праці делегації від професійної спілки металістів Києва, та з метою з'ясування причин закриття низки металургійних заводів Міністерство праці УНР заснувало спеціальну комісію з представників від Міністерства праці, Міністерства торгівлі й промисловості, Центрального бюро профспілок м. Києва, профспілки «Металіст», представників (по одному) від заводських комітетів і заводууправлінь⁶⁷⁸. Відреагувало Міністерство праці також на прибуття

⁶⁷⁶ Там само.

⁶⁷⁷ Журнал Ради Народних Міністрів від 30. 12. 1918 р. № 13. *Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки 1918-1920 : документи і матеріали* : у 2-х т. Т. 1. С. 135.

⁶⁷⁸ В Міністерстві праці. *Нова Рада*. 1919. 2 січня (19 грудня 1919 р.). № 2. С. 3.

делегатії від робітників м. Конотоп у справі звільнення гетьманським урядом залізничників та безробіття, заснувавши чергову спеціальну комісію для з'ясування ситуації⁶⁷⁹.

Усвідомлюючи, що контроль за тією чи іншою окремою галуззю не рятував загального становища, 14 січня 1919 р. Директорія видала Закон про контроль за підприємствами, які закривалися або припиняли діяльність. При Міністерстві праці УНР була створена центральна комісія, в кожному губернському місті – губернські комісії⁶⁸⁰. Якщо з'ясовувалося, що підприємство закривалося навмисне, підприємці притягувалися до кримінальної відповідальності (арешт строком від 3-х до 6-ти місяців або ув'язнення до 1 року 4 місяців). Голова комісії мав право накладати арешт на рахунки підприємства. Втім, через військові події в січні – лютому 1919 р. заснування цих комісій відбулося лише в Києві, Вінниці та Житомирі. Останні до того ж не встигли розгорнути діяльність через захоплення влади більшовиками⁶⁸¹.

Ситуація із вирішенням соціально-економічних питань значно погіршилася після відходу від влади соціалістичних лідерів: голови Директорії В. Винниченка і голови Ради Міністрів В. Чехівського, і приходу до керма держави діячів правого напрямку. Уряд, сформований 13 лютого 1919 р., на чолі якого став маловідомий і неавторитетний економіст право-соціалістичної орієнтації С. Остапенко, відмовився від багатьох задекларованих лозунгів Директорії, в тому числі з робітничого питання⁶⁸². Міністерство праці в уряді С. Остапенка було ліквідовано.

Ситуація змінилася лише з черговою зміною уряду, який очолив 9 квітня 1919 р. Б. Мартос. Уже 12 квітня 1919 р. у своїй програмній декларації РНМ УНР проголосила основним завданням відновлення «продуктивної діяльності народного труда». Великі надії поклалися на

⁶⁷⁹ Там само.

⁶⁸⁰ Андрусишин Б. І. Робітнича політика українських урядів (1917–1920 рр.). С. 294–295.

⁶⁸¹ Там само. С. 295–296.

⁶⁸² Там само. С. 281.

профспілки, уряд декларував «повну волю професійного руху на Україні»⁶⁸³. Знову було відновлено діяльність Міністерства праці на чолі із галицьким соціал-демократом Й. Безпалком.

Констатуючи важке становище робітників, Міністерство праці намагалося взяти ситуацію на місцях під контроль через комісаріати праці. Останні функціонували на основі постанови Тимчасового уряду від 11 липня 1917 р. як за часів Центральної Ради, так і Гетьманату, а тому саме через них було найпростіше впроваджувати політику міністерства. Водночас через неодноразову зміну військово-політичної обстановки місцеві комісаріати доводилося створювати практично наново. Комісари праці призначалися Міністерством праці із кандидатур, запропонованих центральними бюро професійних спілок. Кошторисом місцевих органів праці, який був розроблений ще за Гетьманату та використовувався Директорією в перші місяці існування, передбачалося фінансування 15-ти комісаріатів, на утримання яких виділялося 27 765 крб. на місяць⁶⁸⁴.

У жовтні 1919 р. Департаментом охорони праці Міністерства праці Директорії УНР були розроблені нові штати місцевих комісаріатів праці, серед яких чотири (Київський, Катеринославський, Харківський та Одеський) отримали статус районних. До складу кожного з них входили, крім районного комісара, його помічник, 2 інспектори-фахівці, місцевий комісар, 2 інспектори, старший діловод, діловод місцевого комісара, статистик, 2 рахівники, канцелярський урядовець та друкарка. В інших місцях передбачалося створити ще 5 районних комісаріатів, під керівництвом яких мали працювати 47 комісарів та 90 молодших інспекторів. Всього за штатним розписом передбачалося 9 посад районних комісарів, 51 – місцевий комісар,

⁶⁸³ Декларація правительства Б. Мартоса від 12.04.1919 р. *Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки 1918-1920 : документи і матеріали* : у 2-х т. Т. 2. С. 520.

⁶⁸⁴ Андрусишин Б. І. Робітнича політика українських урядів (1917–1920 рр.). С. 247.

102 – молодших інспектори, 51 – статистик, а загалом по Україні штат районних комісарів повинен був нараховувати 457 службовців⁶⁸⁵.

Наприкінці 1919 р. виконуючий обов'язки міністра праці С. Гольдельман видав розпорядження місцевим комісаріатам праці вжити заходів щодо негайного відновлення діяльності всіх робітничих організацій, а саме: робітничих (фабрично-заводських) комітетів, профспілок, робітничих клубів, кооперативів⁶⁸⁶. На комісарів праці покладался обов'язок забезпечувати широку гласність законів через місцеву пресу, поширювати їхній зміст серед робітників та доводити до відома цивільної і військової влади на місцях. Однак на практиці втілити ці наміри було вкрай важко, реальне життя часто йшло всупереч волі центрального керівництва. «Все лихо Директорії було в тому, – зазначав В. Винниченко, – що вона не мала відповідних органів, які проводили би в життя її програму»⁶⁸⁷.

У роки Директорії УНР продовжували працювати й фабричні інспектори, однак вони мали вужчі повноваження порівняно з дореволюційним періодом, здійснюючи лише санітарний та технічний нагляд. Так, старшим фабричним інспектором Харківської губернії за 2 тижні (з 15 лютого по 1 березня 1919 р.) було здійснено 12 санітарно-технічних оглядів промислових закладів у Харкові та видано 2 дозволи на встановлення парових двигунів. Натомість інші питання у сфері нагляду і контролю за дотриманням робітничого законодавства покладалися на комісаріати праці. Зокрема, за повідомленням фабричного інспектора 4-го відділення Харківської губернії від 19 лютого 1919 р., робітники, що зверталися до

⁶⁸⁵ Там само. С. 247–248.

⁶⁸⁶ Розпорядження Міністерства праці УНР всім районним та місцевим комісарам праці. *ЦДАВО України*. Ф. 3305. Оп. 1. Спр. 4. Арк. 18.

⁶⁸⁷ Винниченко В. Відродження нації: (Історія української революції [марець 1917 р. – грудень 1919 р.]). Нью-Йорк. Ч. 3. 1968. С. 184.

нього з питань порушення їхніх прав, направлялися чи до комісара праці, чи до правління лікарняних кас⁶⁸⁸.

Міністерством народного господарства, у віданні якого перебували фабричні інспекції, були розроблені тимчасові штати фабричної інспекції. Останні були затверджені Кабінетом Народних Міністрів 6 вересня 1919 р. На утримання фабричних інспекторів уряд виділив 399 750 грн.⁶⁸⁹

Повноваження Міністерства праці були виписані в його Статуті, ухваленому Малою Радою Міністрів 25 червня 1921 р., – уже в період діяльності уряду УНР в екзилі⁶⁹⁰. Так сталося, що протягом всього свого існування Директорія жодного разу не розповсюджувала юрисдикції на всю територію України. Оскільки підконтрольні їй території через військові дії весь час змінювалися, то проведення внутрішньої політики перебувало в великій залежності від загальної військово-політичної ситуації на фронтах. Тому саме період перебування уряду Директорії УНР в екзилі став найбільш продуктивним у плані законотворчості. При цьому Міністерству праці вдалося не лише розробити проекти законів, а й частину з них ухвалити представницьким органом Державного центру УНР в екзилі – Радою Республіки. Остання була утворена 3 лютого 1921 р. відповідно до Закону УНР «Про Раду Республіки» від 9 січня 1921 р. і офіційно проіснувала до 5 серпня 1921 р. Починаючи з жовтня 1920 р. посаду міністра праці обіймав В. Садовський.

Згідно зі Статутом Міністерство праці визначалось як окрема центральна державна установа УНР, яка відає усіма справами, що виникають із взаємин між підприємцями і робітниками в усіх галузях «найманої як

⁶⁸⁸ Фабричний інспектор 4 дільниці Харківської губернії Старшому фабричному інспектору Харківської губернії [Доповідна записка]. 19.02.1919 р. *Державний архів Харківської області*. Ф. 922. Оп. 1. Спр. 242. Арк. 20.

⁶⁸⁹ Журнал засідання Кабінету Народних Міністрів 06.09.1919 р. Ч. 185. *Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки 1918-1920: документи і матеріали* : у 2-х т. Т. 1. С. 492.

⁶⁹⁰ Статут Міністерства праці УНР. *ЦДАВО України*. Ф. 1065. Оп. 4. Спр. 22. Арк. 1–3.

фізичної, так і інтелектуальної праці»⁶⁹¹. Серед першочергових завдань Міністерства праці було розроблення законопроектів та нагляд за втіленням у життя законів про охорону життя, здоров'я та гігієнічних умов праці для робітників усіх галузей, де застосовувалася наймана праця⁶⁹².

Одним із департаментів, які визначалися «вищими органами адміністративно-технічного керування і догляду» був Департамент охорони праці. Він у свою чергу поділявся на такі відділи: охорони праці в промислі, гірництві, транспорті, торгівлі; охорони праці в рільництві і огородництві, лісництві та в інших галузях, тісно з ними пов'язаних; охорони праці в ремісництві і «хатній» промисловості; комісарсько-інспекторський відділ та відділ конфліктів⁶⁹³. На комісарсько-інспекторський відділ покладался обов'язок організації місцевих установ Міністерства, координація та нагляд за їх діяльністю.

Отже, в УНР доби Директорії нагляд і контроль за додержанням робітничого законодавства здійснювала низка державних органів, з-поміж яких фабричні інспекції, що діяли відповідно до законодавства царської Росії, та комісаріати праці, що функціонували на підставі постанови Тимчасового уряду від 11 липня 1917 р. Центральною державною установою, до повноважень якої належало здійснення нагляду за додержанням законодавства про працю, було Міністерство праці. У його структурі діяв Департамент охорони праці. Вищим органом при Міністерстві праці виступала Головна рада соціального забезпечення й охорони праці та підлеглі їй на місцях районні ради. Місцевими органами Міністерства праці виступали комісаріати праці. Однак, відповідно до розроблених урядовцями законопроектів, їх повинні були замінити інспекції праці, які мали діяти на

⁶⁹¹ Там само. Арк. 3.

⁶⁹² Там само.

⁶⁹³ Там само.

нових організаційно-правових засадах, закріплених у текстах розроблених урядом УНР в екзилі законопроектів⁶⁹⁴.

4.3. Реалізація нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю в радянський період

Радянський період функціонування органів нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства можна поділити на кілька етапів з урахуванням політико-правових чинників, які визначали особливості організаційно-правового забезпечення їх діяльності. За основу періодизації ми будемо брати нормативно-правові акти, які визначали правовий статус інспекції праці як профільного органу нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю з огляду на його місце в системі органів нагляду і контролю, взаємодію з іншими інституціями. Спираючись на нормативно-правову базу та широкий спектр правозастосовних документів, опрацьованих у архівних фондах, з'ясуємо характерні організаційно-правові та функціональні принципи, які визначали специфіку діяльності інспекції праці. Це, зі свого боку, уможливить виокремлення організаційно-правових моделей нагляду і контролю в УРСР.

Упродовж умовно визначеного **першого етапу (18 травня 1918 – березень 1921 рр.)** відбувається створення сітки інспекцій праці в структурі державних органів управління працею. За нижню межу беремо декрет РНК Радянської Росії «Про заснування робітничої інспекції» від 18 травня 1918 р., яким керувалися при створенні інспекцій праці в УСРР. За верхню межу –

⁶⁹⁴ Терела Г. В. Нагляд і контроль за дотриманням робітничого законодавства за доби Директорії Української Народної Республіки. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 2. С. 48.

рішення X з'їзду РКП(б) про передачу функцій охорони праці від НКП і місцевих відділів праці до ВЦРПС.

Радянська влада позиціонувала себе як диктатура пролетаріату, що зумовлювало, з одного боку, ухвалення за досить короткий проміжок часу значної кількості нормативно-правових актів з метою всебічного врегулювання питань застосування праці, а з іншого – утворення органів державної влади задля ефективного втілення нормативних приписів у практику трудових відносин.

Одним із 12-ти секретарств першого радянського уряду України – Народного секретаріату, утвореного в Харкові 30 (17) грудня 1917 р. як альтернатива Генеральному секретаріатові УЦР⁶⁹⁵, було Секретарство праці, очолюване М. О. Скрипником. Не будучи спроможним одразу створити власний апарат, Народний Секретаріат використовував апарат місцевих Рад.

Відповідно до Тимчасового положення Тимчасового робітничо-селянського уряду України «Про організацію робітничо-селянської влади на місцях» організовувалися пересувні військово-революційні комітети та комітети бідноти, які створювалися, зокрема, на повітовому та губернському рівнях під загальним керівництвом відділу внутрішніх справ ТРСУУ. Окрім основних відділів ревкомів (військового, по боротьбі з контрреволюцією, народної міліції, продовольства і постачання, організації господарства), могли створюватися й інші на розсуд самих ревкомів, зокрема, відділи праці⁶⁹⁶.

Місцевими органами влади згідно з Конституцією УСРР, прийнятою 10 березня 1919 р. Третім Всеукраїнським з'їздом Рад і остаточно затвердженою на засіданні ВУЦВК 14 березня 1919 р., були міські й сільські ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів та обрані ними

⁶⁹⁵ Лупандін О. І. Народний секретаріат. *Енциклопедія історії України*: Т. 7 : Мі-О / Редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ : Вид-во «Наукова думка», 2010. 728 с. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Narodnyj_sekretariat

⁶⁹⁶ Терела Г. В. Організаційно-правове забезпечення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в радянській Україні (1917–1920 рр.). *Часопис Київського університету права*. 2017. № 2. С. 34–35.

виконавчі комітети, а також губернські, повітові й волосні з'їзди рад та обрані ними виконкоми. Впродовж квітня-травня 1919 р. тривало формування місцевих органів рад та їх виконкомів⁶⁹⁷. Відділи при виконкомах структурно включали підвідділи охорони праці, у віданні яких знаходилися інспекції праці. Інспекції поділялися на робітничі (правові), позадільничні, технічні та санітарні.

Згідно з «Положенням про підвідділи соціальної охорони праці відділів праці і соціального забезпечення місцевих відділів» на губернському рівні підвідділ охорони праці включав окрему секцію нагляду, до повноважень якої було віднесено: 1) керівництво усіма видами інспекцій праці; 2) розподіл повноважень між інспекторами всіх видів нагляду; 3) координація діяльності та зведення звітів всіх видів інспекцій; 4) реалізація «всіх директив і вказівок центрів сфери нагляду». Завданнями повітових підвідділів охорони праці були: 1) нагляд за впровадженням всіх «законоположень з охорони праці»; 2) нагляд за санітарно-технічним станом підприємств⁶⁹⁸.

Інспекції праці складалися з інспекторів та інспектрис, обраних радами профспілок, а за відсутності таких органів – конференцією представників профспілкових організацій. До доповідної записки НКП УСРР, датованої березнем 1919 р., докладався приблизний кошторис на утримання штату інспекторів праці. Виходячи з того, що в Радянській Росії на 19 губерній визначалося 650 посад робітничих інспекторів, НКП УСРР пропонував на території 9-ти українських губерній створити 300 районів. Визнаючи, що необхідний штат до наступного 1920 р. не буде можливості набрати через відсутність відповідних кандидатур, уряд пропонував початковий штат інспекторів чисельністю 150 осіб⁶⁹⁹.

⁶⁹⁷ Там само. С. 35.

⁶⁹⁸ Положення про підвідділи соціальної охорони праці відділів праці та соціального забезпечення місцевих відділів. *Державний архів Чернігівської області*. Ф. Р-5839. Оп. 1. Спр. 8. Арк. 7.

⁶⁹⁹ Зразковий кошторис до доповідної записки робітничо-селянського уряду України про заснування інституту робітничих інспекторів праці. *ЦДАВО України*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 216. Арк. 3.

Одним із організаційних принципів функціонування інспекцій праці в цей період можна виділити принцип виборності правових (робітничих) та призначення технічних інспекторів. Так, у червні 1919 р. НКП УСРР була розроблена Інструкція для розподілу губерній на дільниці для проведення виборів робітничих інспекторів. 16 червня 1919 р. на виконання Інструкції місцевим підвідділам охорони праці, робітничим інспекторам та інспектрисам був розісланий обіжник. Констатуючи, що робітничі інспектори обрані лише в губернських містах – «і то, не повний штат», та в невеликій кількості повітів, ставилося завдання докласти всіляких зусиль для поширення сфери діяльності інспекції на всю територію України. При цьому для визначення кількості дільниць пропонувалося керуватися такими міркуваннями: на кожного інспектора мало припадати близько 8–15 тис. працівників залежно від наявності промислових підприємств, шляхів сполучення тощо. Великі підприємства (5–10 тис. робітників) могли набувати статусу відокремлених дільниць та мати «особливого інспектора»⁷⁰⁰.

На відміну від правових інспекторів 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.

Наступним організаційним принципом системи інспекцій праці можна вважати поєднання принципу територіальності та спеціалізації. 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 спеціалізована «позадільнична інспекція» для охорони праці робітників транспортної, будівельної, земельної галузей, торговельних, конторських, поштово-телеграфних

⁷⁰⁰ Циркуляр № 4 місцевим підвідділам охорони праці, робітничим інспекторам та інспектрисам праці. 16.06.1919 р. *ЦДАВО України*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 213. Арк. 16.

службовців, домашньої прислуги, кустарів, ремісників і працюючих удома⁷⁰¹. Це засвідчувало намір розширити сферу дії інспекційного нагляду на якомога більшу кількість осіб, що працюють, зокрема, самозайнятих.

Останньою в низці інспекцій праці була створена санітарна інспекція відповідно до приписів постанови Уповноваженого РСФРР НКП при РНК УСРР та Народного комісаріату здоров'я від 20 червня 1920 р.⁷⁰². Передбачалося, що на території УСРР буде діяти 100 санітарних інспекторів з розрахунку, що один санітарний інспектор буде обслуговувати 2-3 дільниці робітничих (правових) інспекторів⁷⁰³.

Слід зазначити, що автори проекту Закону про інспекцію праці Директорії УНР критикували поділ радянської інспекції на правову, технічну та санітарну, слушно зазначаючи, що така система інспекційного нагляду надто складна, до того ж вона вимагає досить значної кількості фахівців: економістів, техніків, лікарів, канцеляристів тощо, знайти яких не уявляється можливим⁷⁰⁴. Фактичні дані доповідної записки інструктора відділу охорони праці Уповноваженого Наркомпрацсбезу РСФРР при РНК УСРР за результатами поїздки до Полтавської губернії, міст Кременчука та Катеринослава у червні 1920 р. тільки підтверджували такі слова. Інструктор повідомляв, що санітарна інспектриса, обіймаючи водночас посаду завідувача Полтавського підвідділу охорони праці, не може належним чином виконувати роботу. Інструктор вів з цього приводу переговори з міським відділом охорони здоров'я та просив виділити декілька лікарів для обслуговування інспекції, проте отримав відмову навіть у сумісниках у зв'язку з браком відповідних спеціалістів через епідемії та мобілізацію. Теж

⁷⁰¹ Положення про спеціальну позадільничну інспекцію деяких особливих галузей праці. *ЦДАВО України*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 213. Арк. 18.

⁷⁰² Постанова Уповноваженого НКП і Народного комісаріату здоров'я «Про санітарну інспекцію праці» *Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених Р.С.Ф.Р.Р.* 1920. Ч. 16. Ст. 313.

⁷⁰³ Доповідна записка Тимчасового раб.-сел. Уряду УСРР щодо видання декрету про санітарну інспекцію праці при НКП. *ЦДАВО України*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 217. Арк. 19.

⁷⁰⁴ Пояснююча записка до проекту Закону про Інспекцію праці. *ЦДАВО України*. Ф. 1065. Оп. 4. Спр. 22. Арк. 29.

саме стосувалося і технічного інспектора, який одночасно обіймав посаду в раднаргоспі. Перемовини інструктора відносно передачі інспектора виключно в розпорядження підвідділу «не увінчалися успіхом»⁷⁰⁵.

Організаційно-функціональним принципом інспекцій праці стало залучення профспілок як до формування складу інспекцій, так і до здійснення заходів нагляду та контролю. При профспілках усіх рівнів на той час створювалися відділи охорони праці. Деталізувала організацію їх діяльності «Інструкція відділам охорони праці при професійних спілках» від 13 грудня 1919 р., розроблена ВЦРПС та Народним комісаріатом праці та соціального забезпечення РСФРР⁷⁰⁶. Документ демонстрував спробу організаційно забезпечити контрольовану діяльність громадської за своєю природою організації з метою реалізації робітничої політики диктатури пролетаріату. До відділів охорони праці центральних спілок із правом дорадчого голосу входив представник (інструктор-організатор) відділу соціальної охорони праці Наркомпраці. До складу відділів охорони праці при місцевих (губернських та повітових) профспілках входив як постійний член із правом дорадчого голосу інспектор праці. Такі відділи при профспілках мали сприяти інспекції праці в забезпеченні практичного виконання приписів КЗпП, декретів, циркулярів, інструкцій щодо: 1) участі у знятті з робіт малолітніх; 2) спостереження за скороченням робочого дня підлітків та відвідування ними шкіл; 3) спостереження за дотриманням нормальної тривалості та розподілу робочого часу; 4) з'ясування необхідності та порядку застосування виняткових норм з охорони праці (нічні роботи, праця жінок, надурочні роботи тощо); 5) доведення до відома місцевого інспектора праці,

⁷⁰⁵ Доповідь про поїздку інструктора відділу охорони праці Уповноваженого Наркомтрудобезпеу РРФСР при РНК УРСР тов. Каба в Полтавську, Кременчук, Катеринослав. *ЦДАВО України*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 335. Арк. 9.

⁷⁰⁶ Інструкція відділам охорони праці при професійних спілках. *Державний архів Чернігівської області*. Ф. Р-5839. Оп. 1. Спр. 8. Арк. 29.

місцевого підвідділу охорони праці та вищих органів профспілок про всі порушення в галузі охорони праці⁷⁰⁷.

Інспектори та інспектриси праці обиралися радами профспілок, а за відсутності таких органів – конференцією представників профспілкових організацій. У свою чергу для здійснення нагляду за застосуванням і дотриманням законів, правил, обов'язкових постанов, інструкцій з охорони праці інспектори були зобов'язані: 1) брати активну участь у діяльності профспілок, лікарняних кас, фабрично-заводських комітетів з метою з'ясування умов праці як на окремих підприємствах, так і цілих галузях промисловості; 2) залучати до роботи з нагляду представників фабзавкомів. Керівництво діяльністю місцевих відділів охорони праці при профспілках покладалося на контрольно-інструкторську секцію підвідділу охорони праці губернського відділу праці⁷⁰⁸. Тож діяльність профспілок у сфері нагляду та контролю за охороною праці проводилася у взаємодії та під контролем державних органів, що засвідчувало процес зрощення владного (партійного більшовицького) апарату та профспілкового активу, заклало основу подальшого одержавлення громадської організації.

Інспектори праці могли бути відкликані місцевими радами (бюро) профспілок, що роз'яснював циркуляр НКП РСФРР від 18 лютого 1920 р. Правом усунення інспекторів від посади наділялися також виконкоми місцевих рад або відділи праці, вносячи відповідне подання до місцевих об'єднань профспілок. У разі виникнення розбіжностей питання передавалося для остаточного вирішення НКП за погодженням із ВЦРПС⁷⁰⁹.

Нагляд за наповненістю штатів місцевих інспекцій праці покладалася на контрольно-інструкторську підсекцію підвідділу охорони праці губернського відділу праці. На останню покладалася організація виборів інспекторів. Але

⁷⁰⁷ Там само. Арк. 29 зв.

⁷⁰⁸ Інструкція до Положення про підвідділи соціальної охорони праці. *Державний архів Чернігівської області*. Ф. Р–5839. Оп. 1. Спр. 8. Арк. 12.

⁷⁰⁹ Циркуляр відділу соц. охорони праці НКТ РРФСР усім губернським підвідділом охорони праці № 59 від 18.02.1920 р. *Державний архів Полтавської області*. Ф. Р–2243. Оп. 1. Спр. 57. Арк. 18.

самі ці вибори були формальними, як слідує зі змісту «Інструкції до Положення про підвідділи соціальної охорони праці». У документі зазначалося, що вибори найкраще проводити шляхом направлення представника, у крайньому випадку – «шляхом зносин із повітовим відділом праці і бюро профспілок»⁷¹⁰.

На практиці залучення профспілок до діяльності контрольно-наглядових органів відбувалося не так активно, як декретувалося, і часто замінювалося партійним представництвом⁷¹¹. Зокрема, інструктор відділу охорони праці Уповноваженого Народного комісаріату праці і соціального забезпечення РСФРР при РНК УСРР І. Полтавченко після робочої поїздки до Катеринослава в червні 1920 р. доповідав про те, що три інспектори праці були висунуті не конференцією робітників чи профрадою, як це передбачено Декретом, а були делеговані більшовицькою партією, працювали не за визначеним планом, а «обстеження проводились спорадично за викликом, за вказівкою». Водночас контактів із професійними спілками не було, комісії з охорони праці не були створені, тому, на думку І. Полтавченка, діяльність підвідділу виявилася «відірваною від робітничих мас»⁷¹². У звіті Борзенського (Чернігівської губернії) повітового відділу праці повідомляли про неодноразові звернення до профбюро з проханням надіслати особу на посаду інспектора праці, чого не було зроблено. Тільки наприкінці грудня повітовий партком зобов'язався направити такого представника⁷¹³. Це ілюструвало втілення принципу партійної (більшовицької) приналежності як

⁷¹⁰ Інструкція до Положення про підвідділи соціальної охорони праці. *Державний архів Чернігівської області*. Ф. Р–5839. Оп. 1. Спр. 8. Арк. 12.

⁷¹¹ Терела Г. В. Залучення профспілок до здійснення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в Україні у 1917–1921 роках. *Проблеми законності* : зб. наук. праць / відп. ред. В. Я. Тацій. Харків : Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2017. Вип. 139. С. 25.

⁷¹² Доповідь інструктора відділу охорони праці Уповноваженого Наркомтрудсобесу РРФСР при Раднакомі УСРР тов. Полтавченко. *ЦДАВО України*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 335. Арк. 1.

⁷¹³ Доповідь Борзенського трудового відділу за час від 5 червня 1920 року по 1 січня 1921 р. *Державний архів Чернігівської області*. Ф. Р–3926. Оп. 1. Спр. 86. Арк. 34.

допуску до служби в інспекції праці та про підміну профспілкового представництва партійним.

До функціональних принципів інспекції праці можна віднести принцип поєднання колегіального та одноосібного ухвалення рішень інспекторами. Робота інспекцій усіх видів повинна була проводитися за можливості колегіально⁷¹⁴. Якщо колегія не приймала погодженого рішення, питання переносилося до відповідного відділу праці для ухвалення остаточного рішення. 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 Харкові⁷¹⁵. Інструктивно визначався обсяг питань, які потребували колегіального розгляду та тих, що приймалися одноосібно. Так, пропозиції щодо притягнення до юридичної відповідальності роботодавців на підставі рішення суду, до якого передавалася справа, спеціальні інспектори мали вносити на колегію «всіх агентів нагляду» на відміну від правових інспекторів, які мали право ухвалювати такі рішення одноосібно⁷¹⁶.

Оскільки законодавством передбачалося створення розгалуженої 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 документу, що носив 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

⁷¹⁴ Становище НКП. Основні положення взаємин інспекторів праці з агентами спеціального нагляду (інспекторами технічними та санітарії). *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 13. Арк. 83.

⁷¹⁵ Зведення про діяльність підвідділів охорони праці в Україні (Харківського, Одеського, Донецького, Катеринославського, Миколаївського та Полтавського). *ЦДАВО України*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 335. Арк. 31.

⁷¹⁶ Інструкція про порядок притягнення до відповідальності осіб, винних у невиконанні чи порушенні правил охорони праці. *ЦДАВО України*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 213. Арк. 22.

був спонукати «...до енергійної і активної діяльності спеціальних інспекторів»⁷¹⁷.

Водночас на нормативному рівні передбачалася координація діяльності інспекторів, що дає підстави для виокремлення і такого функціонального принципу. Відповідно до приписів «Інструкції до Положення про підвідділи соціальної охорони праці» секція нагляду підвідділу охорони праці губернського відділу праці повинна була періодично (не рідше одного разу на два тижні) скликати наради всіх інспекторів праці для узгодження їх діяльності, інструктування та обміну досвідом. Раз на три місяці мав проводитися з'їзд правових, технічних та санітарних інспекторів⁷¹⁸.

В Інструкції бажаною визначалася організація курсів для технічних та санітарних інспекторів, що не підтверджувало звичної для сьогодення вимоги щодо постійного підвищення кваліфікації фахівців.

Декрет РНК УСРР «Про заснування Робітничої інспекції праці» уповноважував інспекцію здійснювати, як нагляд, так і контроль, безпосередньо застосовувати заходи, спрямовані на охорону безпеки, життя і здоров'я працівників. Таке загальне визначення контрольно-наглядових повноважень інспекторів у роки реалізації так званої «революційної доцільності» часто призводило до застосування заходів, не передбачених на нормативному рівні. У Циркулярі НКП РСФРР від 25 липня 1919 р. відзначалися факти самостійного скорочення робочого часу інспекторами праці з огляду на «особливу шкідливість» робіт та наголошувалося, що таке право належить виключно НКП РСФРР за погодженням із ВЦРПС⁷¹⁹.

У період становлення радянської влади в Україні та реалізації політики «воєнного комунізму», що супроводжувалося встановленням правового

⁷¹⁷ Становище НКП. Основні положення взаємин інспекторів праці з агентами спеціального нагляду (інспекторами технічними та санітарії). *ЦДАВО України*. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 13. Арк. 83.

⁷¹⁸ Інструкція до Положення про підвідділи соціальної охорони праці. *Державний архів Чернігівської області*. Ф. Р–5839. Оп. 1. Спр. 8. Арк. 11.

⁷¹⁹ Циркуляр НКП РРФСР № 44 всім губернським підвідділам соц. забезпечення та охорони праці, інспекторам праці та центральним комітетам проф. об'єднань. 25 липня 1919 р. *Державний архів Чернігівської області*. Ф. Р–5839. Оп. 1. Спр. 8. Арк. 28.

режиму загальної трудової повинності та трудової мобілізації, докорінним чином змінювалися задекларовані завдання інспекції праці. Разом з іншими державними органами інспекція праці безпосередньо залучалася до забезпечення трудової мобілізації. Це засвідчує, що соціальним призначенням інспекції праці в період «воєнного комунізму» були не охорона та захист трудових прав, а забезпечення виконання обов'язку працювати. Для прикладу, за даними Борзенського повітового відділу праці Чернігівської губернії, за період з 01 по 31 грудня 1920 р. було залучено до робіт 48 трудових дезертирів, поставлено на облік 96 спеціалістів. Були, зокрема, ухвалені обов'язкові постанови «про реєстрацію юристів-практиків»⁷²⁰.

Централізовану систему органів нагляду і контролю щодо забезпечення загальної трудової повинності становили очолювані Всеукраїнським комітетом для проведення загальної трудової повинності (далі – Всеукркомпраці) (який своєю чергою підпорядковувався Головампраці РСФРР), губернські, повітові, міські та волосні комітети із загальної трудової повинності. Для їх оперативного створення на місцях були використані апарати місцевих органів Наркомпраці УСРР – відділів праці при виконкомах місцевих рад. Політику в сфері праці в цей період в УСРР втілювало Управління Уповноваженого об'єднаного Народного комісаріату праці та соціального забезпечення РСФРР, забезпечуючи тим самим кероване із більшовицької Росії управління процесами зайнятості та працевлаштування⁷²¹.

Постановою РНК УСРР від 14 лютого 1921 р. з метою здійснення нагляду за притягненням громадян до трудової повинності й раціональним використанням трудових ресурсів були мобілізовані усі робітничі, технічні та

⁷²⁰ Зведення від Борзенського відділу праці під час від 1 до 31 грудня 1920 р. *Державний архів Чернігівської області*. Ф. Р–3926. Оп. 1. Спр. 86. Арк. 29.

⁷²¹ Терела Г. В. Нагляд і контроль щодо забезпечення мобілізаційного характеру трудової діяльності в УСРР за часів воєнного комунізму. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Сер.: Юридичні науки : зб. наук. пр. / Херсон. держ. ун-т. Херсон, 2017. № 5. Том 1. С. 57.

санітарні інспектори праці, начальники губернських та повітових управлінь охорони праці, їх відділів і підвідділів, а також роз'їзні інспектори та асистенти інспекторів⁷²². При цьому інспектори всіх видів нагляду без згоди губернських управлінь чи Уповноваженого НКП РСФРР при РНК УСРР не могли бути ніким переведеними або відкликаними з органів охорони праці на інші роботи.

Негативне ставлення населення до загальної трудової повинності викликало супротив її проведенню, у тому числі й на рівні співробітників державних органів. Так, у звіті Кобеляцького повітового відділу праці повідомлялося, що не всі завдання компраці вдалося виконати, тому що заступник начальника міліції відмовляв у наданні послуг міліціонерів «...під приводом, що останні роззуті і роздягнені, між тим, як всі міліціонери були прекрасно одягнені та взуті»⁷²³.

В умовах несприйняття населенням загальної трудової повинності більшовицька влада приділяла значну увагу агітації, використовуючи її в якості ідеологічної зброї. В одному з інструктивних документів до предмету «культурно-просвітницької та агітаційної діяльності» санітарно-просвітницької секції підвідділу охорони праці губернського відділу праці було віднесено «сучасне законодавство і радянську політику в сфері охорони праці». На інспекторів праці покладалося проведення відповідних лекцій та бесід із працівниками під час кожного відвідування підприємств⁷²⁴. При санітарно-просвітницькій секції для організації та методичного забезпечення таких лекцій створювалася лекційна колегія.

В умовах загальної трудової мобілізації контроль за дотриманням приписів постанови Ради робітничо-селянської оборони (Радоборони) «Про

⁷²² Постанова РНК «Про мобілізацію робітників охорони праці». *Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1921. 30 січня–15 лютого. Ч. 2. Ст. 71.

⁷²³ Звіт про діяльність Кобеляцького повіткомпраці (повітового комітету праці) з початку організації 18 червня до 31 грудня 1920. *Державний архів Полтавської області*. Ф. 3872. Оп. 1. Спр. 432. Арк. 67.

⁷²⁴ Інструкція до Положення про підвідділи соціальної охорони праці. *Державний архів Чернігівської області*. Ф. Р–5839. Оп. 1. Спр. 8. Арк. 12.

спосіб реєстрації і використання робітників закритих підприємств» від 27 квітня 1920 р. покладалася на Народний комітет державного контролю (далі – Наркомдержкон), до здійснення якого залучалися органи управління працею. Так, Наркомдержконтролем і НКП РСФРР була ухвалена спільна «Постанова про здійснення контролю за правильним застосуванням Положення про найм робітників і службовців через підвідділи обліку і розподілу робочої сили», якою доказом правильності прийняття на роботу визначався так званий «листок виконання», без наявності якого жоден робітник чи службовець не міг бути зарахований на роботу⁷²⁵. Правильно оформлений листок свідчив про правильність проведення найму і надавався для перевірки під час ревізій. Окремо складалися списки за іменними вимогами, коли на роботу запрошувався конкретний працівник. Випадки порушення визначеного порядку передавалися відділенням Держконтролю для розслідування⁷²⁶. У звіті Кобеляцького повітового комітету праці повідомлялося, що тільки за період із листопада 1920 р., коли почали видаватися такі листи виконання (трудові картки), до закінчення 1920 р. було мобілізовано 762 особи⁷²⁷.

Порядок проведення контролю деталізувала «Інструкція місцевим відділенням Держконтролю щодо проведення контролю за правильністю найму робітників і службовців через підвідділи обліку і розподілу робочої сили відділів праці»⁷²⁸. Органи Держконтролю покладалися на підтримку

⁷²⁵ Постанова НК Державного контролю та НК праці про здійснення контролю за правильним застосуванням положення про найм робітників та службовців через підвідділи обліку та розподілу робочої сили відділу праці. *Державний архів Полтавської області*. Ф. Р–2243. Оп. 1. Спр. 56. Арк. 4.

⁷²⁶ Інструкція місцевим відділенням Держконтролю до проведення контролю за правильністю найму робітників та службовців через підвідділи обліку та розподілу робочої сили відділів праці. *Державний архів Полтавської області*. Ф. 3181. Оп. 1. Спр. 1. Арк. 2.

⁷²⁷ Звіт про діяльність Кобеляцького повіткомпраці (повітового комітету праці) з початку організації 18 червня до 31 грудня 1920. *Державний архів Полтавської області*. Ф. 3872. Оп. 1, Спр. 432. Арк. 66–66 зв.

⁷²⁸ Інструкція місцевим відділенням Держконтролю до проведення контролю за правильністю найму робітників та службовців через підвідділи обліку та розподілу

профспілок. Так, відповідно до Інструкції, місцевими відділеннями останнього могли запрошуватися спеціальні співробітники, яких на посади контролерів висували профспілки.

Контроль поділявся на періодичний і систематичний. Метою проведення періодичних ревізій була перевірка доцільності прийняття працівників за іменними вимогами, а також настільки працівники відповідали заявленим вимогам своїми «...теоретичними і практичними пізнаннями або політичними поглядами»⁷²⁹. Здійснювався контроль періодично на основі матеріалів, які надавалися підвідділом обліку і розподілу робочої сили і стосувався лише тих наймодавців, які скористалися правом залучення за іменними вимогами. Такий вид контролю був виїзним, і контролери проводили перевірки безпосередньо на підприємстві.

Систематичний контроль полягав у здійсненні попередніх та наступних ревізій зарплатних відомостей. Якщо дані на працівника вперше вносилися до відомості, до них обов'язково мали докладатися листки виконання.

25 лютого 1920 р. шляхом злиття органів Народного комісаріату державного контролю УСРР і Верховної соціалістичної інспекції була створена Робітниче-селянська інспекція УСРР, реорганізована у свою чергу 23 травня 1920 р. в Народний комісаріат робітниче-селянської інспекції УСРР⁷³⁰. У наказі Народного комісаріату робітниче-селянської інспекції УСРР від 17 червня 1920 р. за підписом його очільника М. О. Скрипника роз'яснювалися особливості здійснення нагляду співробітниками НК РСІ УСРР. Слід звернути увагу, що здійснення саме нагляду (а не контролю) за дотриманням законності в діяльності підконтрольних установ належало до основних завдань РСІ. У Наказі зазначалося: «Із «Положення» про РСІ і декретів про держконтроль ясно випливає, що представники РСІ, яку б

робочої сили відділів праці. *Державний архів Полтавської області*. Ф. 3181. Оп. 1. Спр. 1. Арк. 2.

⁷²⁹ Там само.

⁷³⁰ Мовчан О.М. Робітниче-селянська інспекція. *Енциклопедія історії України*. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Robitnycho_selianska

посаду вони не обіймали, не мають права самостійно втручатися в адміністративні права установи»⁷³¹. Зазначаючи непоодинокі випадки нерозуміння співробітниками того факту, що вони «...не можуть давати розпоряджень чи наказів непідконтрольним установам», у наказі попереджалося, що така поведінка буде розглядатися «...як перевищення прав, присвоєних співробітниками РСІ за посадою»⁷³².

Таким чином, період «воєнного комунізму» в УСРР позначився створенням під загальним керівництвом більшовиків централізованої системи органів нагляду і контролю щодо забезпечення загальної трудової повинності. Ними стали очолювані Всеукркомпраці (який у свою чергу підпорядковувався Головкомпраці РСФРР) губернські, повітові, міські та волосні комітети по загальній трудовій повинності. Для їх оперативного створення на місцях були використані апарати місцевих органів Наркомпраці – відділів праці при виконкомах міських і сільських рад робітничих, селянських і червоно-армійських депутатів, у складі яких функціонували інспекції праці. Політику в сфері праці в цей період в УСРР втілювало Управління Уповноваженого об'єднаного Народного комісаріату праці та соціального забезпечення РСФРР, забезпечуючи тим самим кероване із більшовицької Росії управління процесами зайнятості та працевлаштування. Нагляд за дотриманням порядку найму і звільнення працівників здійснювали органи Народного комісаріату державного контролю (реорганізованого в Народний комісаріат Робітничо-селянської інспекції). Задля здійснення нагляду за притягненням громадян до трудової повинності і раціональним використанням трудових ресурсів були мобілізовані усі робітничі, технічні та санітарні інспектори праці. Профспілки, втративши роль опонента державної влади та ставши її активним союзником, що випливало з логіки розвитку держави пролетаріату,

⁷³¹ Наказ № 39 від 17.06.1920. *Державний архів Полтавської області*. Ф. 3181. Оп. 1. Спр. 1. Арк. 108.

⁷³² Там само.

активно залучалися до виконання органами влади контрольно-наглядових функцій у сфері праці.

Другий етап (березень 1921 р. – 26 квітня 1922 р.) – інспекція праці в віданні ВЦРПС і місцевих рад профспілок. За нижню межу взято рішення Х з'їзду РКП(б) про передачу функцій охорони праці від НКП і місцевих відділів праці до ВЦРПС. За верхню межу – Постанова ВУЦВК «Про передачу Управлінню Уповнаркомпраці* державних функцій охорони праці» від 26 квітня 1922 р.

Рішення про передачу функцій охорони праці від НКП і місцевих відділів праці до ВЦРПС і місцевих рад профспілок було ухвалено на Х з'їзді РКП(б) (8–16 березня 1921 р.), який увійшов в історію рішенням про зміну політики «воєнного комунізму» новою економічною політикою. Відділи охорони праці діяли при губернських радах та повітових бюро професійних спілок. У статті радянської «Енциклопедії держави і права» визнавалося, що керувати країною і реалізовувати «диктатуру без найтіснішого зв'язку з профспілками ... ми зрозуміло не могли б не тільки протягом двох років, а й 2-х місяців»⁷³³. Якщо РКП (б) станом на 1920 р. нараховувала 611 тис. членів, то професійні спілки об'єднували водночас понад 4 млн членів.

Однак така ситуація щодо надання профспілкам функцій здійснення державного нагляду за охороною праці тривала недовго. Уже через рік – 26 квітня 1922 р. – була ухвалена Постанова ВУЦВК «Про передачу Управлінню Уповнаркомпраці державних функцій охорони праці», згідно з якою всі державні функції з охорони праці, зокрема, інспекція праці, санітарна і технічна інспекції були передані із Південного бюро ВЦРПС та інших профспілкових органів до Управління Уповноваженого НКП РСФРР

* Управління Уповноваженого Народного комісаріату праці і соціального забезпечення РСФРР при Раді народних комісарів УСРР

⁷³³ Цит. по: Терела Г. В. Профспілковий контроль у поглядах радянських науковців (період нової економічної політики). *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2019. № 21. С. 14.

при РНК УСРР і його місцевих органів⁷³⁴. Ухваленню цієї постанови передувало проведення Пленуму ВЦРПС, на якому наголошувалося на необхідності посилення нагляду за дотриманням законів, особливо на приватних середніх та дрібних підприємствах. За профспілками залишалися повноваження брати участь у виборах інспекторів, укладенні колективних договорів, розробленні правил з охорони праці. Як зазначалося в циркулярі Уповнаркомпраці від 02 травня 1922 р. № 938, «...інспекція праці повинна бути підпорядкована НКП»⁷³⁵. Фактична передача усього державного апарату з охорони праці по всій території УСРР мала відбутися не пізніше 15 травня 1922 р.

Третій етап (26 квітня 1922 р. – червень 1933 р.) – інспекція праці в структурі НКП та його місцевих органів. За нижню межу взята Постанова ВУЦВК «Про передачу Управлінню Уповнаркомпраці державних функцій охорони праці» від 26 квітня 1922 р. За верхню межу – постанова ЦВК і РНК СРСР та ВЦРПС «Про об'єднання Народного комісаріату Союзу РСР з Всесоюзною Центральною Радою Професійних Спілок» від 23 червня 1933 р. На третій умовно виділений етап припадає період створення та діяльності спеціалізованої прокуратури з трудових справ (1925 – 1931 рр.).

Причина переходу інспекцій праці до структури державних органів управління працею полягала в новому характері соціально-економічних відносин періоду НЕП. У січні 1922 р. голова 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 чи до безбитковості, не завжди відповідатиме

⁷³⁴ Терела Г. В. Профспілковий контроль за дотриманням законодавства про працю в Україні у період нової економічної політики. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2018. № 16. С. 24.

⁷³⁵ Циркуляр Управління УпНКП РРФСР при РНК УСРР. 02.05.1922 р. № 938. *Державний архів Полтавської області*. Ф. Р–2243. Оп. 1. Спр. 10. Арк. 23.

інтересам робітників⁷³⁶. 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»⁷³⁷, а потім – Кодекс законів про працю УСРР (далі – КЗпП), введений у дію з 15 листопада 1922 р.

До компетенції союзного НКП, який розпочав діяльність 15 липня 1923 р., належало здійснення нагляду за однаковим застосуванням законодавства про працю. Такі ж повноваження у межах УСРР мав республіканський НКП. Окрім того, до повноважень останнього належало регулювання заходів з охорони праці, у тому числі керівництво всіма видами інспекцій праці на території УСРР. Місцевими органами НКП УСРР були відділи та інспектури виконавчих комітетів рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів⁷³⁸.

Згідно зі ст. 146 КЗпП 1922 р. нагляд за виконанням усіма установами, підприємствами, 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 інспекцію⁷³⁹. Повноваження інспекторів конкретизувалися в новому Наказі інспекції праці (ухвалений на відміну Наказу інспекції праці від 15 грудня 1919 р.), затвердженому Постановою НКП СРСР від 16 жовтня

⁷³⁶ Терела Г. В. Профспілковий контроль за дотриманням законодавства про працю в Україні у період нової економічної політики. С. 23.

⁷³⁷ 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.

⁷³⁸ Терела Г. В. Організаційно-правове забезпечення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в Україні у період нової економічної політики. *Право та державне управління* : збірник наукових праць / [за ред. О. В. Покатаєвої]. У 2-х т. Запоріжжя : КПУ. 2018. № 3 (32). Т. 1. С. 15.

⁷³⁹ Кодекс законов о труде. *Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины*. 1922. № 52. Ст. 751.

1923 р. До завдань інспекції було віднесено здійснення нагляду за виконанням усіма без винятку підприємствами, установами і господарствами (у тому числі 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. Слід акцентувати, що нагляд встановлювався не за дотриманням, а виконанням правових актів, тобто передбачав активну поведінку щодо реалізації обов'язку працювати. Як відомо, в період НЕП відбувся перехід у сфері праці від загальної трудової повинності до договірних трудових відносин, урегульованих на нормативному рівні в КЗпП УСРР 1922 р. У процесі їх реалізації мав виконуватися обов'язок працювати, оскільки право на працю на законодавчому рівні не закріплювалося, звідси, залишаючись при цьому природним правом людини. Конституція УСРР 1919 р. визнавала «обов'язки всіх громадян Республіки на працю» (ст. 28)⁷⁴⁰, Конституція УСРР 1929 р. визначала «працю за обов'язком» (ст. 14)⁷⁴¹. Тому нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю в цей період слід розглядати не стільки як складову захисту трудових прав, скільки як спосіб забезпечення належних умов праці для виконання такого обов'язку. Характерно, що в тогочасних звітах органів праці, велика кількість яких зберігаються в архівних фондах, йдеться про умови, охорону праці, але немає згадки про захист прав. Для прикладу, у звіті підвідділу охорони праці Полтавського губернського відділу праці за квітень 1923 р. повідомлялося про масові обстеження приватних виробничих і торговельних підприємств для

⁷⁴⁰ Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки. (березень 1919). *Собрание Указаний и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины*. 1919. № 19. Ст. 204.

⁷⁴¹ Конституція (основний закон) Української соціалістичної радянської республіки: затв. Постановою XI Всеукраїнського з'їзду рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів від 15 травня 1929 р. *Вісті ВУЦВК*. 1929. № 143 (23 червня).

«здійснення перевірок і з'ясування умов праці»⁷⁴². У Плані практичного застосування постанови Пленуму ВЦРПС щодо охорони праці в умовах Полтавщини від 28 березня 1922 р. зазначалося: «Визнаючи величезне значення збереження живої робочої сили пролетаріату як класу в цілому, що сприяє збільшенню продуктивності праці» профспілки повинні рішуче добиватися того, щоб як на державних, так і на приватних підприємствах дотримувалися всі закони та правила, що гарантують охорону праці робітників»⁷⁴³. У резолюції Другого з'їзду профспілок України, який відбувся 3–8 листопада 1924 р. увага акцентувалася на тому, що органи охорони праці повинні домагатися здійснення таких заходів, які «оздоровлюючи умови праці, одночасно сприяють підняттю продуктивності праці»⁷⁴⁴.

Виборність інспекторів продовжувала залишатися організаційно-правовим принципом інспекції праці в період НЕП. Інспектори та інспектриси стали обиратися відповідно до вимог ст. 129 КЗпП УСРР. Влітку 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 мала оціночний характер, а саме: 1) достатній рівень грамотності і загального розвитку; 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 із господарсько-промисловим життям; 4) достатнє знайомство із законодавством про працю та загальною політикою радянської влади в робітничому питанні; 5) організаційний досвід, стійкість, твердість на основі даних про попередню

⁷⁴² Підвідділ охорони праці (квітень м-ць 1923 р.). *Державний архів Полтавської області*. Ф. Р–3872. Оп. 1. Спр. 1025. Арк. 87.

⁷⁴³ План практичного застосування постанови Пленуму ВЦРПС щодо охорони праці в умовах Полтавщини. *Державний архів Полтавської області*. Ф. Р–2243. Оп. 1. Спр. 20. Арк. 1.

⁷⁴⁴ Другий з'їзд профспілок України, 3–8 листопада 1924 р. *ЦДАВО України*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 2606. Арк. 189.

роботу⁷⁴⁵. Набір таких оціночних вимог не дозволяє виокремити фаховість як організаційний принцип інспекції праці. У доповіді про стан охорони праці в Україні упродовж 1924–1925 рр. наголошувалося на необхідності підвищення кваліфікації інспекторів праці⁷⁴⁶.

На практиці принцип виборності інспекторів був далекий від реалізації. Так, у доповідній записці про результати обстеження стану охорони праці на Київщині за 1924–1925 рр. повідомлялося про те, що інспектори праці жодного разу на робітничих конференціях не обиралися, натомість «зазвичай делегувалися губкомом»⁷⁴⁷ (губернський комітет – вищий орган КП(б)У на рівні губернії).

10 січня 1924 р. на виконання постанови 4-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 праці⁷⁴⁸. Тоді ж РНК УСРР були затверджені штати губернських відділів праці⁷⁴⁹ (таблиця 5):

Таблиця 5

Штатний склад відділів праці

Штатний склад губерніальних відділів праці	Промислові губернії				
	Одещина	Київщина	Харківщина	Катерино- славщина	Донеччина
1	2	3	4	5	6

⁷⁴⁵ Циркуляр «Про перевибори інспекції праці» № 76. 02.07.1923. *ЦДАВО України*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 1301. Арк. 54.

⁷⁴⁶ Доповідь про стан охорони праці в Україні у 1924-1925 рр. (відіслано до Держплану 4.05.1926 р.). *ЦДАВО України*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 2606. Арк. 105.

⁷⁴⁷ Доповідь про результати обстеження постановки охорони праці Київщини. *ЦДАВО України*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 2115. Арк. 16.

⁷⁴⁸ Інструкція про організацію губерніальних відділів праці. *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1924. 16 лютого. Ч. 3. Ст. 19.

⁷⁴⁹ Про штати губерніальних відділів праці: постанова РНК від 10.01.1924 р. *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1924. 16 лютого. Ч. 3. Ст. 20.

Продовження таблиці 5

1	2	3	4	5	6
Завідувач губернського відділу праці	1	1	1	1	1
Інспектура охорони праці					
Старший інспектор, він же 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
Позарайоннні 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
Штатний склад губерніяльних відділів праці	Хліборобські губернії				
Назва посади	Полтавщина	Поділля	Чернігівщина	Волинь	
Завідувач губернського відділу праці	1	1	1	1	
Інспектура праці					
Старший інспектор – він же 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	

Така реорганізація підвідділів охорони праці в інспектури викликала негативне ставлення НКП УСРР, посадовці якого вважали за необхідне

зберегти за його місцевими органами попередню назву – відділи праці – з тих міркувань, що останні виконували на місцях не лише інспекторські функції, а й суто адміністративні, які полягали у здійсненні контролю і нагляду за втіленням у життя всіх законів і заходів щодо праці, зокрема, навіть права контролю над окружними виконками, якого (права контролю) всі інші інспектури не мали⁷⁵⁰.

Постановою ВУЦВК «Про ліквідацію губерній та перехід на триступеневу систему управління» було передбачено з 15 червня 1925 р. утворити 41 округ та реорганізувати апарати окружних виконкомів, їх відділів та інспектур до 1 липня 1925 р. Відповідно до нового адміністративного поділу урядом були затверджені нові штати НКП та окружних інспектур праці – усього 802 посади⁷⁵¹.

Проте на практиці працювало значно менше інспекторів. Наприкінці 1925 р. в Україні нараховувалося 155 правових інспекторів, 70 – технічних, 32 – санітарних. За своїм соціальним складом 75 % становили робітники, 22,3 % селяни, і лише 2,7 % – службовці. Членів КП(б)У було 77%. Стаж роботи в профспілках мали 83,1 % інспекторів⁷⁵².

У 1928 р. було прийняте нове Положення про окружні з'їзди рад, окружні виконавчі комітети, їх відділи та інспектури. Виконком знову став включати окремий відділ праці, який, як і до 1925 р., поділявся на підвідділи, одним з яких був підвідділ охорони праці. При цьому інспектура праці входила до складу виконкому окремою структурною одиницею.

До повноважень підвідділу охорони праці належало: 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

⁷⁵⁰ НКП, 06.07.1925. Секретно. Циркулярно. Всім зав. окружним та відділам праці України. *Державний архів Полтавської області*. Ф. Р-2222. Оп. 1. Спр. 5. Арк. 73.

⁷⁵¹ 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.

⁷⁵² Доповідь про стан охорони праці в Україні у 1924–1925 рр. (відіслано до Держплану 4.05.1926 р.). *ЦДАВО України*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 2606. Арк. 105.

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 праці⁷⁵³.

Ще одним із підвідділів відділу праці був тарифно-конфліктний зі спектром таких повноважень: 1) безпосередньо або через районних і дільничних інспекторів праці наглядати за виконанням приписів постанов урядів СРСР і УСРР про заробітну плату, контролювати її вчасну виплату; 2) організовувати 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 комісій⁷⁵⁴.

Період НЕП позначився характерними особливостями здійснення нагляду і контролю. По-перше, першочергове здійснення перевірок приватних та госпрозрахункових підприємств. 19 лютого 1922 р. місцевим відділам охорони праці та інспекторам був надісланий обіжник, у якому підкреслювалася необхідність перегляду методів роботи у зв'язку з новою економічною політикою радянської влади. Зокрема, пропонувалося провести обстеження приватних підприємств, на яких очікувалося найбільше порушень робітничого законодавства⁷⁵⁵, що засвідчувало упереджене ставлення до роботодавців підприємств приватної форми власності. Так, у звіті про діяльність Полтавського губернського відділу праці за березень 1923 р. повідомлялося про найбільшу кількість виявлених інспекторами праці правопорушень у вигляді недотримання санітарно-технічних норм та оформлення на роботу працівників без направлення біржі праці. При цьому

⁷⁵³ Устава 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.

⁷⁵⁴ Там само.

⁷⁵⁵ Циркуляр № 172, 19.02.1922. Всім відділам охорони праці, усім інспекторам праці. *Державний архів Полтавської області*. Ф. Р-2243. Оп. 1. Спр. 20. Арк. 46.

наголошувалося, що ці правопорушення припадають виключно на «приватно-власницьку промисловість»⁷⁵⁶.

Оскільки на практиці порушень законодавчих приписів, особливо щодо норм робочого часу, виявлялася значна кількість незалежно від форми власності підприємства, вирішити таку дилему вбачали за можливе через надання дозволів на використання виняткових норм. В 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 переглянути перелік підстав правопорушень, які при нинішніх умовах «абсолютно неминучі»⁷⁵⁷. Механізмом для визнання правомірності дій слугувала передбачена законодавством можливість надання дозволу НКП за погодженням із профспілками на застосування передбачених законом виняткових норм з охорони праці. Так, НКП УРСР мав приймати рішення за погодженням із ВУРПС щодо 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).

⁷⁵⁶ Підвідділ охорони праці (березень місяць). *Державний архів Полтавської області*. Ф. Р–3872. Оп. 1. Спр. 1025. Арк. 61 зв.

⁷⁵⁷ Циркуляр № 877 Всім губвідпраці, відділам охорони праці «Про лінію роботи в галузі охорони праці». *Державний архів Полтавської області*. Ф. Р–2243. Оп. 1. Спр. 49. Арк. 43.

Використовуючи такі повноваження профспілки реалізовували не захисну, а виробничу функцію, діяли не в інтересах працівників, а роботодавців. Для прикладу, сільськогосподарський інспектор праці Ніжинської окружної інспектури праці у звіті за 1927–1928 рр. повідомляв про виявлені випадки збільшення робочого часу підлітків до 10 годин з відому профорганізації⁷⁵⁸. Такий стан справ нівелював сутність профспілки як організації, покликаної захищати права працівників. Окрім того, перетворював виняткові трудові норми на декларативні, дозволяти застосовувати які мали право інспектори за згодою профспілок на власний розсуд. Так, Ніжинська окружна інспектура праці звітувала (за перше півріччя 1927–1928 рр.) про надання дозволу «відступлень від законодавства», а саме: застосування надурочних робіт для 418 робітників і службовців у кількості 8531 година, тоді як запит від роботодавців був на дозвіл для 465 осіб 1001 години⁷⁵⁹. У таких діях знаходила відображення організаційно-розпорядча функція інспекції праці.

Основним напрямом діяльності інспекції праці були перевірки підприємств, що відображало провідну контрольно-наглядову функцію інспекції. Для прикладу, за 1922–1923 рр. у Полтавській губернії всіма видами інспекцій було проведено 1007 обстежень та оглядів, із яких 69 % первинні, 31 % повторні. Під час обстежень було пред'явлено 408 вимог правового характеру, 589 – стосовно порушень санітарно-гігієнічних умов праці⁷⁶⁰. У доповіді Полтавського губерньського відділу праці (лютий 1923 р.) констатувалося зменшення штату через недостатнє фінансування: на всю губернію залишилося 12 робітничих (правових) інспекторів, 4 технічних та 3 санітарних⁷⁶¹.

⁷⁵⁸ Звіт про роботу сільськогосподарського інспектора праці за 1927–28 рр. *Державний архів Чернігівської області*. Ф. Р–6087. Оп. 1. Спр. 57. Арк. 34.

⁷⁵⁹ Відчит Ніжинської окрінспектури праці за перше півріччя 1927/28 рр. (з 01.10.27 по 01.04.1928). *Державний архів Чернігівської області*. Ф. Р–6087. Оп. 1. Спр. 57. Арк. 50.

⁷⁶⁰ Витяг з протоколу № 1 засідання Пленуму Губвиконкому від 1–2 лютого 1923 р. *Державний архів Полтавської області*. Ф. Р–3872. Оп. 1. Спр. 1025. Арк. 32.

⁷⁶¹ Там само.

Вихід із ситуації, зумовлений потребою скоротити державні видатки, при цьому впроваджуючи політику «...притягнення широких кіл працюючих до керування країною та організації масового контролю при централізованому плановому керівництві»⁷⁶² партійне керівництво вбачало в якомога ширшому залученні підконтрольних профспілок. Таке завдання реалізовувалося, зокрема, через запровадження так званих «позадільничних інспекторів», які утримувалися за рахунок профспілок та були одночасно як позаштатними інспекторами праці, так і профспілковими діячами. Проте на практиці, як засвідчують документи, такий підхід не сприяв ефективній співпраці. 4 червня 1923 р. Уповноваженим НКП РСФРР при РНК УСРР на місця був розісланий циркуляр, у якому перераховувалися недоліки організації позадільничної інспекції та відсутність їх належної взаємодії з відділами праці, а саме: 1) «неможливість керівництва» відділами праці позадільничними інспекторами; 2) перешкоди плановій діяльності позадільничної інспекції в зв'язку з виконанням такими працівниками профспілкових функцій; 3) «превалюючий вплив» профспілок та, як наслідок, порушення принципів діяльності місцевих відділів праці. Визнаючи недостатню кількість державних інспекторів, у циркулярі містилася вказівка подавати заяву зацікавленою профспілкою до відділу праці про необхідність виділення позадільничного інспектора. У разі погодження питання спілка виділяла кандидата на таку посаду, який мав підпорядковуватися виключно відділу праці⁷⁶³.

У період НЕП інспекція праці виконувала примирну, посередницьку функцію, яка полягала в реалізації заходів, спрямованих на попередження конфліктів між робітниками і роботодавцями підприємств приватної форми власності та в нагляді за діяльністю примирних органів (розціночно-

⁷⁶² Там само.

⁷⁶³ Циркуляр № 82 Всім губвідпрац. Губпрофрадам. 04.06.1923. *ЦДАВО України*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 1301. Арк. 47.

конфліктних, примирних комісій, третейських судів). У звіті Полтавського губернського відділу праці за квітень 1923 р. повідомлялося, що в разі виникнення колективних конфліктів, а таких найбільше фіксувалося на млинах, заводах із виробництва цегли та черепиці, – інспектор праці повинен був відвідати виробництво. Якщо конфлікт не вдавалося врегулювати на місці, справа передавалася до трудової сесії суду. З метою невідкладного вирішення таких питань встановлювалося щоденне чергування інспекторів праці з 10 до 12 години⁷⁶⁴.

Створення особливих трудових сесій народних судів, покликаних в умовах реалізації політики НЕП захищати робітників від порушень роботодавцями законодавства про працю, було передбачено Положенням про судовий устрій УСРР від 16 грудня 1922 р. (п «в» ст. 2)⁷⁶⁵. До складу трудової сесії входили постійний народний суддя та два постійні члени, один з яких обирався губернською радою профспілок, а другий делегувався губернським відділом праці. Такий склад трудових сесій мав на меті забезпечити зв'язок із профспілками та органами Наркомпраці УСРР на місцях і цим гарантувати справедливе вирішення трудових спорів⁷⁶⁶. Сесії створювалися при губернських судах, але одна установа на губернію, як засвідчила практика, була неспроможною вирішити всі справи. Тому з 1923 р. трудові сесії стали створюватися при народних судах, причому кількість таких сесій на губернію не обмежувалася⁷⁶⁷. Зі згортанням НЕП кількість трудових сесій народних

⁷⁶⁴ Підвідділ охорони праці (квітень м-ць 1923 р.). *Державний архів Полтавської області*. Ф. Р–3872. Оп. 1. Спр. 1025. Арк. 87.

⁷⁶⁵ Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету «Про надання чинності положенню про судовий устрій УСРР». *Збірник Указонень та Розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1922. 18 січня 1923 р. Ч. 54. Відділ. 1. Ст. 779.

⁷⁶⁶ Чехович В. А. Трудові сесії народного суду. *Юридична енциклопедія*. В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. URL: https://leksika.com.ua/10760803/legal/yuridichniy_protse

⁷⁶⁷ Власенко С. І. Положення про судоустрій УСРР 1922 р. *Велика українська юридична енциклопедія*: у 20 т. Т. 1 : Історія держави і права України / Андрусишин Б. І. та ін.; редкол. 1-го т.: В. Д. Гончаренко (голова) та ін. Харків : Право, 2016. 846 с. С. 583.

судів поступово зменшувалася. Положенням про судоустрій 1929 р. передбачалося утворення трудових сесій у містах і промислових населених пунктах за потребою, що визначалася окружним судом за погодженням з окружною радою профспілок та окружним органом НКП. З переходом УСРР у 1930 р. на двоступеневу систему управління (район – центр) кількість трудових сесій (перейменованих згодом на сесії народного суду з охорони праці та виробництва) суттєво скоротилася. Союзний Закон «Про судоустрій Союзу РСР, союзних і автономних республік» від 17 серпня 1938 р. їх утворення вже не передбачав⁷⁶⁸.

У звіті Ніжинської окружної інспектури за перше півріччя 1927–1928 рр. повідомлялося про «систематичний догляд» за рішеннями розціночно-конфліктних комісій, який здійснюється під час обстеження інспекторами підприємств. При продовженні конфлікту після розгляду в РКК справа передавалася до інспектури праці. Нагляд за законністю рішень примирних камер та третейських судів здійснювався шляхом перевірки протоколів їх засідань. Так, Ніжинська окружна інспектура повідомляла про припинення діяльності двох третейських судів за її рішенням⁷⁶⁹.

Зі свого боку, НКП УСРР мав право переглядати рішення інспекцій праці та третейських судів. У період українізації Наркомпраці в порядку нагляду була розглянута скарга Артємівської контори тресту Укрм'ясохолододобойні на постанову третейського суду при Артємівській окружній інспекції праці від 19 серпня 1926 р. з питання звільнення громадянки Хаймович за незнання української мови. Таке рішення було прийняте адміністрацією на виконання постанови ВУЦВК і РНК УСРР від 30 червня 1925 р. про українізацію радянського апарату. Справа розглядалася розціночно-конфліктною комісією та двічі третейським судом.

⁷⁶⁸ Там само.

⁷⁶⁹ Відчит Ніжинської окрінспектури праці за перше півріччя 1927/28 рр. (з 01.10.1927 по 01.04.1928). *Державний архів Чернігівської області*. Ф. Р–6087. Оп. 1. Спр. 57. Арк. 48.

Обґрунтовуючи рішення по справі, НКП УСРР наголосив, що адміністрація наділена правом звільнення осіб, які не вживали «жодних заходів для вивчення української мови, без виплати вихідної допомоги»⁷⁷⁰.

КЗпП 1922 р. закріпив правовий статус професійних спілок і їх органів на підприємствах і в установах, чому був присвячений окремий XV розділ. Відповідно до 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 установлених законом норм з охорони праці, виплати зарплати, правил санітарії і техніки безпеки, а також сприяння державним органам охорони праці. Таким чином, фабзавкоми виступали як низові інстанції здійснення контролю за дотриманням законодавства про працю та охорону праці. Для виконання цих завдань при фабзавмісткомх організовувалися комісії з охорони праці, які діяли на основі затвердженого про них положення. Оскільки закон не наділяв фабзавмісткоми адміністративними функціями, комітет повинен був у випадку виявлення правопорушень вдаватися до сприяння інспекції праці, санітарної чи технічної інспекції. У цьому виявлялася така ознака профспілкового контролю, як відсутність владних повноважень.

Профспілковий контроль передбачав дві основні сфери його дії, а саме: встановлення умов праці та дотримання встановлених умов праці. Відповідно до Положення про фабзавкоми і міськоми, затвердженого ВЦРПС та опублікованого 26 лютого 1925 р., перші мали право брати участь в укладенні колективних договорів і тарифних угод та здійснювати контроль за

⁷⁷⁰ Роль безпосередньо НКП у здійсненні нагляду під час розгляду скарг в НКТ. *Вестник Советской Юстиции*. Харків, 1927. № 2 (15 январа). С. 66–67, С. 66.

їх виконанням (тим самим визначалася така сфера профспілкового контролю, як встановлення умов праці). У «Плані практичного застосування постанови Пленуму ВЦРПС щодо охорони праці в умовах Полтавщини» ставилося за завдання під час укладання колективних договорів з підприємцями виключити всі норми щодо охорони праці, у тому числі технічні та санітарно-гігієнічні умови, які не передбачені законодавством⁷⁷¹.

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 формально 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 цей 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 праці⁷⁷².

На вимогу первинної профспілкової організації інспектор праці зобов'язаний був з'явитися на підприємство для розгляду питань щодо порушень законодавства про працю. Також інспектор був зобов'язаний терміново прибути на підприємство в разі нещасного випадку на виробництві для проведення розслідування. Проте відсоток розслідуваних нещасних випадків був дуже низьким, про що свідчать дані, наведені в таблиці 6.

⁷⁷¹ План практичного застосування ухвали Пленуму ВЦРПС щодо охорони праці в умовах Полтавщини. *Державний архів Полтавської області*. Ф. Р-2243. Оп. 1. Спр. 20. Арк. 1.

⁷⁷² Звернення трудящих до інспектора праці. *ЦДАВО України*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 1301. Арк. 25.

Таблиця 6

**Інформація про нещасні випадки, одержані та розслідуванні
Ніжинською окружною інспектурою праці за період з 1 жовтня 1926 р. по
1 квітня 1928 р.⁷⁷³**

Нещасні випадки	За період 01.10.1926 – 01.04.1927 р.	За період 01.04.1927 – 01.10.1927 р.	За період 01.10.1927 – 01.04.1928 р.
Інформація про які одержана	104 (100 %)	143 (100 %)	109 (100 %)
Розслідувано	9 (8,7 %)	32 (22,4 %)	5 (4,6 %)

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, що відзначалося в обіжнику НКП УСРР від 31 липня 1928 р. До зауважень було, зокрема, віднесено перекладення виконання обов'язків щодо обстежень на профспілки, коли інспектури обмежувались лише виданням її представникам відповідних мандатів. Неналежне ставлення до роботи ставилося в провину і самим профспілкам, які неодноразово без потреби та зі шкодою для роботи «змінювали представників, призначених для проведення обслідування»⁷⁷⁴.

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 в регулюванні і організації народного господарства. І. С. Войтинський, коментуючи названу статтю, підкреслював, що КЗпП, послідовно втілюючи класову точку зору, розмежовує виробничі завдання фабзавкомів і міськомів

⁷⁷³ Складено за: Звіт про роботу сільськогосподарського інспектора праці за 1927–28 рр. *Державний архів Чернігівської області*. Ф. Р–6087. Оп. 1. Спр. 57. Арк. 36.

⁷⁷⁴ Обіжник НКП УСРР № 814 до всіх окривділів та інспектур праці «Про підсилення роботи в справі обслідування дрібних кустарних та приватних підприємств». 31.07.1928. *Державний архів Полтавської області*. Ф. Р–2222. Оп. 1. Спр. 9. Арк. 126.

на державних і приватних підприємствах⁷⁷⁵. З цього випливало, що основною функцією профспілок на державних підприємствах була виробнича, і лише на приватних — захисна. Отже, по завершенню НЕП, остаточної націоналізації підприємств реалізація профспілками своєї основної захисної функції, що випливало з її призначення як громадської організації за своєю правовою природою, було зведено нанівець.

Зрештою, й у період НЕП, незважаючи на наділення профспілок значними повноваженнями у сфері нагляду і контролю, їх діяльність була детально урегульована цілою низкою запобіжних норм, які попереджали ймовірну самостійність окремих професійних спілок. Одним із організаційно-правових принципів діяльності профспілок був так званий «демократичний централізм». По-перше, КЗпП передбачав реєстрацію профспілок в їх об'єднаних 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 всі 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 централізму⁷⁷⁶. По-друге, фабзавкоми та міськоми 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. 54 і 55 КЗпП). По-третє, вищі профспілкові органи повинні були брати обов'язкову участь у вирішенні трудових спорів у примирних камерах та третейських судах (ст. 169 і ст. 171 КЗпП).

⁷⁷⁵ Терела Г. В. Профспілковий контроль за дотриманням законодавства про працю в Україні у період нової економічної політики. С. 26.

⁷⁷⁶ Там само.

Отже, у період НЕП профспілки не займалися безпосереднім адмініструванням у сфері здійснення нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю, не підміняли собою органи Народного комісаріату праці, в основі чого лежала обґрунтована головою радянських профспілок М. П. Томським теорія «радянського тред-юніонізму» про розходження інтересів робітників та роботодавців приватних і госпрозрахункових державних підприємств. У попередній період «воєнного комунізму», навпаки, роботодавці націоналізованих підприємств були представниками держави диктатури пролетаріату, що заперечувало саму можливість постановки питання про протиставлення інтересів робітників та роботодавців. Вимушено допускаючи діяльність приватних підприємств в умовах гострої економічної кризи, партійне (більшовицьке) керівництво зіштовхнулося з необхідністю повернення такого державного органу як прокуратура, що була ліквідована після жовтневого перевороту 1917 р. Ці політико-організаційні процеси супроводжувалися ідеологічним обґрунтуванням переходу від принципу «революційної доцільності» до принципу «революційної законності». Останній був взятий за основу правового режиму суспільства, «за якого пріоритетною цінністю слугували інтереси держави»⁷⁷⁷. «Нове право» мало стати інструментом здійснення функцій держави «та справляти значний вплив на виховання суспільства»⁷⁷⁸. Проте «революційна законність» передбачала не лише суворе дотримання закону, а й партійних директив. Так, у плані прокуратури Конотопської округи на 1931 р. підкреслювалася важливість з'ясування «в яких ланках не виконується, викривляється або затримуються темпи виконання директив партії та уряду й тим самим ламається революційна законність»⁷⁷⁹.

⁷⁷⁷ Губар С. Ідеологічні засади правового регулювання діяльності органів кримінальної юстиції в УСРР. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2015. № 1–2. С. 176.

⁷⁷⁸ Dorochoicz M., Kapica K. Prokuratorska kontrola prawa miejscowego. *Przegląd Prawa I administracji*, 2020. Tom CXXII. № 3994. С. 256.

⁷⁷⁹ План праці прокуратури 63 участку на 1931 рік. *Державний архів Сумської області*. Ф. Р–4775. Оп. 1. Спр. 15242. Арк. 4.

Першочергова роль у визнанні прокуратури гарантом законності в державі диктатури пролетаріату належала безпосередньо очільнику більшовиків В.І. Леніну, сутність поглядів якого зводилася до таких основних тез: 1) у всій радянській державі має бути єдиний і однаково зрозумілий правопорядок; 2) прокурор повинен підтримувати єдине розуміння закону незалежно від місцевих відмінностей та впливу; 3) прокурор не наділений адміністративними повноваженнями, він лише зобов'язаний стежити, щоб жодне рішення місцевого органу влади не порушувало закон; у разі виявлення такого порушення він зобов'язаний подати протест до суду; 4) для того, щоб мати можливість виконувати завдання захисту єдиного розуміння верховенства закону, прокурор повинен бути незалежним від місцевої влади⁷⁸⁰.

Визнаючи вирішальний вплив ленінських настанов на становлення соціалістичної моделі прокуратури, Марцін Лиско зауважує, що нормативно-правові акти в СРСР, які закріплювали статус прокуратури, відрізнялися від поглядів очільника більшовиків у важливому пункті щодо природи протесту прокурора. Останній мав спрямовуватися не до суду, а до органу, який видав оскаржуваний акт, або до органу вищого рівня⁷⁸¹, що призвело до нівелювання ролі суду.

На прокуратуру покладалося зміцнення «революційної законності», здійснення «догляду» не лише за діяльністю «усіх органів влади до сільрад включно», а й професійних організацій⁷⁸². Згідно з Положенням про судоустрій УСРР 1925 р. функція так званого загального нагляду прокуратури полягала в поширенні сфери дії як на органи влади (крім

⁷⁸⁰ Łysko M. Recepcja wzorów radzieckich w zakresie nadzoru ogólnego prokuratury w Polsce Ludowej. *Wielokulturowość polskiego pogranicza : ludzi – idee – prawo* : materiały ze zjazdu Katedr Historycznoprawnych, Augustów, 15–18 września 2002 roku / pod red. Adama Lityńskiego i Piotra Fiedorczyka Białystok : Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, 2003. P. 844.

⁷⁸¹ Там же. P. 845.

⁷⁸² Резолюція 2 сесії ВУЦВК IX скликання «Про революційну законність». *Збірник законень та розпоряджень Робітническо-Селянського Уряду України*. 1925. Ч. 90. Відділ перший. Ст. 516.

ВУЦВК та РНК УСРР), господарські установи, громадські та приватні організації, так і на приватних осіб⁷⁸³. Таким чином, у рамках радянської концепції нагляду забезпечувався «загальний (у деяких трактуваннях – «тотальний») контроль за різними сферами правовідносин»⁷⁸⁴.

Створення у складі прокуратури УСРР спеціалізованої прокуратури в трудових справах було визначено Положенням про судоустрій УСРР від 23 жовтня 1925 р.⁷⁸⁵. Цьому передувало запровадження посади прокурора з трудових справ при Верховному суді РСФРР згідно з Положенням про судоустрій РСФРР 1923 р.

Незважаючи на те, що прокуратура мала виключні повноваження на перевірку законності дій органів влади, в тому числі й інспекцій праці, в доповідній записці на ім'я губернського прокурора Київської губернії про роботу примирної камери Бердичівського повіту станом на 1 січня 1923 р. констатувалося, що період організації прокуратури в повіті характеризувався «незнанням і повною відірваністю від законності не лише господарських і державних, а й каральних органів»⁷⁸⁶.

Питання кадрового забезпечення прокуратури вирішувалося на засадах партійної (більшовицької) належності на відміну від принципу політичної нейтральності в демократичних країнах. Так, у звіті Прилуцької окружної прокуратури за 1928–1929 рр. був охарактеризований кадровий склад прокуратури як такий, де всі прокурори є членами партії, робітників та селян з-поміж них – 50%, службовців – 50%, висуванців – 40%, з них одна жінка, а

⁷⁸³ Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 23 жовтня 1925 р. «Положення про судоустрій УСРР». *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1925. Ч. 92–93. Відділ перший. Ст. 521.

⁷⁸⁴ Lapkin A. Legal Status of the Prosecutor's Office in Ukraine. *Teisė*. 2022. Vol. 124. P. 134. DOI: <https://doi.org/10.15388/Teise.2022.124.11>.

⁷⁸⁵ Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 23 жовтня 1925 р. «Положення про судоустрій УСРР». *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1925. Ч. 92–93. Відділ перший. Ст. 521.

⁷⁸⁶ Доповідь роботи камери Бердичівського повіту станом на 1 січня 1923 р. *Державний архів Житомирської області*. Ф. 5655. Оп. 1. Спр. 10. Арк. 1.

весь «прокурорський персонал бере активну участь в політичному житті округи і має достатнє навантаження громадськими обов'язками»⁷⁸⁷.

Утворення спеціалізованої прокуратури в трудових справах відбувалося шляхом виокремлення напряму діяльності прокуратури «в галузі трудового догляду». У складі центрального апарату Прокуратури УСРР був створений шостий підвідділ із трудових справ на чолі з завідувачем – помічником Генерального прокурора республіки. Кандидатура помічника Прокурора УСРР з трудових справ попередньо погоджувалася НКП УСРР та ВУРПС і затверджувалася Президією ВУЦВК. На місцях такі повноваження покладалися на помічника окружного прокурора з трудового догляду.

Однією із функцій прокуратури з трудових справ був нагляд за додержанням законодавства окружними інспектурами та районними інспекціями праці. Прокурор із трудового догляду відвідував із правом дорадчого голосу різного роду наради, що відбувалися в місцевих органах влади. З метою нагляду міг затребувати усі необхідні документи та матеріали. Наглядові повноваження спеціального прокурора з трудових справ при Прокуророві УСРР поширювалися як на місцеві органи праці, так і на центральний апарат НКП. Помічник прокурора республіки був наділений правом участі в розробці інструкцій, циркулярів, наказів НКП та перевірки відповідності вимогам законів нормативних актів, підготовлених без його безпосередньої участі. У разі визнання акта незаконним прокурор із трудового догляду звертався з поданням до органу, який видав такий акт, про його скасування або зміну. У випадку відмови виконання такої вимоги прокурор виносив протест на незаконний акт до вищестоящего органу з вимогою скасувати його або змінити. Протести на нормативні та розпорядчі акти місцевих органів праці подавалися до НКП. Зі свого боку, незаконні акти НКП опротестовувалися прокуратурою республіки до Президії ВУЦВК або РНК УРСР.

⁷⁸⁷ Доклад Прилуцької округової прокуратури за час з 1 жовтня 1928 р. по 1 жовтня 1929 р. *Державний архів Чернігівської області*. Ф. Р–5495. Оп. 1. Спр. 1108. Арк. 1.

Помічники прокурорів із трудових справ здійснювали нагляд за додержанням законів органами, які проводили дізнання і попереднє слідство. Таким органом дізнання були інспектори праці, а органом попереднього слідства виступали народні слідчі. Необхідність виділення зі складу інспекторів спеціального інспектора для ведення дізнань з трудових справ визначалася Циркуляром НКП СРСР від 11 квітня 1925 р.

Виконуючи функцію дізнання, інспектори праці порушували кримінальні справи, про що свідчать дані, наведені в таблиці 7. Зменшення кількості порушених справ очевидно пов'язано з початком практичної діяльності трудової прокуратури, наділеної такими повноваженнями.

Таблиця 7

Кількість кримінальних справ, порушених Ніжинською окружною інспектурою праці за період з 01.10.1926 р. по 01.04.1928 р.⁷⁸⁸

Порушено кримінальних справ	
За період з 01.10.1926 по 01.04.1927 р.	66 (66%)
За період з 01.04.1927 по 01.10.1927 р.	18 (18%)
За період з 01.10.1927 по 01.04.1928 р.	16 (16%)
Разом	100 (100%)

У звіті про діяльність прокуратури Київської округи за період з 1 жовтня 1926 р. по 1 жовтня 1927 р. зазначалося, що більша частина дізнань щодо порушення норм КЗпП та колективних договорів провадилася за скаргами працівників (140), за повідомленнями преси (6), за ініціативою інших органів (9)⁷⁸⁹. Дізнання в більшості випадків стосувалися порушення порядку залучення до надурочних робіт, робіт у нічний час, несплати страхових внесків.

⁷⁸⁸ Звіт про роботу сільськогосподарського інспектора праці за 1927–28 рр. *Державний архів Чернігівської області*. Ф. Р–6087. Оп. 1. Спр. 57. Арк. 35.

⁷⁸⁹ Діяльність окпрокуратури в галузі трудового догляду. *Державний архів Київської області*. Ф. Р–112. Оп. 1. Спр. 5252. Арк. 67.

Прокуратурою проводилися виїзні перевірки інспекцій праці. Для прикладу, в 1929 р. помічник прокурора з трудових справ Ніжинської округи Головіна обстежила роботу інспектора праці Ічнянського району. У складеному акті було зазначено низку порушень, які можна умовно поділити на такі види: 1) організаційні порушення: відсутність плану діяльності інспектора праці; «хаотичний стан правничого матеріалу»; відсутність контролю за діяльністю інспектора з боку районного виконавчого комітету, на президії якого жодного разу не заслуховувався звіт інспектора про виконану роботу; відсутність керівних вказівок інспектору з боку окружної інспектури праці; 2) порушення інспекційного нагляду: обстеження підприємств (а таких нараховувалося понад 30) інспектором не проводилися; відсутність належного нагляду за страхуванням найманих сільськогосподарських робітників, у результаті чого застрахованих осіб нараховувалося лише 44, що становило незначний відсоток; невжиття інспектором жодних заходів щодо зафіксованого повідомлення про один нещасний випадок. Як наслідок, прокурор ініціювала дисциплінарне провадження⁷⁹⁰.

Перевірки виконання законодавства про працю проводилися за скаргами та заявами громадян, а також на основі публікацій у засобах масової інформації. Зокрема, прокурор розглядав скарги на дії і рішення органів НКП, судових та конфліктних органів – розціночно-конфліктних комісій, примирних комісій при районних виконкомах, примирних камер третейських судів. За результатами розгляду скарг прокурор міг прийняти одне з рішень: залишити скаргу без задоволення; внести протест; притягнути винних до відповідальності⁷⁹¹. Так, Ніжинською окружною прокуратурою за звітний період 1927–1928 рр. було порушено 81 провадження з трудових справ, підставою яких були: оскарження рішень трудових сесій суду, скарги

⁷⁹⁰ Акт. 1929 р., жовтня 4-го дня. *Державний архів Чернігівської області*. Ф. Р-416. Оп. 2. Спр. 108. Арк. 28.

⁷⁹¹ Струневич О. П. Історія прокурорської діяльності в Україні : теоретико-правовий аналіз : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01. / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро, 2021. С. 192.

щодо невиплати страхових внесків, порушення порядку наймання робітників і службовців (поза біржею праці), скарги стосовно невиконання виконавчих листів трудових сесій суду⁷⁹². Найбільша кількість проваджень у Київській окрузі (за звітний період з 1 жовтня 1926 р. по 1 жовтня 1927 р.) відкривалася за скаргами найманих працівників (309 із 618). При цьому більшість скарг стосувалася підстав звільнення, зокрема, в зв'язку зі скороченням штатів, звільнення з посад під час територіальних зборів червоноармійців. Були скарги щодо непризначення пенсії за інвалідністю, порушення умов колективних договорів⁷⁹³. Для порівняння, в 1929 р. таких скарг у Київській окрузі було розглянуто вже 2000. Такі скарги надходили: від робітників – 30,3 %; від службовців – 46,2 %; від установ – 3,7 %, від червоноармійців – 12,3 %, за повідомленнями у пресі – 5,7 %, інших – 1,8 %⁷⁹⁴.

Коментуючи процес розгляду скарг прокурорами в Польській Народній Республіці після запозичення радянської моделі прокуратури, Марцін Лиско⁷⁹⁵ зазначає, що насправді така практика обтяжувала прокуратуру завданням розгляду широкого кола справ і змушувала деяких прокурорів взяти на себе роль посередника, звертаючись до органів влади та установ із втручаннями, які не ґрунтувалися на законі. Слушність такого висновку стосовно ситуації в УСРР можна проілюструвати звітом Прилуцької окружної прокуратури за 1928–1929 рр., в якому повідомлялося: «Виїжджаючи на підприємства та в радгоспи, прокурор на місці приймає скарги робітників і в межах можливості там їх вирішував»⁷⁹⁶.

Практика реалізації виїзних перевірок прокурорів засвідчує їх проведення із залученням представників від державних органів праці та

⁷⁹² Доклад про діяльність Ніжинської окрпрокуратури. *Державний архів Чернігівської області*. Ф. Р–416. Оп. 1. Спр. 927. Арк. 51.

⁷⁹³ Діяльність окрпрокуратури в галузі трудового догляду. *Державний архів Київської області*. Ф. Р–112. Оп. 1. Спр. 5252. Арк. 66–67.

⁷⁹⁴ Адміністративний догляд (з 1/X.–1926 р. по 1/X.–1927 р.). *Державний архів Київської області*. Ф. Р–112. Оп. 1. Спр. 6509. Арк. 7.

⁷⁹⁵ Łysko M. Recepcja wzorów radzieckich w zakresie nadzoru ogólnego prokuratury w Polsce Ludowej. Р. 853.

⁷⁹⁶ Доклад Прилуцької округової прокуратури за час з 1 жовтня 1928 р. по 1 жовтня 1929 р. *Державний архів Київської області*. Ф. Р–5495. Оп. 1. Спр. 1108. Арк. 34.

профспілок. У плані прокуратури Конотопської округи на 1931 р., передбачалося, зокрема, проведення прокуратурою наради з представників страхової каси, відділу праці, районної ради профспілок та інспектури праці для обговорення стану техніки безпеки на підприємствах, та запровадження практики «несподіваних навідувань (наскоків)» учасників наради для перевірки стану безпеки та вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень⁷⁹⁷.

Трудова прокуратура здійснювала нагляд за колективними договорами та тарифними угодами стосовно їх відповідності вимогам законодавства, своєчасністю їх реєстрації в органах НКП та виконанням. У разі виявлення порушення прокурор вимагав їх усунення. У випадку невиконання колективних та тарифних угод він міг порушити дисциплінарне, адміністративне або кримінальне переслідування.

Поширеною на той час підставою відкриття проваджень були повідомлення про порушення в сфері праці, оприлюднені в пресі. Так, у наведеній нижче таблиці 8 міститься витяг із задокументованих відомостей, складених окружним прокурором міста Бердичів, про опубліковані в місцевих часописах матеріали стосовно порушень у сфері праці, за якими передбачалося вжиття запобіжних заходів.

Таблиця 8

Відомості про діяльність органу прокурорського нагляду міста Бердичів щодо запобіжних заходів за матеріалами, вміщеними в часописах робітничими та сільськими кореспондентами (витяг)⁷⁹⁸

Назва часопису	Номер часопису	Назва статті	Заходи запобігання Окружної прокуратури
1	2	3	4

⁷⁹⁷ План роботи Конотопської учпрокуратури на час з 1/І по 31/ХІІ 1931 р. *Державний архів Сумської області*. Ф. Р–4775. Оп. 1. Спр. 15242. Арк. 24.

⁷⁹⁸ Відомості про діяльність органу прокурорського догляду Бердичищини, з боку запобігання по матеріалам, уміщеним в часописах рабкорами та сількорами. *Державний архів Житомирської області*. Ф. Р–5655. Оп. 1. Спр 1603. Арк. 29, 52–53.

1	2	3	4
Березень 1925 р.			
Рабочее эхо	8	«Печальная история»	Окружній інспектурі праці провести розслідування
Рабочее эхо	8	«Помогите найти работу»	Інспекторові охорони праці звернути увагу
Квітень 1925 р.			
Пролетарская правда	67	«Нужно остановить хозяйничанье»	Окружній інспектурі охорони здоров'я перевірити
Пролетарская правда	71	«Жандарм в кооперативе»	До Окружної інспектури охорони праці, провести дізнання.
Більшовик	82	«До самого даху хмара»	Окружній інспектурі охорони праці вжити належних заходів щодо усунення вад.
Пролетарская правда	90	«Экономия на недоплате»	До Окружної інспектури охорони праці, звернути увагу.

Нагляд трудової прокуратури поширювався на додержання законів при прийнятті та виконанні судових рішень як із цивільних, так і з кримінальних трудових справ. Для прикладу, Ніжинська окружна прокуратура за період з 1 жовтня 1926 р. по 1 жовтня 1927 р. прийняла участь у судових засіданнях трудової сесії суду, де були розглянуті 6 цивільних справ⁷⁹⁹. Як бачимо, наведені дані засвідчували незначну ефективність роботи трудової сесії суду, що зрештою призвело до скорочення штату трудової сесії та передачі справ до єднальної камери суду, прийняте Постановою Президії Ніжинського окружного виконкому від 7 жовтня 1929 р.⁸⁰⁰

Прокуратурою з трудових справ здійснювався нагляд за дотриманням законів примирними комісіями (камерами), які створювалися при районних виконавчих комітетах рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. Невийзний нагляд за їх діяльністю здійснювався шляхом

⁷⁹⁹ Доклад про діяльність Ніжинської окпрокуратури. *Державний архів Чернігівської області*. Ф. Р-416. Оп. 1. Спр. 927. Арк. 51.

⁸⁰⁰ Протокол Пленуму засідання Ніжинського Округового Суду з 13-го листопада 1929 р. *Державний архів Чернігівської області*. Ф. Р-416. Оп. 2. Спр. 558. Арк. 169.

опрацювання поданих до місцевих органів прокуратури повідомлень та супроводжуючих документів інспекторами праці. Таким чином, маємо приклад дублювання функцій двох державних органів, що «згідно з теорією управління... створює невизначеність в системі і призводить до її розбалансованості». Щодо цієї ситуації І. Крилова слушно зазначала: «Парадоксально, але факт: чим більше контрольно-наглядових установ, тим нижче рівень законності в країні»⁸⁰¹. Слід погодитися з висновком О. І. Скибенка про те, що власне функція «загального нагляду» за своєю природою «зводиться лише до дублювання перевірки, що має проводитись контрольним органом, тобто прокуратура в цьому випадку виконує субсидіарну роль, підміняючи повноваження іншого профільного інституту державної влади»⁸⁰². Проілюструвати таку ситуацію можна циркуляром Народного комісаріату Робітничо-селянської інспекції від 1 жовтня 1931 р. «Про розмежування функцій органів РСІ та прокуратури щодо розслідування та розв'язання робіськорівських нотаток», у якому визнавалося: «Відсутність розмежування функцій прокуратури та органів РСІ часто-густо приводить до паралелізму в роботі та затримки вирішення питань...»⁸⁰³. У відповідній записці завідувач відділу охорони праці НКП нарікав, що «прокуратура на місцях не лише не надає підтримки інспекції праці», але часто затримує розгляд справ, порушених інспекторами, щодо притягнення роботодавців до відповідальності»⁸⁰⁴.

13 березня 1926 р. до Житомирської окружної прокуратури від окружної інспектури праці надійшли акти про перевірку примирних комісій,

⁸⁰¹ Крилова І. Історичний нарис діяльності прокуратури. *Вісник Академії адвокатури України*. 2006. № 7. С. 161.

⁸⁰² Скибенко О. Конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах реформування : дис. ... канд. юрид. наук / Національна академія внутрішніх справ. Україна. Київ, 2021. С. 102.

⁸⁰³ Циркуляр НК РСІ № 12-0 «Про розмежування функцій органів РСІ та прокуратури щодо розслідування та розв'язання робіськорівських нотаток» від 01.10.1931. *Державний архів Полтавської області*. Ф. Р-2064. Оп. 1. Спр. 95. Арк. 7.

⁸⁰⁴ Доповідна записка про стан охорони праці та діяльність інспекції. *ЦДАВО України*. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 2606. Арк. 177.

що створювалися при райвиконкомках (Пулинському, Ярунському, Черняхівському та Радомишльському), а також звіт про роботу інспектора праці сільськогосподарських працівників. Саме для вирішення «наймицьких конфліктів», тобто трудових спорів працівників, що були на той час зайняті в сільському господарстві, з наймачами і мали створюватися такі комісії відповідно до положень глави 16 КЗпП УСРР 1922 р. та прийнятої постанови РНК УСРР від 28 лютого 1925 р. Проте з місць повідомляли, що в більшості райвиконкомів до створення таких комісій навіть не приступали, незважаючи на надіслані інспекцією праці листи до Окружного (Житомирського) виконавчого комітету вжити відповідних заходів. У результаті з 13-ти райвиконкомів інспекція праці відзначила задовільною діяльність лише одного з них – Нововолинського. Окружний інспектор праці нарікав: «Коли організація примирних комісій проходила незадовільно, то сама робота проводилася ще гірше»⁸⁰⁵. При перевірці роботи примирної комісії Пулинського райвиконкому фактично були виявлені тільки 13 заяв наймитів із заявлених 34-х⁸⁰⁶. Їх розгляд, як повідомлялося, не відбувся за неаявкою сторін, що вочевидь, засвідчувало або ж неналежну організацію, або недовіру працівників до роботи комісії. Спеціальний інспектор праці, що перевіряв сільськогосподарських робітників, при перевірці діяльності примирної комісії 14 січня 1925 р. у місті Ярунь Волинської округи констатував відсутність жодного засідання⁸⁰⁷. Однією з причин неналежної організації таких комісій визнавалася відсутність на місцях інструктивних документів.

Прокурорський нагляд за дотриманням законодавства про працю можна вважати ефективним, якщо прокурор своєчасно виявляє порушення приписів нормативно-правових актів, та домагається «усунення як означених

⁸⁰⁵ Житомирська округова інспекція праці до окружного прокурора [Доповідна записка]. 13.03.1926 р. *Державний архів Житомирської області*. Ф. Р–747. Оп. 1. Спр. 21. Арк. 11.

⁸⁰⁶ Акт, 1926 р., лютого 27 дня, м. Пулин Волинської округи. *Державний архів Житомирської області*. Ф. Р–747. Оп. 1. Спр. 21. Арк. 12.

⁸⁰⁷ Там само. Арк. 13.

порушень, так і обставин, що їм сприяють»⁸⁰⁸, а діяльність спеціалізованої прокуратури є системною. Проте архівні документи містять непоодинокі факти, що не засвідчують ефективність нагляду трудової прокуратури. Так, характеризуючи названий вид нагляду, в звіті про діяльність Ніжинської окружної прокуратури за 1927–1928 рр. посилалися на невелику кількість підприємств як причину незначної кількості виявлених порушень законодавства про працю. «Та й ті, що виникають, – продовжували укладачі звіту, – мають настільки дрібний характер, що часом зовсім не вимагають зосередження на собі уваги прокурорського нагляду»⁸⁰⁹. Водночас підприємств, як впливає зі згадуваного вище акта прокурора Головіної, на території лише одного Іченського району Ніжинської округи нараховувалося понад 30, а районів до складу округи входило на той час 12. Це переконливо засвідчує факт сприйняття порушення прав працівників як таких, що не були суспільно небезпечними діями.

Призначення спеціального прокурора з трудових справ на місцях відбувалося далеко не в усіх округах. Для прикладу, в Ніжинській окружній прокуратурі у 1927–1928 рр. працювало тільки три прокурори, «виконати пропозицію Генерального прокурора Республіки про вилучення зі складу осіб прокурорського нагляду окремого прокурора (без навантаження іншою роботою) не можна було, ... та й недоцільно, за характером округи як виключно сільськогосподарської...»⁸¹⁰. Як результат, нагляд за дотриманням законодавства про охорону праці здійснював прокурор із загального нагляду.

Сама постановка завдання здійснення загального нагляду спричиняла труднощі в його практичній реалізації, оскільки прокурори часто не мали відповідної кваліфікації для фахового виконання такої багатопланової діяльності. Це засвідчувало характерне для сталінського періоду правління

⁸⁰⁸ Попович Є. Удосконалення нормативно-правового забезпечення нагляду органів прокуратури за дотриманням трудового законодавства. *Право і Безпека*. 2003. Т. 2. № 3. С. 130.

⁸⁰⁹ Доклад про діяльність Ніжинської окрпрокуратури. *Державний архів Чернігівської області*. Ф. Р-416. Оп. 1. Спр. 927. Арк. 51.

⁸¹⁰ Там само.

явище «фасадівства», яке полягало у створенні інститутів правового захисту, що беззастережно функціонували лише на папері⁸¹¹.

У зв'язку з розпочатою восени 1929 р. суцільною колективізацією сільського господарства основний напрям нагляду трудової прокуратури зміщувався на дотримання закону наймачами, в господарствах яких працювали наймані робітники (батраки), та в створених радгоспах. Показовими є звіти прокурорів про перевірку стану дотримання законодавства про працю у приватних господарствах та державних сільськогосподарських підприємствах. Так, у звіті Прилуцької окружної прокуратури за 1928–1929 рр. констатувалася повна експлуатація наймитів у куркульських господарствах з огляду на те, що умови договорів з наймитами, які реєструвалися сільрадами, були не диференційовані, оскільки всі наймити пристосовуються до тимчасових правил, незалежно від того, де він працює, чи в куркульському господарстві, чи в середняцькому, чи в бідняцькому⁸¹². Водночас, за результатами обстеження 9-ти радгоспів, повідомлялося, що робітники, як постійні, так і сезонні, знаходяться в нормальних умовах праці. Такий висновок був зроблений, незважаючи на низку порушень, які були виявлені при обстеженні радгоспів, а саме: «...в деяких господарствах, немає окремого ліжка для робітника, а є для всіх суцільні нари, що негігієнічно. Немає певного меню, а панує однорідність котлового харчування, не завжди надаються розрахункові книжки, не задовільно поставлена меддопомога, кепське помешкання для гуртожитку»⁸¹³.

Інспекції праці стали також приділяти найбільше уваги перевіркам сільськогосподарських працівників, які працювали в приватних господарствах. Про це, зокрема, свідчать дані таблиці 9.

⁸¹¹ Łysko M. Recepcja wzorów radzieckich w zakresie nadzoru ogólnego prokuratury w Polsce Ludowej. P. 859.

⁸¹² Доклад Прилуцької окружної прокуратури за час з 1 жовтня 1928 р. по 1 жовтня 1929 р. *Державний архів Чернігівської області*. Ф. Р–5495. Оп. 1. Спр. 1108. Арк. 34.

⁸¹³ Там само.

Таблиця 9

**Результати роботи Ніжинської окружної інспектури праці за період з
01.10.1926 р. по 01.04.1928 р.⁸¹⁴**

Сфера обстеження інспекцією	Разом	За період 01.10.1926 – 01.04.1927.	За період 01.04.1927 – 01.10.1927.	За період 01.10.1927 – 01.04.1928.
У галузі правничих норм робітників та службовців	111	51 (45,9 %)	31 (27,9 %)	29 (26,2 %)
У галузі техніки безпеки	114	41 (36,0 %)	39 (34,2 %)	34 (29,8 %)
У галузі промислової санітарії та гігієни	228	77 (33,8 %)	62 (27,2 %)	89 (39,0 %)
У галузі правничих норм с/г робітників	122	7 (5,7 %)	25 (20,5 %)	90 (73,8 %)

Зі згортанням НЕП і остаточною націоналізацією приватних підприємств, заборонаю приватної власності, необхідність у спеціалізованій прокуратурі з трудових справ відпала. Проте важливість здійснення прокуратурою загального нагляду в усіх сферах суспільного життя тільки посилювалася. У протоколі Ніжинської окружної наради робітників юстиції від 20 листопада 1929 р. акцентувалося: «...бурхливий розвиток соціалістичного сектору, що веде до знищення ринкових взаємовідносин та заміни безпосередньо виробничо-трудовими, дають підстави для трансформації окремих правових інститутів, а ні в якому разі не для відмирання права. Тому ліквідаційні настрої щодо революційної законності є шкідливими і можуть призвести до послаблення диктатури пролетаріату в умовах загострення класової боротьби»⁸¹⁵. Нове Положення «Про судоустрій УСРР» від 25 вересня 1931 р. не передбачало функціонування спеціалізованої прокуратури з трудових справ.

⁸¹⁴ Звіт про роботу сільськогосподарського інспектора праці за 1927–28 рр. *Державний архів Чернігівської області*. Ф. Р–6087. Оп. 1. Спр. 57. Арк. 35.

⁸¹⁵ Протокол Пленуму засідання Ніжинського Округового Суду за 20/XI – 1929 р. *Державний архів Чернігівської області*. Ф. Р–416. Оп. 2. Спр. 558. Арк. 152.

Отже, спеціалізована прокуратура з трудових справ була створена в УСРР у період НЕП. Впроваджуючи НЕП більшовики дозволили діяльність приватних підприємств, що супроводжувалося розходженням інтересів працівників та роботодавців. У сфері праці склалася ситуація, коли, з одного боку, допускалися договірні трудові відносини, а з іншого – на конституційному рівні закріплювався обов'язок працювати за відсутності права на працю та свободи праці. Тому нагляд і контроль за дотриманням законодавства в цей період слід розглядати не стільки як складову захисту трудових прав, скільки як спосіб забезпечення належних умов праці, які забезпечували виконання такого обов'язку. Прокуратура виступала в ролі «опікуна», здійснюючи нагляд за виконанням не лише законодавчих, а й розпорядчих актів та партійних директив⁸¹⁶.

Нагляд прокуратури з трудових справ в УСРР в 1925–1931 рр. можна визначити як функцію спеціалізованої прокуратури, що структурно складалася з окремого підвідділу при Прокуророві УСРР та помічників окружних прокурорів із трудового догляду на місцях, та полягала в діях із постійного спостереження за дотриманням законності у сфері праці.

Видається можливим виділити такі напрями реалізації функції загального нагляду прокуратурою з трудових справ: нагляд за дотриманням роботодавцями законодавства про працю; нагляд за законністю діяльності щодо реалізації контрольно-наглядових повноважень окружними інспектурами та районними інспекціями праці; нагляд за додержанням законодавства органами, які проводять дізнання (спеціальні інспектори праці з дізнання) та попереднє слідство (народні слідчі); нагляд за законністю діяльності конфліктних органів – розціночно-конфліктних комісій, примирних комісій при райвиконкомах, примирних камерах третейських судів; нагляд за прийняттям та виконанням судових рішень з цивільних та

⁸¹⁶ Дашковська О. Р., Терела Г. В., Стрілець В. В. Захист трудових прав та спеціалізований прокурорський нагляд в УСРР (1925–1931). *Вісник Національної академії правових наук України*. 2023. № 2. С. 81.

кримінальних трудових справ. Таким чином, функція загального нагляду прокуратури з трудових справ зводилася до дублювання контрольно-наглядових повноважень інспекцій праці та повноважень примирних та судових органів. Зі згортанням НЕП і остаточною націоналізацією приватних підприємств необхідність у спеціалізованій прокуратурі з трудових справ відпала⁸¹⁷.

Відповідно до Устави про судоустрій УСРР від 25 вересня 1931 р. та внесених до неї Постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 21 березня 1934 р. змін створювалася сітка місцевих органів прокуратури: прокуратура АМСРР, обласні, міські (у містах підпорядкованих обласним ВК або центрові), окружні та районні⁸¹⁸, на які покладалася функція загального нагляду, в тому числі у сфері праці.

Згортання НЕП із супроводжуючим його протиставленням на ідеологічному рівні інтересів працівників і роботодавців приватних підприємств призвело до зміни усієї організаційно-правової моделі нагляду і контролю. 23 червня 1933 р. була прийнята постанова ЦВК і РНК СРСР та ВЦРПС «Про об'єднання Народного комісаріату Союзу РСР з Всесоюзною Центральною Радою Професійних Спілок», започаткувавши новий етап радянської моделі профспілкового контролю, за якої громадська за правовою природою організація поступово перетворилася на формально недержавний допоміжний апарат державного управління, отримавши повноваження здійснювати як державний нагляд, так і громадський контроль.

Упродовж умовно виділеного **четвертого етапу (23 червня 1933 р. – 1940 р.)** у віданні профспілок перебувала правова та технічна інспекція праці. Діяльність правової інспекції поступово переорієнтовувалася на здійснення нагляду за технікою безпеки, в результаті функції правової інспекції

⁸¹⁷ Дашковська О. Р., Терела Г. В., Стрілець В. В. Захист трудових прав та спеціалізований прокурорський нагляд в УСРР (1925–1931). С. 82.

⁸¹⁸ Постанова ВУЦВК і РНК «Про організацію районних прокуратур УСРР». *Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України*. 1934. 11 квітня. № 14. Ст. 113.

перейшли до технічної інспекції праці. За нижню межу взята постанова ЦВК і РНК СРСР та ВЦРПС «Про об'єднання Народного комісаріату Союзу РСР з Всесоюзною Центральною Радою Професійних Спілок» від 23 червня 1933 р. За верхню межу – рішення про скорочення посад правових інспекторів у 1940 р.

Загальне керівництво інспекторами праці покладалося на ВЦРПС і ЦК спілок, а на місцях – на місцеві органи профспілок. Перетворення інспекції праці на орган профспілок означало, що інспекція повністю підпорядковувалася профспілкам, втрачаючи будь-яку незалежність і автономію⁸¹⁹.

Санітарна інспекція залишалася державним органом у структурі Народного комісаріату охорони здоров'я. Відповідно до приписів спільної постанови ВУЦВК і РНК УСРР (травень 1934 р.) у складі НКОЗ УСРР була утворена Державна санітарна інспекція, однією із галузевих інспекцій якої стала промислово-санітарна інспекція⁸²⁰. Водночас тенденція зменшення чисельності державних інспекторів за рахунок збільшення громадських поширилася навіть на санітарну інспекцію, заміщення посад у якій, звісно, вимагало наявності фахової підготовки. Проте це не завадило ВУЦВК і РНК УСРР прийняти 20 червня 1932 р. Постанову «Про заходи до поліпшення санітарного обслуговування робітників», яка передбачала Народному комісаріату охорони здоров'я УСРР спільно з ВУРПС, ЦК Українського Червоного хреста, Товариством сприяння обороні, авіаційному і хімічному будівництву (ТСОАВІАХІМ – масова добровільна громадська організація трудящих СРСР, яка існувала з 1927 до 1948 р.)⁸²¹ та іншим громадським організаціям розробити заходи щодо залучення робітників «до санітарного обслуговування людності», зокрема, організувати санітарні дружини, а також

⁸¹⁹ Makowski D. Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy. S. 79.

⁸²⁰ Постанова ВУЦВК і РНК УСРР «Про Державну санітарну інспекцію України» *Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України*. 1934. № 17. Ст. 139.

⁸²¹ Словник української мови : в 11 томах. Т. 10. С. 308.

інститут громадських санітарних уповноважених з місцевого робітничого активу, та поставила цим уповноваженим завдання здійснення під загальним керівництвом лікарів поточного санітарного нагляду за підприємствами⁸²².

Такі процеси відбувалися під гаслом «подальшого залучення громадськості до участі в діяльності державних органів», і були відображені в Конституції СРСР 1936 р.⁸²³ та прийнятій на її основі Конституції УРСР 1937 р.

Вже відповідно до Конституції УРСР 1937 р. вищий нагляд за точним виконанням законів покладался на прокуратуру та здійснювався як Генеральним Прокурором СРСР безпосередньо, так і через Прокурора Української РСР (ст. 93)⁸²⁴. Норми щодо здійснення прокурорського нагляду за виконанням окремих нормативно-правових актів про працю містилися за загальним правилом безпосередньо в останніх статтях таких актів, які стосувалися визначення суб'єктів нагляду і контролю та встановлення відповідальності за порушення норм. Так, п. 9 Постанови РНК УРСР «Про заходи до забезпечення своєчасної виплати заробітної плати вчителям сільських шкіл і медичним працівникам» від 18 січня 1945 р. покладав забезпечення нагляду на прокурора УРСР⁸²⁵.

В умовах форсованої індустріалізації завдання виконання та перевиконання виробничих планів часто супроводжувалося порушенням правил охорони праці. При цьому прокуратура в рамках загального нагляду не приділяла належної уваги сфері праці зі сприйняттям фактів порушення прав працівників як таких, що не становлять суспільної небезпеки. На підтвердження такого висновку можна навести звернення Всеукраїнського

⁸²² Про заходи до поліпшення санітарного обслуговування робітників. *Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України*. 1932. 05 липня. № 16. Ст. 114.

⁸²³ Сквірський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження. С. 107–108.

⁸²⁴ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30 січня 1937 р. *Вісті ЦВК УРСР*. 1937. № 26/4916 (31 січня).

⁸²⁵ Про заходи до забезпечення своєчасної виплати заробітної плати вчителям сільських шкіл і медичним працівникам: Постанова РНК УРСР. *Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР*. 1945. № 1. Ст. 6.

комітету Всесоюзної профспілки робітників промислового та житлово-комунального будівництва до Прокурора УРСР, у якому зазначалося «неприпустимо недбале» ставлення районних прокуратур (Київської, Маріупольської, Макіївської) до справ щодо порушення техніки безпеки. Зокрема, в Макіївському районі на будівництві за 1933 р. сталося 24 нещасні випадки, 18 із яких – через порушення елементарних правил безпеки. Такі справи вчасно були передані технічним інспектором до прокуратури, проте остання жодних заходів не застосувала⁸²⁶.

Неефективною з огляду на першочергову увагу до реалізації виробничої функції, а не захисної, була контрольно-наглядова діяльність самих профспілок. Констатуючи факти порушень законодавства про робочий час та працю неповнолітніх на Харківському заводі «Серп і молот» Президія ВУРПС у Постанові від 03 січня 1934 р. не визнавала їх системного характеру, вбачаючи причину в «опортуністичному ставленні» завкому заводу до рішень партії та уряду⁸²⁷. Проте ситуацію це не змінило. Харківський міський комітет ЛКСМУ в постанові «Про порушення Закону про працю підлітків на заводах ХПЗ і «Серп та молот»» від 19 листопада 1934 р. відзначив чисельні факти недотримання нормативів робочого часу для неповнолітніх, коли «профспілкова організація ніякої боротьби з цим не веде»⁸²⁸.

Упродовж радянської доби відбувалося не лише поетапне делегування профспілкам функцій здійснення державного нагляду з тим, щоб зменшити видатки на державний апарат (при цьому зменшувалися штати правових та

⁸²⁶ Всеукраїнський Комітет Всесоюзної профспілки робітників промислового, житлово-комунального будівництва до верховного прокурора найвищого суду УРСР. 8.04.1934 р. № 178/185. *ЦДАВО України*. Ф. 2605. Оп. 4. Спр. 402. Арк. 1.

⁸²⁷ Постанова Президії ВУРПС від 3.01.1934 р. на доповідь заводоуправи, завкому заводу «Серп та молот» та відділу охорони праці ВУРПС «Про стан охорони праці і техніки безпеки по заводу та роботу завкому в галузі охорони праці». *ЦДАВО України*. Ф. 2605. Оп. 4. Спр. 132. Арк. 59.

⁸²⁸ Постанова Харківського міського комітету ЛКСМУ від 19.11.1934 р. «Про порушення закону про працю підлітків на заводах ХПЗ та «Серп і молот». *ЦДАВО України*. Ф. 2605. Оп. 4. Спр. 402. Арк. 9.

технічних інспекцій у складі профспілок. Такі інспекції фінансувалися за рахунок коштів державного соціального страхування), але послідовно відбувалося розширення залучення до здійснення нагляду і контролю громадських інспекторів із тим, щоб вирішити «кадрове питання». На 01 вересня 1934 р. в СРСР нараховувалося понад 100 тис. громадських інспекторів⁸²⁹.

Процес передачі функції інспекції праці працівникам та їх представникам, який розпочавшись в СРСР, був поширений після Другої світової війни на країни соціалістичного табору, в літературі отримав назву «усуспільнення» інспекції праці⁸³⁰. Така концепція відповідала висунутому в той час аргументу про перевагу організованої таким чином інспекції праці над державною інспекцією. Нова модель передбачала виконання інспекційних функцій зацікавленими працівниками шляхом постійної та масової перевірки умов праці безпосередньо на робочому місці. Фактично йшлося про процес перетворення державної інспекції на нову «роздержавлену» та зустрічний процес «одержавлення» профспілок. Окрім того, очікувалося, що галузевий підхід в організації профспілок сприятиме розширенню сфери нагляду і контролю в умовах індустріалізації.

У Постанові Президії ВЦРПС від 13 листопада 1934 р. ставилися завдання укомплектувати штати інспекторів «кваліфікованими робітниками» до 01 лютого 1935 р. З цією метою для громадських інспекторів організовувалися тримісячні курси без відриву від виробництва по вивченню трудового законодавства, норм техніки безпеки та виробничої санітарії⁸³¹.

У Звіті про роботу інспекції праці Ради профспілок України за 1935 р. показово зазначали: «При аналізі застосування стаханівського методу робіт у шахтах встановлено загальне покращення стану техніки безпеки. Цьому

⁸²⁹ Постанова Президії ВЦРПС від 13.11.1934 р. «Про стан охорони праці та техніки безпеки». *ЦДАВО України*. Ф. 2605. Оп. 4. Спр. 402. Арк. 64.

⁸³⁰ Makowski D. Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy. S. 73.

⁸³¹ Постанова Президії ВЦРПС від 13.11.1934 р. «Про стан охорони праці та техніки безпеки». *ЦДАВО України*. Ф. 2605. Оп. 4. Спр. 402. Арк. 64 зв.

сприяла концентрація робіт і як наслідок покращення провітрювання очисних робіт...»⁸³².

У 1940 р. функції правової інспекції праці були передані технічній інспекції в складі профспілок, суттєво обмеживши предмет наглядової діяльності технікою безпеки на робочому місці. Обмеженню предметної сфери діяльності інспекції відповідала власне назва технічної інспекції праці, в рамках якої з 1940 р. були сконцентровані всі наглядові повноваження профспілок. Назва єдиної функціонуючої інспекції профспілок засвідчувала зміщення предмету нагляду на технічну складову охорони праці, ілюструвала тенденцію звільнення інспекції від завдань, які не були тісно пов'язані з охороною праці у вузькому розумінні останньої. Окрім того, зведення інспекції праці до технічної, як наголошують в літературі, безсумнівно була пов'язана зі втратою цією інспекцією державного характеру⁸³³.

Упродовж **п'ятого етапу (1940 р. – 15 липня 1970 р.)** у віданні профспілок перебувала технічна інспекція праці. Відбувається делегування функцій державного контролю ФЗМК. Громадський контроль здійснювався громадськими інспекціями, комісіями з охорони праці, профгрупоргани ФЗМК, цеховими та загальнозаводськими виробничими нарадами. Період позначився поверненням до практики здійснення державного контролю за додержанням законодавства про оплату праці та державного нагляду за технікою безпеки (на рівні органів державної влади загальносоюзного рівня (Державний комітет з питань праці і заробітної плати при Раді Міністрів СРСР та Державний комітет з нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та гірничому нагляді при Раді Міністрів СРСР)). За нижню межу взято рішення про скорочення посад правових інспекторів у структурі ВЦРПС. За верхню межу – прийняття Основ законодавства про працю СРСР.

⁸³² Звіт про роботу Інспекції праці Ради профспілок України за 1935р. *ЦДАВО України*. Ф. 2605. Оп. 4. Спр. 652. Арк. 1.

⁸³³ Makowski D. Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy. S. 80–81.

Воєнний (періоду Другої світової війни) період позначився застосуванням трудової повинності та мобілізаційних заходів. На відміну від контролю за мобілізацією часів воєнного комунізму під час Другої світової війни безпосередньої участі у здійсненні контролю інспекції праці не брали, оскільки з 1940 р. залишилися лише технічні інспекції і штатна кількість працівників була обмеженою та й функції були дещо іншими. Контроль за проведенням мобілізаційних заходів покладался безпосередньо на органи КП(б)У. 26 січня 1945 р. РНК УРСР та ЦК КП(б)У була прийнята постанова «Про залучення на договірних засадах робочої сили з колгоспів України у вугільну промисловість Донбасу»⁸³⁴. У вступній частині документу констатувалося незадовільне виконання попередньої постанови від 27 серпня 1944 р. «Про участь колгоспів УРСР у відбудуванні зруйнованої німецькими загарбниками вугільної промисловості Донбасу», оскільки за 5 місяців на шахти комбінатів «Сталінвугілля» і «Ворошиловградвугілля» з усіх областей України за договорами залучено тільки 1234 колгоспники. Для порівняння – на виконання нової постанови передбачалося залучити 38950 осіб (таке завдання ставилося незалежно від виконання інших нарядів по мобілізації робочої сили). Персональна відповідальність покладалася на других секретарів обласних комітетів КП(б)У і перших заступників голів ВК обласних рад депутатів трудящих, перших секретарів районних комітетів КП(б)У і голів ВК районних Рад депутатів трудящих.

У зв'язку зі скасуванням низки обмежень, пов'язаних із воєнним станом*, Постановою Секретаріату ВЦРПС від 21 липня 1947 р. здійснення контролю за додержанням адміністрацією підприємств і установ законодавства про працю покладалося на ФЗМК.

⁸³⁴ Постанова РНК УРСР і ЦК КП(б)У «Про залучення на договірних засадах робочої сили з колгоспів України у вугільну промисловість Донбасу». *Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР*. 1945. № 1 (01 квітня). Ст. 2.

* Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про перехід на восьмигодинний робочий день, на семиденний робочий тиждень і про заборону самовільного відходу робітників і службовців з підприємств та установ» від 26 червня 1940 р. зберігав чинність до травня 1949 р., коли право переходу на іншу роботу за місцем проживання було надано вагітним жінкам та жінкам, які мали дітей віком до 1 року.

Стан охорони праці в повоєнний період «сталінщини» був далекий від задовільного. Для прикладу, в Постанові Ради Міністрів СРСР «Про заходи з покращення стану охорони праці та техніки безпеки на залізничному транспорті» від 21 лютого 1950 р. наводилася статистика втрачених робочих днів на ряді залізниць СРСР – 289 на 1 тис. робітників. Це означало, що з кожної тисячі працівників галузі майже третина мали тимчасову непрацездатність⁸³⁵.

Починаючи з другої половини 50-х рр. ХХ ст., на фоні певної демократизації суспільних процесів – так званої десталінізації, відмови від найбільш жорстких форм позаконотомічного примусу до праці розвивається теорія «радянського управління», під впливом якої відбувається, з одного боку, залучення громадськості до участі в управлінні та подальше розширення повноважень профспілок, а з іншого – часткове повернення до форм державного управління трудовими відносинами, характерних для періоду НЕП. Зокрема, здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про оплату праці було віднесено до повноважень створеного в 1955 р. Державного комітету з питань праці і заробітної плати при Раді Міністрів СРСР.

Указом Президії Верховної Ради СРС від 15 липня 1958 р. було затверджено нове Положення про права фабричного, заводського і місцевого комітетів професійної спілки, яким розширювалися права профспілок, у тому числі щодо контролю за додержанням трудового законодавства. ФЗМК мали право здійснювати попередній контроль, надаючи дозволи на залучення до надурочних робіт, до робіт у святкові та вихідні дні, беручи участь у плануванні заходів з охорони праці⁸³⁶. Делегування таких владних повноважень засвідчувало виконання ФЗМК функцій державного контролю. Фабзавкомам були надані права здійснення контролю за виконанням

⁸³⁵ Докашенко В. Профспілки та безпека праці у призмi політичних викликів «відлиги». *Історичні і політологічні дослідження*. 2020. № 1 (66). С. 103–104.

⁸³⁶ Історія держави і права України : академічний курс. С. 390.

адміністрацією законодавства про працю, правил і норм із техніки безпеки і виробничої санітарії, тоді як раніше комітети користувалися лише правом спостереження за точним виконанням адміністрацією законодавства про працю. Поточний контроль здійснювався в процесі перевірки виконання передбачених колективними договорами заходів. ФЗМК був наділений правом вимагати від адміністрації усунення виявлених порушень. Ігнорування таких вимог було підставою постановки ФЗМК питання перед відповідними органами про застосування заходів дисциплінарної відповідальності до керівних працівників. В останньому випадку йшлося про заходи наступного контролю.

Поряд із цим ФЗМК здійснював громадський контроль, передбачений статутними актами. Профспілки реалізовували контрольні повноваження на підставі оновленого Статуту, затвердженого XII з'їздом профспілок СРСР в 1959 р.⁸³⁷. Громадський контроль здійснювали громадські інспекції з охорони праці, профгрупорги, комісії ФЗМК (з організаційно-масової роботи, з виробничо-масової роботи, з заробітної плати і нормування праці, з соціального страхування, з пенсійних питань, по роботі серед молоді, з охорони праці).

Технічні інспектори профспілок наділялися такими повноваженнями: 1) надавати обов'язкові приписи про усунення порушень законодавства про охорону праці та колективного договору; 2) розслідувати порушення законодавства та накладати штрафні санкції або передавати матеріали до органів прокуратури для притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності; 3) через ради профспілок вносити подання керівникам підприємств про усунення винних посадових осіб від виконання обов'язків та про накладення на них дисциплінарних стягнень; 4) застосовувати термінові заходи у разі, якщо виникають умови виробництва, небезпечні для здоров'я

⁸³⁷ Статут професійних спілок СРСР: затверджений XII з'їздом профспілок СРСР 27 березня 1959 р. Київ : Держполітвидав України, 1959. 47 с.

працівників, у тому числі призупиняти виконання робіт (за рішенням президії ради профспілок).

Штати технічних інспекторів профспілок залишалися недостатніми для ефективного виконання покладених на них функцій. Для прикладу, головний інспектор Вінницької області в інформаційній записці обґрунтовував необхідність збільшення штатних одиниць інспекторів розрахунком їхнього робочого часу та підсумовував: «Малочисельність інспекторів призвела до того, що останнім часом інспекція займається виключно розслідуванням нещасних випадків із тяжкими наслідками, полишивши іншу необхідну роботу»⁸³⁸.

Наприкінці 50-х рр. у порядку експерименту в СРСР було створено 8 правових інспекцій при деяких радах профспілок, у тому числі Донецькій, на які покладался державний нагляд за дотриманням трудового законодавства та надання допомоги ФЗМК в організації робіт по розгляді трудових спорів. Проте широкого застосування їхня діяльність не мала.

Нагляд за станом охорони праці поруч із профспілками здійснювали спеціалізовані державні інспекції (з гірничого, газового нагляду тощо, які перебували у віданні союзних республік) та Державна санітарна інспекція. Державні інспекції здійснювали як попередній, так і поточний нагляд через своїх інспекторів.

Упродовж **шостого етапу (15 липня 1970 р. – 10 грудня 1990 р.)** відбувається паралельне здійснення державного нагляду і контролю органами державної влади та профспілками, у віданні яких перебувала технічна та правова інспекції.

Згідно зі ст. 104 Основ законодавства СРСР і союзних республік про працю такими, що мали здійснювати нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю і правил з охорони праці визначалися: 1) спеціально уповноважені державні органи та інспекції, які не залежали у

⁸³⁸ Докашенко В. Профспілки та безпека праці у призмі політичних викликів «відлиги». С. 106–107.

своїй діяльності від адміністрації підприємств, установ, організацій та їх вищестоящих органів; 2) профспілки, технічна та правова інспекції, що були в їх віданні⁸³⁹. Це засвідчило відновлення правової інспекції профспілок.

Згідно з Положенням про правову інспекцію праці, затвердженого Постановою Президії ВЦРПС від 22 листопада 1976 р. правові інспекції праці створювалися в республіканських, крайових, обласних, Московській і Київській міських радах профспілок і в центральних комітетах профспілок. Правова інспекція, як і технічна, була наділена адміністративно-владними повноваженнями виносити приписи та накладати штрафні санкції стосовно адміністрації підприємства, організації. Правова інспекція мала право здійснювати перевірки за такими напрямками: дотримання встановленого порядку прийняття, переведення та звільнення працівників; оформлення трудових книжок; дотримання режиму робочого часу і часу відпочинку; застосування дисциплінарної та матеріальної відповідальності; відповідність законодавству умов колективного договору. Окрім того, на правову інспекцію покладалося узагальнення досвіду роботи ФЗМК щодо здійснення останніми контролю за дотриманням законодавства про працю.

Відповідно до Положення про правову інспекцію праці правовими формами реагування інспекторів на порушення норм законодавства були: 1) внесення приписів про усунення порушень законодавства; 2) постановка питання про дисциплінарну відповідальність посадових осіб (таке питання ставилося перед керівництвом підприємства або перед вищестоящим органом управління); 3) внесення пропозицій до відповідного профспілкового органу про розірвання трудового договору з керівним працівником або про його усунення з обійманої посади; 4) накладення штрафу на посадових осіб.

Згідно з Положенням про технічну інспекцію праці, затвердженого Постановою Президії ВЦРПС від 26 серпня 1977 р., технічна інспекція створювалася при ВЦРПС, ЦК галузевих профспілок, Радах профспілок та

⁸³⁹ Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про працю. Київ : Політвидав України, 1972. 51 с.

знаходилася в підпорядкуванні профспілкових органів. Унаслідок застосування галузевого підходу, сфера дії технічної інспекції обмежувалася робочими місцями відповідної галузі. При цьому основним недоліком галузевої організації перевірок була віддаленість інспекцій праці від місць роботи. Результатом такої організації перевірок стала територіальна розпорошеність робочих місць, що підлягали перевірці інспекторами профспілок. Це, зі свого боку, не сприяло ефективності нагляду⁸⁴⁰.

До здійснення контролю залучалися позаштатні технічні інспектори праці, повноваження визначало Положення, затверджене Постановою Президії ВЦРПС від 10 жовтня 1980 р. Такі інспектори не були наділені імперативними повноваженнями, відповідно контроль, який вони здійснювали, мав характер громадського. Тим самим була продовжена традиція залучення до громадського контролю значної кількості осіб. Так, станом на 1974 р. в УРСР нагляд здійснювало 1078 штатних, 11,5 тис. позаштатних та 680 тис. громадських інспекторів, загалом – 692 578 осіб. За розрахунками В. М. Докашенко на кожен тисячу працівників припадало 38 інспекторів, що було, звісно, високим показником та підтверджувало «гіпотезу стосовно боротьби цієї інституції не з причинами, а з наслідками виробничих негараздів»⁸⁴¹. У 1975 р. 22% дорослого населення СРСР було залучено в якості інспекторів-добровольців. Йдеться про Комітет народного контролю (9,5 млн добровольців) і профспілкових інспекторів (10 млн). Такі показники Я. Айрес і Дж. Брейтвейт називали «надзвичайним досягненням, незважаючи на їх сумнівну ефективність»⁸⁴². На думку вчених, це засвідчувало той факт, що «хоча радянська держава, очевидно, була сильною у своїй примусовій силі, вона була слабшою, ніж демократії, у вимаганні від своїх громадян добровільного виконання»⁸⁴³. Вирішальною причиною цієї

⁸⁴⁰ Makowski D. Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy. S. 85.

⁸⁴¹ Докашенко В. М. Профспілки і тоталітаризм: ілюзії та реалії 70-х – 80-х років. С. 246.

⁸⁴² Ayres I., Braithwaite J. Responsive Regulation, Transcending the Deregulation Debate. P. 13.

⁸⁴³ Ibid.

слабкості була неспроможність держави використати свій авторитет для забезпечення законності.

Поряд із правовою та технічною інспекціями державний нагляд здійснювали виборні профспілкові органи: ВЦРПС, ВУЦРПС, ЦК галузевих профспілок, ради профспілок, обласні, крайові комітети. Ними здійснювалися перевірки законодавства про працю, у тому числі правил охорони праці, розглядалися скарги та заяви громадян.

Відповідно до нового Положення про права профспілкового комітету підприємства, установи, організації від 27 вересня 1971 р. профком отримав права юридичної особи та уповноважувався: 1) укладати від імені трудового колективу колективний договір з адміністрацією підприємств, організацій та здійснювати систематичний контроль за виконанням передбачених колективним договором заходів (ст. 4); 2) здійснювати контроль за виконанням адміністрацією підприємства, установи, організації законодавства про працю, правил та норм із техніки безпеки та виробничої санітарії, правильним застосуванням встановлених умов оплати праці та стягненням податків із заробітної плати робітників та службовців (ст. 13); 3) разом з адміністрацією підприємств, організацій розробляти і затверджувати інструкції з охорони праці (ст. 16)⁸⁴⁴. Водночас до спектру широких повноважень профкому належали: 1) участь спільно із виборними органами партійної і комсомольської організацій в затвердженні радою трудового колективу умов «соціалістичного змагання»; 2) організація разом з адміністрацією «соціалістичних змагань» (ч. 2 ст. 8). Це засвідчувало, по-перше, несамотійність діяльності профспілок, по-друге, превалювання виробничої функції над захисною.

Після шахтарських страйків 1989 р. на розгляд Установчого з'їзду профспілок України було запропоновано Концепцію розвитку

⁸⁴⁴ Положення про права профспілкового комітету підприємства, установи, організації: затверджено Указом Президії Верховної Ради СРСР від 27 вересня 1971 р. *Відомості Верховної Ради*. 1971. № 39. Ст. 382.

профспілкового руху. Як слушно акцентував В. М. Докашенко: «Вироком всьому попередньому досвіду роботи професійних спілок у цьому напрямі прозвучало: «Практика нагляду і контролю з боку профспілок за станом умов і охорони праці ... багато в чому себе вичерпала і не дає нині належного ефекту»⁸⁴⁵. Тому автори концепції – вчені, фахівці та профспілкові діячі – запропонували повернути державі наглядово-контрольну функцію. Стан охорони праці засвідчили озвучені на Установчому з'їзді дані про те, що не відповідали нормативам вимог з охорони праці «12 тис. цехів, дільниць і виробництв, де працювало майже 2 млн чол., у т. ч. 504 тис. жінок».

Характерно, що в інших країнах «соціалістичного табору» профспілкова модель в загальних рисах повторила всі «вади» радянської. Коментуючи процес саморозпуску профспілок у Польській Народній Республіці в 1981 р., у складі яких перебували інспекції праці, Д. Маковський зазначав: «...модель профспілкової інспекції праці, яка, згідно з початковими припущеннями, мала бути тісніше пов'язана зі світом праці та ефективніше задовольняти інтереси працівників, була скасована в результаті суспільного руху, натхненного представниками світу праці. Важко знайти більш промовистий доказ фіктивності концепції профспілкової інспекції праці в ПНР, позначеної клеймом системи та сильно політизованої»⁸⁴⁶.

Результат паралельного виконання функцій з нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю В. М. Докашенко описав як співіснування двох підсистем: підпорядкованих профспілкам інспекцій та службовців державних підприємств⁸⁴⁷. Оскільки кожна зі складових системи представляла інтереси держави, то і діяли вони, реалізуючи складову державної управлінської функції. При цьому «громадський контроль у Радянському Союзі являв собою елемент державного механізму, а не

⁸⁴⁵ Докашенко В. М. Профспілки і тоталітаризм: ілюзії та реалії 70-х – 80-х років. С. 236.

⁸⁴⁶ Makowski D. Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy. S. 83.

⁸⁴⁷ Докашенко В. М. Профспілки і тоталітаризм: ілюзії та реалії 70-х – 80-х років. С. 244.

здобуток суспільства»⁸⁴⁸. Показово, що статистична звітність в СРСР з питань порушення техніки безпеки йшла під грифом «для службового використання»⁸⁴⁹.

Прийнятий 10 грудня 1990 р. Закон СРСР «Про професійні спілки, права і гарантії їх діяльності» закріпив їх незалежний статус, оскільки працівники отримали право створювати такі громадські організації без попереднього дозволу⁸⁵⁰. Виходячи зі змісту ст. 11 Закону контроль профспілок за додержанням законодавства про працю набув громадського характеру. Профспілки мали право вимагати усунення виявлених порушень, адміністрація в місячний строк повинна була розглянути відповідні подання та повідомити про результати. Для реалізації своїх повноважень профспілки наділялися правом утворювати інспекції, служби правової допомоги, інші необхідні органи. У порядку здійснення контролю за виконанням колективних договорів профспілки мали право вносити адміністрації подання про усунення порушень.

4.4. Трансформація правового статусу інспекції праці в незалежній Україні

З-поміж державних органів загальної та спеціальної компетенції, які наділені контрольно-наглядовими функціями у сфері праці та зайнятості населення, провідна роль у забезпеченні дотримання законодавства про працю, як засвідчує світова практика та історія розвитку інституту нагляду і контролю, належить інспекціям праці. Аналізувати правовий статус

⁸⁴⁸ Сківський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження. С. 120.

⁸⁴⁹ Докашенко В. М. Профспілки і тоталітаризм: ілюзії та реалії 70-х – 80-х років. С. 245.

⁸⁵⁰ Про професійні спілки, права і гарантії їх діяльності: Закон СРСР від 10.12.1990 р. № 1818-І. *Відомості ВР СРСР*. 1990. № 51. Ст. 1107.

інспекцій праці в незалежній Україні доцільно, послуговуючись потенційними можливостями історичного методу з характерними для нього прийомами ретроспективного аналізу та історичного порівняння. За основу виокремлення умовних етапів розвитку будуть взяті нормативно-правові акти, що визначали правовий статус інспекції праці як профільного органу нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю.

До структурних елементів правового статусу інспекцій праці, її функціональної характеристики зверталися вчені О. В. Баклан, Д. В. Бурлаченко, К. В. Гончарова, Н. В. Дараганова, А. О. Замченко, І. Ю. Кайло, Р. В. Комар, І. В. Лагутіна, М. О. Лисюк, А. В. Мельник, Є. М. Попович, В. В. Пікуль, В. І. Щербина та інші. Водночас бракує робіт, які розкривають закономірності розвитку правового статусу інспекції праці з урахуванням політико-правових детермінант, що його визначали.

У літературі найуживанішим і найзагальнішим є визначення правового статусу як юридичного закріплення особи в суспільстві⁸⁵¹. До структури правового статусу особи як інтегрованої категорії належать: правові норми, що визначають її статус (як норми національного законодавства, так і норми міжнародних договорів); основні права та обов'язки; правосуб'єктність; правові принципи; юридичні гарантії; правовідносини загального (статусного типу); юридична відповідальність⁸⁵².

Щодо структурного складу правового статусу державного органу в науковій літературі не склалося єдиної точки зору. Уваги заслуговує підхід, відповідно до якого виділяють 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 підвідомчості⁸⁵³. Таку точку зору підтримують

⁸⁵¹ Панчишин А. В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 95.

⁸⁵² Там само. С. 96.

⁸⁵³ Алтуніна О. М. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування. *Право і Безпека*. 2010. № 4. С. 89–92.

В. Б. Авер'янов, О. М. Алтуніна, Ю. П. Битяк, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Р. Г. Щокін та інші. Водночас І. Ю. Кайло спірним вважає структурно-організаційний блок з огляду на те, що порядок утворення державного органу та його підпорядкування не впливає «на звичайне функціонування, порядок втілення повноважень та досягнення завдань»⁸⁵⁴. Проте Конвенції МОП № 81 та № 129, що визначають статус інспекцій праці, однією з вимог передбачають проведення інспекції праці під наглядом і контролем центрального органу влади. Це дає можливість концентрації функцій в єдиній державній службі, що є переважною тенденцією в розвитку систем нагляду і контролю, спроможною забезпечити ефективність і результативність їх діяльності.

Виходячи з розуміння правового статусу як інтегрованої категорії та враховуючи першочергове значення цільового блоку задля досягнення завдань дослідження щодо визначення соціального призначення інституту нагляду та контролю, проаналізуємо етапи розвитку інспекції праці в незалежній Україні.

Перший етап (23 вересня 1991 р. – 2 серпня 1996 р.) – утворення спеціальних державних органів нагляду за додержанням законодавства про працю та про охорону праці за одночасного збереження функції державного нагляду за правовою та технічною інспекціями праці у складі профспілок.

Першим державним органом нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості та гірничому нагляді став Держгіртехнагляд України, правову основу діяльності якого визначало урядове положення від 23 вересня 1991 р.⁸⁵⁵

Закон України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. визначив повноваження міністерств, інших центральних органів державної виконавчої

⁸⁵⁴ Кайло І. Ю. Правові основи нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України. С. 164–165.

⁸⁵⁵ Положення про Державний комітет України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 23.09.1991 р. № 218. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/218-91-%D0%BF#Text>

влади щодо здійснення внутрішньовідомчого контролю (ст. 40), повноваження місцевих державних адміністрацій та рад народних депутатів стосовно здійснення контролю за додержанням нормативних актів про охорону праці в межах відповідної території (ст. 41). Розділ VII Закону присвячений державному нагляду та громадському контролю за охороною праці. Приписами норм його статей визначені спеціальні органи державного нагляду за охороною праці (Державний комітет України по нагляду за охороною праці, Державний комітет України з ядерної та радіаційної безпеки, органи державного пожежного нагляду управління пожежної охорони МВС України, органи та заклади санітарно-епідеміологічної служби МОЗ України), а також суб'єкти здійснення громадського контролю (уповноважені трудових колективів з питань охорони праці та професійні спілки в особі виборних органів і представників), визначені їх повноваження.

На виконання Закону України «Про охорону праці» постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 1993 р. шляхом реорганізації Держгіртехнагляду було створено Державний комітет України по нагляду за охороною праці (Держнаглядохоронпраці), якому доручалося упродовж 1993 р. «прийняти від міністерств, відомств і технічної інспекції праці профспілок функції державного нагляду за охороною праці»⁸⁵⁶. Ще в 1990 р. на з'їзді профспілок СРСР була проголошена необхідність відмови останніх від виконання делегованих повноважень щодо здійснення державного нагляду й контролю за законодавством про працю. Водночас технічна інспекція праці продовжувала залишатися у віданні профспілок, фактично не маючи відповідних правових підстав для здійснення державного нагляду за охороною праці. Ситуація змінилася лише з прийняттям Закону України «Про охорону праці», який законодавчо закріпив за державою в особі уповноважених органів обов'язок забезпечувати нагляд за додержанням законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці. Таким чином,

⁸⁵⁶ Про питання нагляду за охороною праці: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.1993 р. № 62. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/62-93-%D0%BF#Text>

зі створенням Держнаглядохоронпраці організаційно було об'єднано нагляд за охороною праці, яким за радянських часів в основному «опікувалася технічна інспекція профспілок, і технічний (або технологічний) нагляд, яким опікувалися органи державного гірничо-технічного нагляду»⁸⁵⁷.

15 грудня 1993 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін і доповнень, що стосуються охорони праці, до Кодексу законів про працю України»⁸⁵⁸. Відповідно до цього Закону ст. 259 КЗпП, яка хоча й мала назву в однині «Орган нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю», визначала по суті три види таких органів: 1) органи та інспекції, спеціально уповноважені на здійснення нагляду і контролю та «які не залежать від власника або уповноваженого ним органу» (вживання однопорядкових понять нагляду і контролю не вирішувало вимогу правової визначеності форм діяльності та спричиняло продовження наукових дискусій щодо доцільності такого розмежування); 2) центральні органи державної виконавчої влади, які здійснювали контроль на «функціонально підпорядкованих» підприємствах, установах, організаціях (тобто йшлося про виокремлення відомчого контролю); 3) Генеральний прокурор та підпорядковані йому прокурори, уповноважені здійснювати вищий нагляд. Віднесення прокуратури до органів, які здійснюють нагляд і контроль, не узгоджувалося із правовою природою загального нагляду. У літературі наголошувалося на суто наглядовій природі останнього⁸⁵⁹. Стаття 260 КЗпП «Державний нагляд за охороною праці» майже дублювала положення ст. 44 Закону України «Про охорону праці» за винятком назви та не включала до

⁸⁵⁷ Лисюк М. О. Інспектування та адміністрування в сфері охорони праці в Україні. *Проблеми охорони праці в Україні*. 2016. Вип. 31. С. 82–83.

⁸⁵⁸ Про внесення змін і доповнень, що стосуються охорони праці, до Кодексу законів про працю України : Закон України від 15.12.1993 р. № 3694-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 3. Ст. 10.

⁸⁵⁹ Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні. С. 4; Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 14; Замченко А. О. Принципи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 8.

переліку відповідних органів прокуратуру, спричиняючи неузгодженість норм кодифікованого та спеціального законів. Стаття 263 КЗпП України закріплювала повноваження місцевих державних адміністрацій та рад народних депутатів щодо здійснення контролю за додержанням нормативних актів про охорону праці на підвідомчих територіях, засвідчуючи нормативні підстави для виокремлення місцевого контролю. Повноваження профспілок щодо здійснення контролю за додержанням законодавства про працю та нормативних актів про охорону праці закріплювала ч. 4 ст. 244 КЗпП України.

Внесені до КЗпП України зміни щодо державних органів та інспекцій за додержанням законодавства про працю передбачали їх створення та унормування діяльності. Хоча технічні інспекції профспілок зі створенням Держнаглядохоронпраці припинили виконувати функцію нагляду за охороною праці, їх правова інспекція і далі продовжувала здійснювати нагляд за додержанням усіх інших норм законодавства про працю.

Створення інспекції праці в незалежній Україні було започатковано Верховною Радою України, яка своєю постановою від 15 грудня 1994 р. № 296 «Про порядок введення в дію Закону України «Про внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення і Кримінального кодексу України» (зміни стосувалися встановлення заходів адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення вимог законодавства про працю та про охорону праці) доручила Кабінету Міністрів до 1 липня 1995 р. створити державну інспекцію праці при Міністерстві праці України⁸⁶⁰. До створення інспекції право розглядати справи про адміністративні порушення та накладати адміністративні стягнення за порушення законодавства про працю мали правові інспектори профспілок.

⁸⁶⁰ Про порядок введення в дію Закону України «Про внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення і Кримінального кодексу України : Постанова Верховної Ради України від 15.12.1994 р. № 296. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 3. Ст. 21.

Другий етап (2 серпня 1996 р. – 29 листопада 2000 р.) – утворення та функціонування державної інспекції Міністерства праці в статусі структурного підрозділу центрального апарату Міністерства праці та територіальних державних інспекцій, які входили до складу управлінь праці та зайнятості населення обласних державних, Київської та Севастопольської місцевих адміністрацій.

Відповідне статусне Положення було затверджено постановою Кабміну від 2 серпня 1996 р., що слугує нижньою межею етапу⁸⁶¹. Відповідно до Положення новостворена інспекція наділялася повноваженнями здійснювати державний контроль за додержанням законодавства про працю на підприємствах, установах, організаціях незалежно від форми власності з таких питань: 1) про трудовий договір і ведення трудових книжок; 2) про робочий час і час відпочинку; 3) про оплату праці, гарантії і компенсації; 4) про укладання та виконання галузевих і регіональних угод, колективних договорів; 5) про трудові відносини у разі банкрутства та приватизації підприємств; 6) про відшкодування шкоди, заподіяної працівникові каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я, пов'язаним із виконанням ним трудових обов'язків; 7) про працю жінок, молоді, інвалідів та інших категорій громадян, які потребують соціального захисту; 8) про трудову дисципліну і матеріальну відповідальність працівників; 9) про виплату працівникам допомоги з державного соціального страхування⁸⁶².

Функції, визначені Положенням про державну інспекцію праці, покладалися також на інспекції по контролю за додержанням законодавства про зайнятість населення Державного центру зайнятості, обласних, Київського та Севастопольського міських центрів зайнятості (п. 5 Постанови КМУ «Про створення Державної інспекції праці Міністерства праці» від

⁸⁶¹ Положення про державну інспекцію Міністерства праці: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 02.08.1996 р. № 906. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/906-96-%D0%BF/ed19960802#Text>

⁸⁶² Там само.

2 серпня 1996 р. № 906)⁸⁶³, які були створені на виконання Закону УРСР «Про зайнятість населення» від 1 березня 1991 р. При здійсненні контрольних повноважень такі інспекції мали підпорядковуватися відповідно головній державній інспекції праці та територіальним інспекціям праці.

З метою забезпечення координації практичних заходів із реалізації напрямів державної соціальної політики Указом Президента України від 01 грудня 1997 р. було затверджено Положення про Міністерство праці та соціальної політики України як центрального органу виконавчої влади, відповідального, зокрема, за регулювання сфери зайнятості, оплати, охорони праці, умов праці, соціально-трудових відносин⁸⁶⁴. До завдань Мінпраці належали такі напрями діяльності, як здійснення державного нагляду за додержанням у процесі трудової діяльності вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо безпеки, гігієни праці та виробничого середовища; організація і здійснення моніторингу в сфері праці. Контрольні повноваження щодо додержання законодавства про працю безпосередньо на підприємствах, в установах і організаціях усіх форм власності здійснювала Державна інспекція праці в структурі Мінпраці України. Міністерству праці та соціальної політики України підпорядковувався також Комітет по нагляду за охороною праці (Держнаглядохоронпраці), який став правонаступником Державного комітету України по нагляду за охороною праці, правовий статус якого визначало Положення від 9 березня 1998 р.⁸⁶⁵ Держнаглядохоронпраці безпосередньо реалізував державну політику у сфері охорони праці, здійснюючи державний нагляд за додержанням вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів з охорони праці, та державний гірничий нагляд.

Постановою Кабінету Міністрів України від 2 березня 1998 р. до Положення про державну інспекцію праці були внесені зміни, відповідно до

⁸⁶³ Там само.

⁸⁶⁴ Положення про Міністерство праці та соціальної політики України : затв. Указом Президента України від 01.12.1997 р. № 1319/97. *Офіційний вісник України*. 1997. № 49. С. 13.

⁸⁶⁵ Положення про Комітет по нагляду за охороною праці: затв. Указом Президента України від 09.03.1998 р. № 182/98. *Офіційний вісник України*. 1998. № 10. С. 45.

яких держінспекція мала право залучати до перевірок громадських інспекторів⁸⁶⁶. Наказом Міністерства праці та соціальної політики від 20 березня 1998 р. затверджене Положення, що визначало їх правовий статус⁸⁶⁷. Проте здійснення такими інспекторами перевірок у порядку громадського доручення без звільнення від основної роботи та без додаткової оплати праці не призвело до підвищення ефективності діяльності інспекції праці.

Третій етап (29 листопада 2000 р. – 6 квітня 2011 р.) – утворення та функціонування Державного департаменту нагляду за додержанням законодавства про працю (Держнаглядпраці) в статусі урядового органу державного управління в складі Міністерства праці та соціальної політики України.

Постановою Кабінету Міністрів від 29 листопада 2000 р. було затверджено Положення про Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю (Держнаглядпраці) – правонаступника головної державної інспекції праці та Державної експертизи умов праці України, зі статусом урядового органу державного управління в складі Міністерства праці та соціальної політики України⁸⁶⁸. До основних завдань Держнаглядпраці було віднесено здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю та законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині прав і гарантій застрахованих осіб. Новацією чергового Положення про Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю від 18 січня 2003 р. було віднесення до основних завдань Держнаглядпраці, по-перше,

⁸⁶⁶ Про внесення змін до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1996 р. № 906 : постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.1998 р. № 254. *Офіційний вісник України*. 1998. № 9. Ст. 344.

⁸⁶⁷ Положення про громадських інспекторів праці: затв. Наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 20.03.1998 р. № 43. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0225-98#Text>

⁸⁶⁸ Положення про Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 29.11.2000 р. № 1771. *Офіційний вісник України*. 2000. № 49. Том 1. Ст. 2122.

забезпечення захисту прав працівників шляхом здійснення нагляду за додержанням законодавства про працю (крім питань охорони праці) та загальнообов'язкове державне соціальне страхування; по-друге, надання працівникам і роботодавцям рекомендацій та пропозицій з питань застосування законодавства⁸⁶⁹. Таким чином акцентувалося на призначенні нагляду як способу захисту прав та на ролі запобіжних заходів щодо попередження порушень, забезпечення правопорядку.

Безпосередній вплив на розвиток правового статусу та практики діяльності інспекцій праці мали міжнародні правові акти, насамперед конвенції МОП. При всій різноманітності універсальних та спеціальних конвенцій МОП у сфері охорони праці їх спільними рисами визначають, по-перше, необхідність створення рівневої системи управління охороною праці, включаючи інспекції праці на державному рівні та внутрішні системи управління на рівні організацій; по-друге, визначення відповідальності за забезпечення охорони праці усіма суб'єктами соціально-трудова відносин⁸⁷⁰.

У 2004 р. Україною були ратифіковані конвенції МОП № 81 про інспекцію праці в промисловості й торгівлі 1947 р., № 129 про інспекцію праці в сільському господарстві 1969 р., № 150 про адміністрацію праці: роль, функції та організація 1978 р.

Ставши відповідно до ст. 9 Конституції України частиною національного законодавства, Конвенція № 81 (ст. 3) та Конвенція № 129 (ст. 6) визначали практично ідентичні основні завдання системи інспекцій праці відповідно у сфері промисловості та сільського господарства, що засвідчило єдиний підхід до функціональної складової їх діяльності. По-перше, забезпечення застосування правових норм за таким примірним

⁸⁶⁹ Деякі питання Державного департаменту нагляду за додержанням законодавства про працю: постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2003 р. № 50. *Офіційний вісник України*. 2003. № 4. Ст. 111.

⁸⁷⁰ Сахарук І. С. Правові основи забезпечення безпечних та здорових умов праці згідно зі стандартами МОП у XXI столітті. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 3. С. 167.

переліком: тривалість робочого дня, заробітна плата, безпека праці, охорона здоров'я і добробуту, використання праці дітей та підлітків (у Конвенції № 129 додавалися питання щотижневого відпочинку та відпустки, використання праці жінок). Тим самим на рівні національного законодавства могла конкретизуватися сфера нагляду і контролю інспекцій праці, наприклад, чи має поширюватися нагляд і контроль державної інспекції на дотримання колективних договорів та угод, порядок вирішення колективних трудових спорів тощо. По-друге, забезпечення як роботодавців, так і працівників технічною інформацією та консультаціями щодо засобів дотримання правових норм. Форми реалізації інформаційно-консультативної функції мають визначатися національним законодавством відповідно до кращих світових практик. По-третє, доведення до відома компетентних органів інформації про недоліки або зловживання, які не підпадають під дію існуючих правових норм. Таке трактування завдань інспекції праці засвідчило доцільність здійснення останніми аналізу дотримання стану законодавства за результатами перевірок та обґрунтування за необхідності внесення змін до правових актів та/або вжиття коригувальних заходів для покращення умов праці. В інституційному (системно-структурному) аспекті обидві конвенції (ст. 4 Конвенції № 81 та ст. 7 Конвенції № 129) містили вимогу проведення інспекції праці під наглядом і контролем центрального органу влади, виходячи з національної адміністративної практики, що спричинило подальші кроки законодавця стосовно реформування системи інспекції праці в Україні. Таким чином, зі змісту конвенцій випливало визнання інспекції праці державною функцією та відповідальністю уряду.

На основі визначених у конвенціях МОП № 81 і № 129 завдань інспекцій, виокремлюють чотири функції інспекції праці: 1) правозастосовна функція, яка полягає в забезпеченні інспекцією застосування положень законодавства про працю; 2) інформаційно-консультативна функція, що полягає в наданні інформації роботодавцям і працівникам щодо чинних положень трудового законодавства та наданні технічних консультацій

соціальним партнерам щодо застосування цих положень; 3) сигналізаційна функція щодо повідомлення компетентних державних органів про недоліки та порушення; 4) превентивна (профілактична)⁸⁷¹. У літературі слушно зазначається, що остання зі згаданих функцій інспекції праці, тобто профілактична функція, на відміну від інших вищезазначених, не впливає зі ст. 3 Конвенції № 81 або ст. 6 Конвенції № 129, але зі ст. 17 останньої Конвенції та положення частини I Рекомендації МОП № 81 щодо інспекції праці⁸⁷². Слід наголосити, що профілактичні завдання, викладені в актах МОП, стосуються сфери охорони праці.

Відповідно до порядку викладення в конвенціях функції поділяють на основні (викладені в ч. 1 ст. 3 Конвенції МОП № 81 та ч. 1 ст. 6 Конвенції № 129: правозастосовна, інформаційно-консультативна, сигналізаційна) та додаткові (превентивна, функція контролю за застосуванням правових норм щодо умов життя працівників та їхніх сімей у сфері сільського господарства). З метою попередження надмірного навантаження на інспекторів в ч. 2 ст. 3 Конвенції МОП № 81 та ч. 3 ст. 6 Конвенції № 129 на інспекторів праці можуть бути покладені будь-які інші обов'язки лише за умови, що вони не перешкоджають ефективному виконанню їхніх основних завдань.

Відокремлення завдань інспекції праці, які виконують превентивну функцію, дає підстави для виділення ще однієї функції – коригуючої. Якщо профілактичні завдання інспекції націлені на попередження порушень законодавства про працю, то коригувальні спрямовані на виправлення наявних порушень або невідповідностей, а, отже, на досягнення відповідності між фактичним станом справ та вимогами законодавства. Разом профілактичні та коригувальні завдання інспекції праці спрямовані на

⁸⁷¹ Gładoch M. Znaczenie kontroli Państwowej Inspekcji Pracy dla ochrony życia i zdrowia pracowników. S. 56.

⁸⁷² Рекомендація Міжнародної організації праці № 81 1947 р. щодо інспекції праці. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/legaldocument/wcms_751588.pdf

досягнення основної мети діяльності інспекції, яка полягає в забезпеченні дотримання положень законодавства про працю⁸⁷³.

Акти МОП не визначають пріоритетності тієї чи іншої групи завдань інспекції праці. Водночас обсяг інспекційних завдань, визначених у конвенціях МОП, може привести до висновку, що міжнародний законодавець очікує, що національні системи інспекції праці будуть організовані таким чином, щоб підтримувати баланс між превентивними та коригуючими завданнями⁸⁷⁴.

Значення Конвенції МОП № 150 про адміністрацію праці: роль, функції та організація 1978 р. полягає у визначенні вимоги координації діяльності усіх органів, що їх включає система адміністрації праці, необхідності проведення консультацій з роботодавцями, працівниками та їхніми організаціями, а також залучення представників останніх до діяльності таких органів⁸⁷⁵.

Наявність спільних цілей щодо інспекцій праці МОП та Європейського Союзу засвідчують, зокрема, положення рамкової Директиви Ради Європи про запровадження заходів, покликаних заохочувати до покращення безпеки та охорони здоров'я працівників на роботі (89/391/ЄЕС) від 12 червня 1989 р. (ч. 2 ст. 4)⁸⁷⁶. Остання містить вимогу до держав стосовно забезпечення належного контролю та нагляду (ч. 2 ст. 4). Зміцнення інспекцій праці в країнах-кандидатах на вступ до ЄС, в країнах з перехідною економікою та країнах, що розвиваються, посідає чільне місце в порядку денному як ЄС, так і МОП.

⁸⁷³ Makowski D. Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy. S. 158.

⁸⁷⁴ Tam. S. 159–160.

⁸⁷⁵ Конвенція Міжнародної організації праці № 150 1978 р. про адміністрацію праці: роль, функції та організація (Конвенцію ратифіковано Законом № 1967-IV від 01.07.2004). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 24. С. 1054.

⁸⁷⁶ Council Directive 89/391/EEC of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work. *Official Journal of the European Union*. 1989. L 183 of 29 June. Pp. 1–8.

У 2006–2007 рр. для України була реалізована Перша Програма гідної праці МОП, ставши «ключовим елементом державної соціальної політики»⁸⁷⁷. Тим самим було започатковано співпрацю між МОП та Україною з виконання тематичних програм, які продовжуються дотепер, слугуючи орієнтиром для впровадження міжнародних стандартів у правотворчу та провозастосовну практику в Україні. Важливо, що метою Програми є «сприяння гідній праці і як фактору продуктивності, і як ключовому елементу розвитку соціальної і трудової сфер в Україні»⁸⁷⁸. Звіти про виконання таких програм є своєю чергою об'єктом міжнародного моніторингу за виконанням Україною своїх зобов'язань.

У 2007 р. за наслідками першого звіту Кабінету Міністрів України в порядку міжнародного моніторингу Комітет експертів із застосування конвенцій та рекомендацій МОП (КЕЗКР) відзначив: 1) існування трьох незалежних інспекцій праці під управлінням трьох різних органів державної влади (Держнаглядпраці, Держгірпромнагляд та Держсанепідемнагляд); 2) наміри уряду створити об'єднану інспекційну систему, яка забезпечуватиме нагляд і контроль за дотриманням як загальних умов праці, так і з безпеки та гігієни праці; 3) потребу в забезпеченні діяльності інспекцій праці (щодо навчання інспекторів, обладнання, транспортних засобів); 4) низьку ефективність інспекції: у 2008 р. обстежено лише 5% робочих місць, що мали пройти інспекцію⁸⁷⁹.

Четвертий етап розвитку інспекцій праці (6 квітня 2011 р. – 11 лютого 2015 р.) пов'язуємо з утворенням та діяльністю Державної

⁸⁷⁷ Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством праці та соціальної політики України та Міжнародною організацією праці щодо Програми гідної праці на 2008–2011 рр. від 9 червня 2008 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 55. Ст. 1847.

⁸⁷⁸ Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан дотримання конституційних гарантій трудових прав громадян». Постанова Верховної Ради України від 15.01.2009 р. № 892-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 28. Ст. 370.

⁸⁷⁹ Профіль Гідної Праці в Україні / Міжнародна організація праці; за ред. В. В. Іванкевича. Женева, 2011. С. 50. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_154571.pdf

інспекції України з питань праці (Держпраці) в статусі центрального органу виконавчої влади.

Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. було передбачено утворення Міністерства соціальної політики України та Державної інспекції України з питань праці шляхом реорганізації Міністерства праці та соціальної політики України⁸⁸⁰. Цим же Указом був ліквідований Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, а його функції покладені на Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України та Державну інспекцію техногенної безпеки України. Держпраці стала правонаступником Державного департаменту нагляду за додержанням законодавства про працю.

Правовий статус Держпраці визначався Положенням, затвердженим Указом Президента від 6 квітня 2011 р., згідно з яким Держпраці окрім нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю набула повноважень здійснювати також частково контроль за дотриманням охорони праці, зокрема, умов праці жінок, молоді та інвалідів, надання пільг і компенсацій за важкі та шкідливі умови праці, забезпечення спецодягом, засобами індивідуального захисту тощо⁸⁸¹. Відповідно до Указу Президента від 16 січня 2013 р. п.п. 3 п. 4 Положення про Державну інспекцію з питань праці було викладено в новій редакції⁸⁸². Держпраці додатково отримала право здійснювати державний нагляд та контроль за додержанням вимог законодавства про зайнятість населення з питань дотримання прав громадян під час прийому на роботу та звільнення; використання праці іноземців та осіб без громадянства; дотримання прав і гарантій стосовно працевлаштування громадян, що мають додаткові гарантії в сприянні

⁸⁸⁰ Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010. *Офіційний вісник України*. 2010. № 94. Ст. 3334.

⁸⁸¹ Про Положення про Державну інспекцію з питань праці : Указ Президента від 06.04.2011 р. № 386/201. *Офіційний вісник України*. 2011. № 29. Ст. 1224.

⁸⁸² Про Державну службу зайнятості України : Указ Президента України від 16.01.2013 р. № 19/2013. *Офіційний вісник України*. 2013. № 2. Ст. 153.

працевлаштуванню. Окрім того, Держпраці отримала право здійснювати контроль за додержанням вимог законодавства про рекламу щодо реклами про вакансії (прийом на роботу) (п.п. 3¹ п. 4). Це, по суті, стало першим кроком до створення інспекції праці на засадах інтеграції функцій.

У пошуках оптимізації нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю та зайнятість робоча група Міністерства соціальної політики розробила проєкт Указу Президента про об'єднання держслужби зайнятості та Держпраці, який широко обговорювався фахівцями восени 2013 р.⁸⁸³. Утім об'єднання ДСЗ та Держпраці не відбулося, натомість наказом Міністерства соціальної політики від 2 липня 2014 р. був затверджений Порядок взаємодії Державної інспекції України з питань праці та ДСЗ, в результаті чого вони отримали право взаємодіяти як на центральному, так і на територіальному рівні, з-поміж іншого, шляхом проведення спільних перевірок з питань, що належать до компетенції сторін⁸⁸⁴. Окрім того, з метою забезпечення належної організації державного контролю за додержанням законодавства про зайнятість населення сторони зобов'язувалися надавати одна одній усю необхідну інформацію, визначену п. 4 названого Положення. У 2019 р. до органів, з якими має бути скоординована відповідна діяльність, були додані виконавчі органи міських рад міст обласного значення, сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад. Такі новації ілюстрували втілення принципу координації як складової вимоги створення інтегрованої системи інспекції праці.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і

⁸⁸³ Народні депутати підтримали позицію профспілок щодо діяльності державних інспекторів праці / Інформаційно-аналітичний центр ФПУ. URL: <http://fpsu.org.ua/pozitsiya-profspilok/2493-narodni-deputati-pidtrimali-pozitsiyu-profspilok-shchodo-diyalnosti-derzhavnikh-inspektoriv-pratsi>

⁸⁸⁴ Порядок взаємодії Державної служби України з питань праці, виконавчих органів міських рад міст обласного значення та сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та державної служби зайнятості: наказ Міністерства соціальної політики України від 02.07.2014 р. № 437. *Офіційний вісник України*. 2014. № 61. Ст. 1697.

їхніми державами-членами, з іншої сторони, дали новий поштовх для реформування усіх сфер суспільного життя. Так, 2014 р. позначився початком реформи сучасної системи нагляду (контролю), що супроводжувалося такими організаційно-правовими новаціями: 1) створення Державної служби України з питань праці⁸⁸⁵; 2) запровадження комплексного підходу до проведення планових заходів нагляду (контролю) у випадку, якщо суб'єкт господарювання одночасно включений до відповідних планів кількох органів нагляду (контролю) одночасно⁸⁸⁶; 3) переорієнтація заходів державного нагляду (контролю) на запобігання правопорушенням, закріплення принципу «орієнтованості державного нагляду (контролю) на запобігання правопорушенням у сфері господарської діяльності» (абз. 16 ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»); 4) створення інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю); 5) поширення сфери дії Закону України «Про основні засади нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» на відносини щодо «державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення у встановленому цим Законом порядку з урахуванням особливостей, визначених законами у відповідних сферах та міжнародними договорами»⁸⁸⁷; 6) розширення прав суб'єктів господарювання, закріплення принципу «гарантування прав та законних інтересів кожного суб'єкта господарювання» (абз. 5 ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»); 7) переорієнтація здійснення

⁸⁸⁵ Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442. *Офіційний вісник України*. 2014. № 74. Ст. 2105.

⁸⁸⁶ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження втручання у діяльність суб'єктів господарювання: Закон України від 22.07.2014 р. № 1600-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 36. Ст. 1189.

⁸⁸⁷ Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Закон України від 03.11.2016 р. № 1726-VIII. *Офіційний вісник України*. 2017. № 4. Ст. 98.

заходів нагляду (контролю) «...на основі принципу оцінки ризиків та доцільності» (абз. 18 ст. 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»);. 8) зменшення періодичності та тривалості заходів державного нагляду (контролю)⁸⁸⁸.

П'ятий етап (з 11 лютого 2015 р.) – утворення та функціонування Державної служби України з питань праці в статусі центрального органу виконавчої влади, наділеного широкими повноваженнями щодо нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування. На Держпраці покладено функції та повноваження Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки, що засвідчило подальше втілення принципу інтеграції. Слід зазначити, що створення системи інтегрованої інспекції забезпечується не простим об'єднанням інспектуючих органів, а системністю інспекційної діяльності, що своєю чергою передбачає координацію діяльності інших органів влади, органів місцевого самоврядування та громадськості в цій сфері.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 р. № 295 «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»» виконавчим органам міських рад міст обласного значення та об'єднаним територіальним громадам було делеговано здійснення на відповідних територіях повноважень Держпраці в сфері державного контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення⁸⁸⁹. Це засвідчило спробу поширити втілення принципу децентралізації на відносини державного контролю у сфері праці та зайнятості. Загалом децентралізацію характеризують як вилучення із центральної влади повноважень на прийняття важливих рішень та здійснення

⁸⁸⁸ Там само.

⁸⁸⁹ Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2017 р. № 295. *Офіційний вісник України*. 2017. № 38. Ст. 1205.

їх на місцях органами, що володіють певною незалежністю стосовно центральної влади⁸⁹⁰. Поряд із інспекторами праці Держпраці функції здійснення державного контролю за незадекларованою працею, невивплатою заробітної плати, дотримання мінімальних гарантій в оплаті праці отримали інспектори праці виконавчих органів міських рад міст обласного значення та сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад.

У якості обґрунтування політико-правового рішення про децентралізацію функцій інспекції праці у сфері державного контролю найчастіше наводилися дві причини: 1) знизити рівень корупції в інспекції праці; 2) зменшити державні видатки. Однак, як переконливо доводять дослідники, децентралізація сама собою, не є ефективним інструментом стримування корупції⁸⁹¹. Окрім того, децентралізована модель інспекцій праці тільки сприятиме збільшенню видатків, необхідних для забезпечення нагляду за діяльністю інспекцій праці органів місцевого самоврядування, яке повинна здійснювати Держпраці⁸⁹².

У 2018 р. Комітет експертів з питань застосування конвенцій та рекомендацій МОП (КЕЗКР) висловив низку суттєвих зауважень до процесу децентралізації в тому вигляді, в якому він регулювався затвердженими постановою Кабінету Міністрів України № 295 Порядком здійснення державного контролю та Порядком здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю⁸⁹³. По-перше, така модель децентралізації не могла сприяти підвищенню ефективності діяльності

⁸⁹⁰ Новак А. О. Конституційно-правове регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2017. С. 15.

⁸⁹¹ Терела Г. В. Децентралізація функцій у сфері державного контролю за додержанням законодавства про працю. *Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір* : матеріали VIII Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 7 червня 2019 р.). Полтава : ПУЕТ, 2019. С. 45.

⁸⁹² Нормативно-правова база України з інспекції праці: Аналіз і рекомендації / Проєкт ЄС-МОП «Зміцнення адміністрації праці з метою покращення умов праці і подолання незадекларованої праці» (робочий документ до тристороннього семінару 21 червня 2018 р.). URL : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/projectdocumentation/wcms_632755.pdf

⁸⁹³ Там само.

системи інспекції праці, а тільки знижуватиме її через відсутність, як у законодавстві, так і на практиці, центрального органу чи установи, яка змогла б забезпечити збалансоване охоплення всієї території України службами інспекції праці органів місцевого самоврядування з урахуванням конкретних потреб місцевого ринку праці. Враховуючи, що органи місцевого самоврядування в Україні не підпорядковуються Держпраці, процес децентралізації зумовить неспроможність за її умов належним чином здійснювати нагляд за діяльністю інспекції праці, як це передбачено в Конвенції МОП про інспекцію праці у промисловості й торгівлі № 81 і Конвенції МОП про інспекцію праці в сільському господарстві № 129, ратифікованих Україною у 2004 р. По-друге, за умов нерівномірного охоплення інспекційними відвідуваннями регіонів України проблемним видається забезпечення єдиних вимог щодо дотримання трудового законодавства. Як засвідчили статистичні дані, впродовж 2018 р. Держпраці було видано 531 посвідчення інспекторам праці органів місцевого самоврядування. При цьому 121 посвідчення отримали інспектори виконавчих органів міст обласного значення із 149, що склало 81 %. Ще менше посвідчень інспекторів було отримано на рівні об'єднаних територіальних громад: 373 із 713 (52 %)⁸⁹⁴. По-третє, враховуючи, що будь-які децентралізаційні процеси несуть певні ризики дезінтеграції публічного управління⁸⁹⁵, це не забезпечить належного рівня координації як за горизонталлю (між децентралізованими службами інспекції праці), так і за вертикаллю публічного управління (між інспекціями праці органів місцевого самоврядування та Держпраці). По-четверте, відсутність єдиних нормативних вимог щодо заміщення посади інспектора праці ставить під сумнів можливість забезпечення належного виконання ними своїх посадових обов'язків, та, як наслідок, не сприятиме забезпеченню одноманітності

⁸⁹⁴ Публічний звіт Голови Державної служби України з питань праці за підсумками 2018 р. URL : <http://dsp.gov.ua/wp-content/uploads/2019/02/prezentacija-derzhpracil222.pdf>

⁸⁹⁵ Новак А. О. Конституційно-правове регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в Україні. С. 31.

процедур і порядку інспектування. Згідно з вимогами Конвенцій МОП № 81 та № 129 інспектори праці повинні мати статус державних службовців, що сприятиме забезпеченню стабільності їхньої зайнятості та зробить їх незалежними від будь-яких змін в уряді чи будь-якого небажаного зовнішнього впливу. Принагідно слід зазначити, що з часу призначення перших інспекторів праці у Великобританії в 1833 р., служби інспекції праці організовані майже в кожній країні світу. На конференції в Берліні (1890 р.) за участі представників 15-ти країн було підтверджено, що за дотриманням законів про працю мають здійснювати нагляд і контроль призначені урядом кваліфіковані спеціалісти, незалежні як від роботодавців, так і від працівників. І хоча організаційно-правове забезпечення діяльності інспекцій праці має певні об'єктивні відмінності, зумовлені національними особливостями, рівнем соціально-економічного розвитку, – все ж у цілому організаційно-правові засади інспекції є досить схожими та відповідають тим, які визначені Конвенцією МОП № 81.

Недосконалість правового регулювання децентралізації функцій у сфері державного контролю за додержанням трудового законодавства засвідчила і Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 14 травня 2019 р. (справа № 826/89117/17), якою було визнано нечинною постанову Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2017 р. № 295⁸⁹⁶. Проаналізувавши норми Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Суд дійшов висновку, що Держпраці уповноважена на здійснення як державного нагляду, так і контролю за додержанням законодавства про працю, тоді як виконкоми міських рад міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад – тільки на здійснення контролю. Проте пп. 2, 3 Порядку здійснення

⁸⁹⁶ Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 14.05.2019 р. № 826/89117/17. *Офіційний вісник України*. 2019. № 44. С. 205.

державного контролю⁸⁹⁷ були передбачені повноваження виконавчих органів міських рад обласного значення та об'єднаних територіальних громад на здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю, що суперечило приписам ч. 4 ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» про те, що виключно законами встановлюються органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності.

Стратегія реформування системи державного нагляду (контролю), схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2017 р., визначила за мету: на першому етапі реалізації (три роки) – забезпечення переорієнтації системи державного нагляду (контролю) з карально-репресивної на превентивну та ризик-орієнтовану; визначення засад її модернізації та удосконалення; на другому етапі (два роки) – забезпечення створення системи державного нагляду (контролю), сприятливої для господарської діяльності, та яка «збалансовано захищає інтереси громадян, суб'єктів господарювання та держави»⁸⁹⁸.

Таким чином, актуальним на сьогодні залишається нормативно-правове забезпечення подальшого реформування контрольно-наглядових органів за додержанням трудового законодавства у відповідності до міжнародних та європейських стандартів з метою побудови оптимальної системи захисту прав найманих працівників. Видається, що в основу цих процесів повинен бути покладений перевірений світовою практикою принцип інтеграції, що полягає в поєднанні в одному органі центральної виконавчої влади функцій нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю та про охорону праці, а також у вживаних кроках щодо забезпечення системності інспекційної діяльності.

⁸⁹⁷ Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2017 р. № 295. *Офіційний вісник України*. 2017. № 38. Ст. 1205.

⁸⁹⁸ Про схвалення Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю) : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 р. № 1020-р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 16. Ст. 558.

4.5. Організаційно-правове забезпечення нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства в Україні в умовах воєнного стану

Одним із викликів для України в період правового режиму воєнного стану стало питання оптимального законодавчого врегулювання трудових відносин з огляду, з одного боку, на необхідність забезпечити економічні потреби для оборони країни, а з іншого – враховуючи такі соціальні наслідки Російсько-української війни, як зростання безробіття, внутрішню та зовнішню трудову міграцію, дисбаланс між попитом і пропозицією робочої сили, збільшення частки тіньової зайнятості, зниження рівня фактичної заробітної плати.

Військова агресія Російської Федерації проти України загострила давно назрілі вимоги проведення структурних реформ у напрямі до євроінтеграції та активізувала відповідну законодавчу діяльність. 22 квітня 2022 р. ухвалено Закон України «Про дерадянізацію законодавства України», відповідно до прикінцевих положень якого Кабінет Міністрів України впродовж року має розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проєкт Трудового кодексу України. Реформа трудового законодавства є однією із пріоритетних та визначає розвиток економіки держави, добробут як працівників, так і роботодавців. Соціальний мир чи то суспільна злагода є складовими миру загального. Невипадково Статут МОП був розроблений спеціальною Комісією з міжнародного трудового законодавства, затверджений 11 квітня 1919 р. на засіданні Паризької мирної конференції та включений як частина XIII до Версальського мирного договору. Статут МОП однією з функцій Міжнародного бюро праці визначає надання допомоги урядам у розробці законів та правил, удосконаленні адміністративної практики та

систем інспектування (п. «б» ч. 2 ст. 10), що слугує організаційно-правовою гарантією захисту трудових прав як на рівні міжнародних, так і національних інституцій⁸⁹⁹. Якщо розцінювати мир за визначенням відомого американського політолога, автора «Дослідження війни» Куінсі Райта як баланс сил, що включає політичні, соціальні, культурні та технологічні фактори, то баланс соціальний у суспільстві є невід'ємною складовою загального миру⁹⁰⁰. Тому так важливо для України, яка протистойть широкомасштабній збройній агресії Російської Федерації, продовжувати реформування законодавства, модернізацію державних інституцій. Під час війни Україна отримала статус кандидата на членство в Європейському Союзі, вкотре продемонструвавши євроінтеграційні прагнення її громадян.

У напрямі регулювання сфери праці триває нормопроєктувальна діяльність щодо розробки проекту Трудового кодексу України. Паралельно вносяться зміни до чинного КЗпП України. За час дії правового режиму воєнного стану, який був введений із 24 лютого 2022 р. у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, до КЗпП 14 разів було внесено зміни і доповнення. Частина з них стосується виконання зобов'язань України щодо приведення законодавства у відповідність до європейських стандартів, тому їх розробка розпочалася ще до введення воєнного стану. Процес прийняття таких законопроектів не був призупинений в умовах воєнного стану, що стало демонстрацією виконання державою своїх зобов'язань та підтвердженням важливості питання правового захисту працівників. Новації стосуються забезпечення рівності трудових прав, недопущення дискримінації у сфері праці, запобігання та протидії мобінгу (цькування) на робочому місці. Також це новації, пов'язані

⁸⁹⁹

ILO

Constitution.

URL:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO#A10

⁹⁰⁰ Терела Г. В. Статут Міжнародної організації праці як складова Версальського мирного договору: історико-правові аспекти / *Сила права і право сили: історичний вимір та сучасне бачення проблеми* : матеріали XXXII Міжнародної науково-практичної конференції (28–31 травня 2015 року, м. Полтава): ПУЕТ, 2015. С. 263.

з запровадженням трудових договорів із нефіксованим робочим часом задля посилення гнучкості трудових відносин в умовах поширення новітніх форм зайнятості, використання дистанційних технологій. Слід відмітити заходи законодавця щодо спрощення регулювання трудових відносин у сфері малого та середнього підприємництва, запровадження особливого порядку укладення трудових договорів.

Правовий режим воєнного стану передбачає обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, в тому числі й трудових, визначених ст.ст. 43, 44 Конституції України. Обмеження трудових прав можна визначити як правомірне, цілеспрямоване, кількісне та/або якісне звуження в процесі правореалізації міри можливої поведінки (правомочності) особи. Такі обмеження мають «виключно законний, тимчасовий, цільовий, недискримінаційний, суспільно корисний характер» та є показником взаємовідносин держави та людини в особливий період⁹⁰¹. Конституційний Суд України в Рішенні від 22 травня 2018 р. № 5-р/2018 наголошував, що «у разі обмеження конституційного права або свободи законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права або свободи і не порушувати сутнісний зміст такого права»⁹⁰².

Пріоритетне значення для застосування у сфері праці наразі має Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15 березня 2022 р. (далі – Закон № 2136-IX)⁹⁰³. Це означає, що не застосовуються в особливий період норми трудового законодавства в

⁹⁰¹ Лазарєв В. В. Особливості гарантування прав і свобод людини в умовах воєнного стану в Україні. *Підготовка правоохоронців в системі МВС України в умовах воєнного стану* : зб. наук. пр. (Харків, 26 травня 2022 р.). Харків. ХНУВС, 2022. С. 72.

⁹⁰² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу) від 01.06.2016 р. № 2-рп/2016. *Офіційний вісник України*. 2016. № 48. Ст. 1724.

⁹⁰³ Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. Ст. 1634.

частині, врегульованій названим Законом. Таким чином, ми маємо значну кількість новацій законодавства про працю, зумовлених запровадженням правового режиму воєнного стану, та продовженням процесу реформування як законодавства, так і державних інституцій у сфері управління працею.

Законом України № 2136-IX були введені обмеження конституційних прав і свобод, передбачених ст.ст. 43 і 44 Конституції України, та визначені особливості трудових відносин працівників в особливий період стосовно укладення, призупинення та розірвання трудового договору, зміни умов праці, встановлення та обліку робочого часу і часу відпочинку, залучення окремих категорій працівників до виконання певних видів робіт. Забезпечення мінімальних трудових гарантій Законом було покладено на профспілки, наділені правом здійснювати громадський контроль. Перша редакція Закону № 2136-IX не передбачала здійснення державного нагляду та контролю за його дотриманням. Постановою Кабінету Міністрів України від 13 березня 2022 р. № 303 було припинено проведення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю), у тому й числі й тих, що проводилися Держпраці⁹⁰⁴.

Спільний представницький орган об'єднань профспілок звернувся до Кабінету Міністрів України (лист від 27 квітня 2022 р. № 01-12/168-СПО) з обґрунтуванням потреби в період правового режиму воєнного стану здійснення заходів державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю⁹⁰⁵. Окрім того, до органів Держпраці надходила значна кількість звернень від працівників про порушення їх прав у вигляді не виплати заробітної плати, звільнення, надання відпусток без збереження заробітної плати тощо. Звичайно, що такі порушення не завжди були

⁹⁰⁴ Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 1922 р. № 303. *Офіційний вісник України*. 2022. № 25. Ст. 1355.

⁹⁰⁵ З 19 липня 2022 року Держпраці має право на здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю) / Департамент охорони праці апарату Федерації профспілок України (ФПУ): новини. URL: <http://opkho.com.ua/z-19-lipnya-2022-roku-derzhpraci-maye-pravo-na-zdijsnennya-pozaplanovix-zaxodiv-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu/>

викликані неправомірними діями роботодавців, часто спричинялися неможливістю продовження трудових відносин через окупацію, бойові дії, небезпечні умови праці в умовах обстрілів та відсутності на підприємстві укриття, обставинами фінансової неспроможності. Так, за даними опитування, проведеного у березні 2022 р. Європейською Бізнес Асоціацією (ЄБА), серед компаній-членів асоціації тільки 17 % мали фінансові резерви на 1 рік та більше, 28 % – на півроку, 43 % компаній мали фінансові резерви на кілька місяців, у 6 % фінансові резерви були вичерпані. Ситуація щодо виплати заробітної плати та звільнення працівників наведена в таблиці 10.

Таблиця 10

Ситуація щодо виплати заробітної плати та звільнення працівників на малих та середніх підприємствах в Україні в умовах воєнного стану (березень – травень 2022 р.)⁹⁰⁶

Роботодавці	Березень 2022 р.	Квітень 2022 р.	Травень 2022 р.
Виплачують заробітну плату в повному обсязі	27 %	25 %	23 %
Скоротили розмір заробітної плати	19 %	27 %	32 %
Не виплачують заробітної плати	21 %	22 %	21 %
Звільняють персонал	8 %	9 %	12 %

З метою забезпечення дотримання трудових прав, передбачених законодавством правового режиму воєнного стану, та легалізації зайнятості 01 липня 2022 р. прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин», яким відновлено здійснення державного нагляду (контролю) Держпраці та її

⁹⁰⁶ Пищуліна О., Маркевич К. Ринок праці в умовах війни: основні тенденції та напрями стабілізації. Аналітична записка / Центр Разумкова. Київ, 2022. С. 6. URL: <https://razumkov.org.ua/images/2022/07/18/2022-ANALIT-ZAPIS-PISHULINA-2.pdf>

територіальними органами в формі позапланових заходів, спрямованих на забезпечення додержання приписів норм Закону № 2136-IX, а також з питань виявлення неоформлених трудових відносин та припинення трудових договорів⁹⁰⁷.

Такі заходи державного нагляду (контролю) в умовах воєнного стану мають низку особливостей, визначених як на нормативному рівні національного законодавства особливого періоду, так і зумовлених практичними кроками з реалізації функцій Держпраці за сприяння МОП та зарубіжних партнерів.

Новації державного нагляду (контролю) розглянемо через призму його соціального призначення, тобто ролі, завдання правового інституту. Загальне нормативне визначення державного нагляду (контролю) у сфері господарювання характеризує його як діяльність уповноважених законом державних органів щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства⁹⁰⁸. Із цього визначення випливає, що метою нагляду (контролю) є виявлення, запобігання правопорушенням та забезпечення інтересів суспільства. При тлумаченні оборони України як конституційної цінності, яка є суспільним (публічним) інтересом, Верховний Суд підкреслює, що в останньому «акумулюються індивідуальні права кожного»⁹⁰⁹.

В умовах воєнного стану державний нагляд (контроль) зберігає своє значення як гарантійний інструмент охорони та захисту мінімальних трудових прав. Водночас заходи державного нагляду (контролю) проводяться

⁹⁰⁷ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин: Закон України від 01.07.2022 р. № 2352-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 58. Ст. 3434.

⁹⁰⁸ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. *Офіційний вісник України*. 2007. № 44. Ст. 1771.

⁹⁰⁹ Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 01.12.2022 р. № 580/2869/22. URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=107632056&red=100003b9215680619c00984353d6eddaa42bc&d=5>

у більш сприятливому режимі щодо суб'єктів господарювання/роботодавців. Криза ринку праці, зумовлена військовою агресією Російської Федерації, є найбільшою за весь період незалежності, призвела до зменшення та порушення структури людського капіталу в тому значенні, як його обгрунтовує Браян Ленгіль⁹¹⁰. У березні 2022 р. кількість пропозицій роботи, яка перед війною становила майже 100000 вакансій на місяць, зменшилась у 15 разів, відновившись на початок 2023 р. лише наполовину⁹¹¹. Тому так важливо як на нормативному рівні, так і в процесі правозастосування сприяти узгодженню інтересів усіх учасників ринку праці. В. Ріхтгофен, досліджуючи та знаючи з практичного досвіду проблеми інспекцій праці, визнавав: «Встановлення справедливого, чіткого визначення балансу між тими, що декому здається суперечливими інтересами, але які насправді є взаємодоповнювальними, за умови розумного управління є однією з найбільших проблем, з якими ... стикається інспекція праці»⁹¹².

Конвенція МОП № 81 1947 р. про інспекцію праці в промисловості й торгівлі, ратифікована Законом України від 08 вересня 2004 р., визначає три основні завдання інспекцій праці: 1) забезпечення застосування правових норм; 2) надання як працівникам, так і роботодавцям інформації та консультацій щодо засобів дотримання правових норм; 3) доведення до відома компетентних органів про недоліки та зловживання. При цьому такі завдання є «неподільними, взаємодоповнювальними та важливими для ефективного застосування національного законодавства про працю», на чому акцентовано у Звіті за підсумками наради експертів, скликаній Адміністративною радою МОП (13–16 грудня 2021 р.) для тристороннього

⁹¹⁰ Langille B. Labour Law's theory of justice. *The idea of labour law*. 2011. № 4/5. P. 113. URL: <https://www.ica-nantes.fr/rtefiles/File/brian-langille.pdf>

⁹¹¹ Тарасовський Ю. Ринок праці відновився на 50% від довоєнного рівня – Work.ua. *Forbes*. URL: <https://forbes.ua/news/rinok-pratsi-vidnovivsya-na-50-vid-dovoennogo-rivnya-workua-09012023-10951>

⁹¹² Richthofen von W. Labour inspection: A guide to the profession. P. 34.

схвалення технічних керівних настанов щодо загальних принципів інспекції праці⁹¹³.

Стосовно контрольних заходів інспекцій праці в умовах воєнного стану передбачено проведення тільки позапланових перевірок. Планові перевірки не проводяться. Окрім того, дещо звужене коло підстав позапланових перевірок, що демонструють дані нижченаведеної таблиці 11.

Таблиця 11

Підстави для здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю)

Загальні підстави для здійснення позапланових заходів (ч. 1 ст. 6 ЗУ «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»	Підстави для здійснення позапланових заходів в умовах воєнного стану (ч. 3 ст. 16 ЗУ «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану»)
1	2
подання суб'єктом господарювання письмової заяви до відповідного органу державного нагляду (контролю) про здійснення заходу державного нагляду (контролю) за його бажанням	
виявлення та підтвердження недостовірності даних, заявлених суб'єктом господарювання у документі обов'язкової звітності (крім визначених Законом винятків)	
перевірка виконання суб'єктом господарювання приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства	у зв'язку з невиконанням суб'єктом господарювання приписів про усунення порушень вимог законодавства, виданих після 1 травня 2022 р.
звернення фізичної особи (фізичних осіб) про порушення, що спричинило шкоду її (їхнім) правам, законним інтересам, життю чи здоров'ю, навколишньому природному середовищу чи безпеці держави	

⁹¹³ Доповідь Генерального директора МБП. Перша додаткова доповідь: Звіт за підсумками наради експертів для тристороннього схвалення технічних керівних настанов щодо загальних принципів інспекції праці (13–16 грудня 2021 р.) / Міжнародна організація праці. С. 7 URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/meetingdocument/wcms_842377.pdf

1	2
неподання суб'єктом господарювання документів обов'язкової звітності за два звітні періоди підряд без поважних причин або без надання письмових пояснень про причини, що перешкоджали поданню таких документів	
доручення Прем'єр-міністра України про перевірку суб'єктів господарювання у відповідній сфері у зв'язку з виявленими системними порушеннями та/або настанням події, що має значний негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави	
настання аварії, смерті потерпілого внаслідок нещасного випадку або професійного захворювання, що було пов'язано з діяльністю суб'єкта господарювання	
звернення посадових осіб органів місцевого самоврядування про порушення суб'єктом господарювання вимог законодавства у випадках, коли право на подання такого звернення передбачено законом	
	за зверненням Київської міської військової адміністрації або обласної військової адміністрації

У разі виконання в повному обсязі та у встановлений строк приписів про усунення порушень законодавства про працю штрафи до роботодавців не застосовуються. Це засвідчує, що в умовах воєнного стану законодавець в Україні дотримується тенденції відходу від карально-репресивної моделі контролю до превентивної моделі, за якої контроль все більше набуває інформаційно-аналітичного значення»⁹¹⁴, спрямований на запобігання порушенням на основі ризик-орієнтованого підходу.

Характеризуючи діяльність Держпраці в умовах воєнного стану, слід акцентувати на такій її функції, як забезпечення роботодавців і працівників інформацією та проведення консультацій щодо найбільш ефективних засобів дотримання правових норм, що відповідає вимогам п. «б» ч. 1 ст. 3 Конвенції

⁹¹⁴ Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні: наук. доповідь / В. Б. Авер'янов та ін.; під заг. ред. Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер'янов. Київ : [б.в.], 1995. С. 20.

МОП № 81. Реалізація названої функції нині є відображенням провідної сучасної тенденції на ринку праці – зростання превентивного інспектування та інформаційного консультування для якомога ширшого кола зацікавлених осіб⁹¹⁵. Значення таких напрямів діяльності Держпраці лише зросло в умовах воєнного стану. Так, з 01 липня 2022 р. інспектори праці розпочали інформаційну кампанію «Виходь на світло!», спрямовану на роз'яснення переваг задекларованої праці та відповідальності роботодавців за неоформлення трудових відносин. Особливо ця проблема загострилася в період викликаної війною кризи ринку праці. Станом на кінець червня 2022 р. тіньовий сектор економіки становив близько 41 %⁹¹⁶. Упродовж двох місяців 2022 р. інспектори праці відвідали 50 тис. роботодавців та провели роз'яснення для майже 100 тис. працівників. Унаслідок, за даними Держпраці, з 24420 працівниками укладені трудові договори відповідно до законодавства⁹¹⁷. Інформаційна кампанія реалізується за підтримки проекту ЄС–МОП «На шляху до безпечної, здорової та задекларованої праці».

Окрім того, за сприяння названого проекту Держпраці реалізує такі напрями діяльності.

1. Психічне здоров'я. За підтримки МОП 300 українських інспекторів праці пройшли підготовку щодо надання першої психологічної допомоги⁹¹⁸. Починаючи з квітня 2022 р. інспекторами праці проведено низку тренінгів із першої психосоціальної допомоги на новому робочому місці, учасниками яких стали понад 70 представників Секретаріату Національної тристоронньої соціально-економічної ради, соціальні партнери, зокрема, керівники

⁹¹⁵ Бурлаченко Д. В. Нагляд і контроль у системі захисту трудових прав і свобод. С. 31.

⁹¹⁶ Пищуліна О., Маркевич К. Ринок праці в умовах війни: основні тенденції та напрями стабілізації.

⁹¹⁷ За два місяця Держпраці легалізовано майже 25 тисяч працівників. 7 вересня 2022 р. / Офіційний веб-сайт Державної служби України з питань праці. URL: <https://dsp.gov.ua/main-news/za-dva-misiatsia-derzhpratsi-lehalizovano-maizhe-25-tysiach-pratsivnykiv/>

⁹¹⁸ About the ILO in Ukraine. Devastating war causes displacements as well as losses of employment and income (Last updated December 2022) / Official website of the International Labor Organization. URL: https://www.ilo.org/budapest/countries-covered/ukraine/WCMS_470662/lang--en/index.htm

підприємств, представники профспілок, посадовці обласних та районних державних адміністрацій⁹¹⁹.

2. Боротьба з торгівлею людьми та примусовою працею.

Інспекторами праці створювалися інформаційні пункти на залізничних вокзалах, автобусних станціях, у центрах зайнятості, органах місцевої влади з тим, щоб проінформувати внутрішньо переміщених осіб та громадян – переважно жінок і дітей, котрі виїздили за кордон, про ризики, пов'язані з працевлаштуванням. Станом на кінець вересня 2022 р. кампанія з підвищення обізнаності щодо ризиків торгівлі людьми та трудової експлуатації охопила 1,2 млн переселенців з України⁹²⁰. Війна спричинила як зовнішню міграцію, так і внутрішнє переміщення громадян. Станом на листопад 2022 р. в країнах Європи зафіксовано понад 7,8 млн українських біженців, 6,5 млн змушені переміститися всередині країни⁹²¹. Зростання мобільності робочої сили потребує гарантій додержання правових норм у транскордонному вимірі⁹²². Одним із способів такого гарантування стали спільні інспекційні перевірки, які проводяться представниками уповноважених державних органів кількох країн.

3. Передусім – практична допомога. Держпраці створений онлайн-портал, який містить інформацію про трудові відносини під час воєнного

⁹¹⁹ Ukraine crisis. Ukraine works: How Labour Inspectors are supporting employers and workers in Ukraine: News, 05 July 2022. / Official website of the International Labor Organization. URL: https://www.ilo.org/budapest/whats-new/WCMS_850406/lang--en/index.htm

⁹²⁰ About the ILO in Ukraine. Devastating war causes displacements as well as losses of employment and income (Last updated December 2022) / Official website of the International Labor Organization. URL: https://www.ilo.org/budapest/countries-covered/ukraine/CMS_470662/lang--en/index.htm

⁹²¹ ILO response to the Ukraine crisis. The impact of the war on income and employment in Ukraine (Last updated November, 2022) / Official website of the International Labor Organization URL: <https://www.ilo.org/budapest/what-we-do/projects/ukraine-crisis/lang--en/index.htm>

⁹²² Доповідь Генерального директора МБП. Перша додаткова доповідь: Звіт за підсумками наради експертів для тристороннього схвалення технічних керівних настанов щодо загальних принципів інспекції праці (13–16 грудня 2021 р.) / Міжнародна організація праці. С. 32. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/meetingdocument/wcms_842377.pdf

стану. Станом на листопад 2022 р. понад 320 тис. осіб скористалися сервісом онлайн-консультування «інтерактивний інспектор»⁹²³.

4. Допомога релокованим підприємствам. Понад 3 тис. підприємств, які покинули зону бойових дій, скористалися послугами Держпраці для адаптації на новому місці⁹²⁴.

Однією з тенденцій організаційно-правового забезпечення нагляду та контролю є «модернізація національної системи управління безпекою працівників на роботі на принципах проактивності та запобігання виробничим ризикам»⁹²⁵, посилення ролі внутрішнього контролю роботодавця за забезпеченням належних, безпечних та гідних умов праці, що відповідає європейським стандартам, зокрема, вимогам Директиви Ради про запровадження заходів, покликаних заохочувати до покращення безпеки та охорони здоров'я працівників на роботі № 89/391/ЄЕС. У 2018 р. для забезпечення впровадження стандартів ЄС прийнята Концепція реформування системи управління охороною праці в Україні, яка закріпила за мету створення національної системи запобігання виробничим ризикам⁹²⁶. В основі досягнення мети – ризикоорієнтований підхід, що ґрунтується на проактивному принципі «запобіжних дій», на профілактиці, оцінюванні ризиків, усуненні їх джерел, адаптації умов праці до працівника, до

⁹²³ Держпраці продовжує інформувати працівників та роботодавців. 7 листопада 2022 р. / Офіційний веб-сайт Державної служби України з питань праці. URL: <https://dsp.gov.ua/main-news/derzhpratsi-prodovzhuie-informuvaty-pratsivnykiv-ta-robotodavtsiv/>

⁹²⁴ Ukraine crisis. Ukraine works: How Labour Inspectors are supporting employers and workers in Ukraine: News, 05 July 2022. / Official website of the International Labor Organization. URL: https://www.ilo.org/budapest/whats-new/WCMS_850406/lang--en/index.htm

⁹²⁵ Інформація про реформу на ринку праці / Офіційний веб-сайт Міністерства економіки України. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=596eb7ae-1738-4939-8e80-ae3b4f57ddec&title=InformatsiiaProReformuRinkuPratsi>

⁹²⁶ Концепція реформування системи управління охороною праці в Україні та затвердження плану заходів щодо її реалізації: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 р. № 989-р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 100. Ст. 3338.

технічного прогресу⁹²⁷. Так, відповідно до приписів норм Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії мобінгу (цькуванню)» «роботодавець зобов'язаний вживати заходів для забезпечення безпеки і захисту фізичного та психічного здоров'я працівників, здійснювати профілактику ризиків та напруги на робочому місці, проводити інформаційні, навчальні та організаційні заходи щодо запобігання та протидії мобінгу (цькуванню)»⁹²⁸.

В умовах обговорення доцільності, достатності та меж застосування декларативного підходу для визначення відповідності матеріально-технічної бази роботодавця вимогам законодавства з питань охорони праці, що відбувається в рамках підготовки проєкту Закону України «Про безпеку та здоров'я працівників»⁹²⁹, Кабінет Міністрів прийняв постанову, якою передбачено розширення декларативного підходу до експлуатації (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки на період дії воєнного стану⁹³⁰. Раніше це вимагало проведення експертизи для отримання дозволу, слугуючи різновидом попереднього контролю з боку Держпраці. Застосування декларативного підходу своєю чергою підвищує відповідальність роботодавця. Це також ілюструє тенденцію посилення заходів внутрішнього контролю.

Щодо застосування найбільш небезпечних робіт, машин, механізмів, устаткування залишається вимога необхідності отримання роботодавцями дозволу. З 3 січня 2023 р. це стало можливим через Портал електронних

⁹²⁷ Пилипенко П., Козак З. Програмні правові акти України у сфері безпеки та здоров'я на роботі: шляхи та напрями реформування. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2023. Вип. 76. С. 179.

⁹²⁸ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії мобінгу (цькуванню) : Закон України від 16.11.2022 р. № 2759-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 98. Ст. 6092.

⁹²⁹ Проєкт Закону про безпеку та здоров'я працівників на роботі № 10147 від 13.10.2023 р./ Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42995>

⁹³⁰ Деякі питання виконання робіт підвищеної небезпеки та експлуатації (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки на період дії воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.03.2022 р. № 357. *Офіційний вісник України*. 2022. № 27. Ст. 1491.

сервісів Міністерства економіки України. Такі заходи демонструють все більшу цифровізацію/диджиталізацію послуг, що сприяє їх прозорості та доступності для роботодавців. Диджиталізація заходів нагляду (контролю) є однією з оптимізаційних тенденцій та загальним напрямом удосконалення публічного управління⁹³¹, сприяє зменшенню навантаження на адміністративні органи та підвищує ефективність їх діяльності.

Тенденцією організаційно-правового забезпечення нагляду і контролю є також координація та консолідація зусиль Держпраці, державних органів, що мають спільні завдання з інспекцією праці, та соціальних партнерів. Взаємодія відбувається, зокрема, за допомогою такого формального механізму як меморандуми та протоколи про співпрацю, рекомендованого для застосування в Керівних настановах МОП щодо загальних принципів інспекції праці⁹³². Така співпраця, яка здійснюється з метою обміну інформацією, реалізації спільних програм, не припиняється в умовах воєнного стану. Для прикладу, 16 серпня 2022 р. укладений «Меморандум про співпрацю між Державною службою України з питань праці та Професійною спілкою працівників будівництва і промисловості будівельних матеріалів України». У Меморандумі сторони прописали, з-поміж іншого, прагнення «посилити дієвість державного нагляду (контролю) та громадського контролю за дотриманням роботодавцями вимог законодавства про працю та охорону праці» на засадах партнерства, соціального діалогу та взаємної відповідальності, організаційних принципах систематичної комунікації та координації спільної діяльності⁹³³. Одним із напрямів

⁹³¹ Кайло І. Ю. Правові основи нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України. С. 330.

⁹³² Доповідь Генерального директора МБП. Перша додаткова доповідь: Звіт за підсумками наради експертів для тристороннього схвалення технічних керівних настанов щодо загальних принципів інспекції праці (13–16 грудня 2021 р.) / Міжнародна організація праці. С. 10. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/meetingdocument/wcms_842377.pdf

⁹³³ Меморандум про співпрацю між Державною службою України з питань праці та Професійною спілкою працівників будівництва і промисловості будівельних матеріалів

співпраці є моніторинг стану охорони праці, найбільш характерних порушень трудового законодавства, стану виробничого травматизму. Окрім того, це проведення спільних превентивних заходів, спрямованих на стимулювання дотримання роботодавцями вимог трудового законодавства, проведення спільної інформаційно-роз'яснювальної роботи. І хоча Меморандум не покладає на жодну зі сторін фінансових та майнових зобов'язань, все ж засвідчує наміри, привертає увагу до проблем, які потребують суспільної уваги, зобов'язує сторони надавати інформацію, визначає основоположні ідеї (принципи), на яких ґрунтується співробітництво сторін, ілюструючи перехід «від командно-контрольної моделі регулювання ризиків до моделі управління, яка сприяє державно-приватному партнерству, заохочує галузеву співпрацю та забезпечує гнучкість у реалізації політики»⁹³⁴.

Слід зазначити, що необхідність співпраці (координації дій) між державними службами інспекцій праці, іншими зацікавленими державними органами, представниками працівників та роботодавців вже тривалий час обґрунтовувалася вченими разом з акцентуванням уваги на внутрішньому та соціально-партнерському контролі, розвитку культури безпеки. Відомий економіст і дослідник в галузі менеджменту В. Адамецький, виступаючи 15 грудня 1933 р. на 1-му з'їзді інженерів з охорони праці Польщі, наголошував, що «ефективну роботу з охорони праці можуть організувати лише керівники підприємства»⁹³⁵. В. Слаїдіна та І. Скултане зауважують, що належний стан виробничого середовища неможливо забезпечити без оцінки впливу факторів ризику, тому їх зменшення та контроль є обов'язком кожного роботодавця⁹³⁶. Вчена О. Лобель обґрунтовує, що «за певного

України від 16.08.2022 р. URL: <https://dsp.gov.ua/wp-content/uploads/2022/09/memorandum-profesijna-spilka-pracivnykiv-budivnytva.pdf>

⁹³⁴ Lobel O. Interlocking Regulatory and Industrial Relations: The Governance of Workplace Safety. P. 44.

⁹³⁵ Adamiecki W. Gospodarcze znaczenie bezpieczeństwa pracy. Referat wygłoszony na i zjeździe inżynierów bezpieczeństwa pracy w dniu 15 grudnia 1933 roku. Warszawa, 1934. S 31.

⁹³⁶ Slaidina V., Skultāne I. Darba tiesības. Mācību grāmata. Zvaigzne ABC, 2011. G. 250. URL: [file:///C:/Users/%D0%93%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%BD%D0%B0/Downloads/Darba%20tiesibas\(V.Slaidina\).pdf](file:///C:/Users/%D0%93%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%BD%D0%B0/Downloads/Darba%20tiesibas(V.Slaidina).pdf)

набору умов безпека може бути перетворена на спільний інтерес і інтегрована в основні цілі виробничих підприємств», а ціль регуляторного органу «полягає в тому, щоб визначити ці умови, підтримувати їх і використовувати, а також розпізнавати випадки їх відсутності»⁹³⁷.

З цієї точки зору, викликає схвалення одна із нормативно визначених цілей Закону про виробниче середовище Норвегії, а саме: «Створити основу для того, щоб роботодавець і працівники самих підприємств піклувалися про своє робоче середовище та розвивали його у співпраці з партнерами по трудовому житті та з необхідним керівництвом і контролем з боку державних органів» (п. «д» параграфа 1-1)⁹³⁸.

Уже сьогодні очевидно, що одним із завдань стабілізації ринку праці як в умовах воєнного стану, так і в післявоєнний період має стати, з-поміж іншого, «розробка ефективної системи управління ринком праці (механізмів та інструментів її реалізації), з урахуванням ... підвищення рівня соціального захисту та безпеки»⁹³⁹, складовою чого, безперечно, є належне організаційно-правове забезпечення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю.

Отже, розвиток трудового законодавства України в умовах воєнного стану дає можливість виокремити низку загальних тенденцій та особливості організаційно-правового забезпечення нагляду та контролю у сфері праці. По-перше, це законодавче звуження трудових прав та збереження при цьому такої гарантії дотримання мінімальних трудових прав, як нагляд та контроль. Перша редакція Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» містила нормативний припис стосовно громадського контролю, який покладался на профспілки. Внесеними змінами до Закону було поновлено заходи державного нагляду (контролю), які проводяться в

⁹³⁷ Lobel O. Interlocking Regulatory and Industrial Relations: The Governance of Workplace Safety. P. 35–36.

⁹³⁸ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62>

⁹³⁹ Пищуліна О., Маркевич К. Ринок праці в умовах війни: основні тенденції та напрями стабілізації.

більш сприятливому режимі щодо суб'єктів господарювання/роботодавців, оскільки перевірки відбуваються тільки позапланові, обмежено коло підстав проведення перевірок, штрафні санкції не застосовуються за умови виконання приписів інспекторів праці. Це засвідчує призначення нагляду і контролю як гарантійного інструменту захисту прав працівників, попередження правопорушень у сфері праці, забезпечення суспільного (публічного) інтересу.

По-друге, тенденцією трудового законодавства, спрямованою на детінізацію ринку праці, є посилення гнучкості трудових відносин, спрощення їх регулювання у сфері малого та середнього підприємництва. Такі новації зумовлюють посилення заходів нагляду (контролю) за незадекларованою зайнятістю та супроводжуються широким застосуванням інформаційно-консультативних заходів.

По-третє, загальній тенденції модернізації національної системи управління безпекою працівників на роботі на принципах проактивності та запобігання виробничим ризикам відповідає посилення ролі внутрішнього контролю роботодавця за забезпеченням належних, безпечних та гідних умов праці.

По-четверте, диджиталізація заходів нагляду (контролю) є однією з оптимізаційних тенденцій та загальним напрямом удосконалення публічного управління, що сприяє зменшенню навантаження на адміністративні органи та підвищує ефективність їх діяльності⁹⁴⁰.

В умовах воєнного стану практична діяльність Держпраці здійснюється за такими напрямками: проведення тренінгів із надання психосоціальної допомоги на новому робочому місці; інформаційна кампанія, спрямована на попередження торгівлі людьми та трудової експлуатації; створення онлайн-

⁹⁴⁰ Terela H., Strilets V. Supervision and Control Over Compliance with Labor Law in Ukraine During the Martial Law. *Journal of Organizational Behavior Research*. 2023. № 8 (1). Pp. 39–51. URL: <https://doi.org/10.51847/mEsB03yCM9>

порталу Держпраці про особливості трудових відносин в умовах воєнного стану; інформаційні послуги релокованим підприємствам.

Тенденцією організаційно-правового забезпечення нагляду і контролю є також координація та консолідація зусиль Держпраці, державних органів, що мають спільні завдання з інспекцією праці, та соціальних партнерів.

Отже, становлення та розвиток інституту фабричної інспекції в імперський період досліджувався в рамках умовно виділених чотирьох етапів з урахуванням практики реалізації нагляду і контролю в Київському та Харківському фабричних округах, які входили до складу Російської імперії. Якщо при заснуванні спеціалізованої інспекції нагляду за малолітніми основною функцією була каральна (репресивна), то в подальшому на перший план вийшла превентивна (примирна, посередницька) функція, яка демонструвалася покладеними на інспекцію повноваженнями щодо попередження конфліктів між робітниками і фабрикантами. Діяльність фабричних інспекцій характеризувалася можливістю здійснення нагляду не лише за дотриманням законодавства, а й правил внутрішнього трудового розпорядку та ведення робітничих книжок, що розцінювалося як втручання у свободу договорів та засвідчувало опікунський характер впроваджуваної політики поліцейської держави, ознаками якої була детальна регламентація суспільних відносин у сфері найманої праці.

До прийняття власного законодавства та створення відповідних органів в УНР періоду Центральної Ради та Директорії та в Українській Державі П. Скоропадського нагляд за додержанням робітничого законодавства продовжували тимчасово здійснювати фабричні інспекції, що діяли з часів Російської імперії, а також створені відповідно до Постанови Тимчасового уряду Росії комісаріати праці. Процес формування системи українських державних органів у сфері праці відбувся на рівні центральних органів, якими стали Генеральний секретаріат праці Центральної Ради, Міністерство

праці Української Держави та Міністерство праці Директорії УНР. У структурі Міністерств праці Гетьманату та Директорії УНР діяли департаменти охорони праці. Водночас, відповідно до розроблених урядовцями законопроектів, передбачалося створення рад (палат) праці та інспекцій праці, які мали діяти на нових організаційно-правових засадах.

Радянський період функціонування органів нагляду і контролю за додержанням трудового законодавства досліджено в межах шести умовно виділених етапів. За основу періодизації взято нормативно-правові акти, які визначали правовий статус інспекції праці як профільного органу нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю з огляду на його місце в системі органів нагляду і контролю, взаємодію з іншими інституціями. Це надало можливість простежити процес делегування функцій державного нагляду і контролю профспілкам.

Визначено п'ять етапів трансформації правового статусу інспекції праці в незалежній Україні. Під впливом міжнародних стандартів у процесі трансформації відбувається не лише зміна організаційно-правового статусу інспекції праці, а й здійснюється становлення інтегрованої системи нагляду і контролю, яка структурно включає адміністративну, процедурну та технічну інтеграцію. Адміністративна інтеграція передбачає концентрацію функцій щодо нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю та про охорону (безпеку та гігієну) праці в єдиній державній службі інспекції праці, координацію діяльності інспекцій праці, інших органів нагляду і контролю. Процедурна інтеграція завбачує подальше удосконалення правозастосовної практики інспектування, поєднання його з інформаційно-консультативними, аналітичними заходами, використання механізмів соціального діалогу в рамках реалізації комплексного підходу сприяння та забезпечення дотримання трудового законодавства. Технічна інтеграція передбачає організаційно-правове забезпечення спроможності належного виконання функцій інспекціями праці, включаючи реалізацію кадрової політики. При цьому функціональна інтеграція, або ж концентрація функцій в єдиній державній службі інспекції праці є переважаючою тенденцією формування

системи нагляду і контролю, спроможною забезпечити ефективність контрольно-наглядової діяльності.

Розвиток трудового законодавства України в умовах воєнного стану дає можливість виділити низку загальних тенденцій та особливості організаційно-правового забезпечення нагляду та контролю у сфері праці: 1) законодавче звуження трудових прав за збереження при цьому такої гарантії дотримання мінімальних трудових прав, як нагляд та контроль; 2) посилення гнучкості трудових відносин, спрощення їх регулювання у сфері малого та середнього підприємництва та посилення заходів нагляду (контролю) за незадекларованою зайнятістю, що супроводжуються широким застосуванням інформаційно-консультативних заходів; 3) тенденція модернізації національної системи управління безпекою працівників на роботі на принципах проактивності, запобігання виробничим ризикам та посилення ролі внутрішнього контролю роботодавця за забезпеченням належних, безпечних та гідних умов праці; 4) диджиталізація заходів нагляду (контролю); 5) розвиток соціального діалогу, координація й консолідація зусиль Держпраці, державних органів, що мають спільні завдання з інспекцією праці, та соціальних партнерів.

ВИСНОВКИ

У монографії представлені результати проведеного комплексного дослідження теоретичних, організаційно-правових основ і практики реалізації нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в Україні в контексті їх становлення і розвитку.

Завдяки надбанням інтегративного праворозуміння з потенційними можливостями використання інструментарію філософсько-правового та соціологічного підходів з'ясована соціально-правова природа інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю як багатоаспектного соціально-правового явища. Філософсько-правовий підхід дозволяє з'ясувати сутність контролю у його широкому та «ідеальному» розумінні як соціально-правового феномену, невід'ємної складової соціальної системи, державно-правового (політико-правового) інституту. З точки зору соціологічно-орієнтованої теорії права, визначальним є розуміння контролю як виду або ж правової форми діяльності, складової функції управління чи функції соціальної держави, способу саморегуляції соціальної системи.

На основі інструментальної теорії права виокремлено безпосередню (власну), інструментальну, історико-культурну та соціальну цінність інституту нагляду і контролю. Власна цінність виявляється в тому, що інститут нагляду й контролю у сфері праці виступає об'єктивно необхідним явищем правової дійсності, в основі якого – принцип соціальної справедливості. До виникнення профспілкового руху соціальна справедливість розумілася здебільшого як ретрибутивна і передбачала, що держава повинна втручатись у вирішення соціальних питань лише в разі виникнення конфліктів між робітниками і підприємцями. Коли ж після Жовтневого перевороту в Росії виникла небезпека інтернаціоналізації рухів протесту та революцій, уряди західних демократій вжили невідкладних

заходів щодо підтримання стратегії загальної політики консенсуалізму. Уряд ставав посередником між профспілками та підприємцями, що в подальшому вилилось у становлення та розвиток інституту соціального партнерства, який нині є одним із принципів трудового права; а одним із видів контролю, що має трудовправову природу, є контроль у сфері соціального діалогу. Інструментальна цінність інституту нагляду і контролю полягає в наявності в його арсеналі набору правових засобів, серед яких правові процедури, процесуальні форми, в яких втілюються заходи нагляду і контролю, та які своєю чергою слугують своєрідною сполучною ланкою між нормативним та індивідуальним рівнем правового регулювання. Інститут нагляду і контролю та його організаційне інституціонування у вигляді інспекцій праці є виразником історико-культурної цінності права. Соціальний контроль у сфері праці, включаючи державний нагляд та контроль та громадський контроль, виступає, з одного боку, як засіб державної соціальної політики, як складова соціальної функції держави, а з іншого – є показником «зворотного зв'язку» в системі контролю, дієвості інститутів громадянського суспільства, соціального партнерства. Відповідно, соціальна цінність контролю полягає в його спрямуванні на забезпечення стабільності, гідної праці, соціальної безпеки, законності та правопорядку, а отже, забезпечення балансу приватних і суспільного (публічного) інтересів.

Аналіз розвитку концепцій нагляду і контролю за додержанням фабричного (робітничого, трудового) законодавства в ретроспективі правової думки дозволив виявити та розкрити спрямування наукових пошуків та здобутки вчених імперського, радянського та сучасного періоду стосовно соціально-правової природи та місця інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в системі права. Оскільки нагляд і контроль є багатоаспектними поняттями, заслуговує на увагу комплексний підхід до визначення їх сутності. Якщо розуміння нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства як правового інституту, діяльності та форми охорони й захисту трудових прав доцільно розглядати в єдності їх

взаємодоповнювального змісту, то в питанні особливостей процедури нагляду і контролю та відповідних правовідносин на теоретичному рівні з'являється низка підстав для розмежування названих понять.

У рамках концепції завдань інспекції праці контроль і нагляд визначаються як основні форми реалізації таких завдань. Ці основні форми виконання завдань найчастіше називають функціями інспекції праці, а також напрямками (видами) інспекційної діяльності. Контроль, який здійснює інспекція праці, є функцією, яка тісно пов'язана з її походженням. Фабричне законодавство передбачало проведення перевірки умов праці шляхом відвідування робочих місць з метою захисту життя і здоров'я робітників. Тому функцію перевірки вважають своєрідною «передфункцією» власне інспекції праці.

Нагляд як функцію інспекції праці доцільно розглядати в широкому та вузькому розумінні. Широке значення передбачає під наглядом всю сферу компетенції інспекції праці, що ґрунтується на конституційно закріпленому зобов'язанні держави забезпечувати «належні, безпечні й здорові умови праці». У такому розумінні та з огляду на мету нагляду (яка є єдиною з метою контролю – забезпечення охорони й захисту трудових прав) він може включати здійснення дій організаційного характеру, як-то інструктування, консультації, правова допомога. У вузькому значенні це адміністративний нагляд, ознакою якого є можливість владного втручання в правову сферу діяльності роботодавця з метою захисту трудових прав. Стосовно характеристики єдиної функції інспекції праці доцільно використовувати широке розуміння нагляду, яке виходить за межі його змісту в суто адміністративному значенні, враховуючи спектр взаємопов'язаних завдань, що покладається на названий орган згідно з ч. 1 ст. 3 Конвенції МОП № 81 1947 р. про інспекцію праці у промисловості й торгівлі.

Термін «інспекція праці» в суб'єктному (інституційному) розумінні означає «знеособлену» установу (сукупність установ), яка (які) здійснюють державний нагляд (контроль) за дотриманням трудового законодавства. У

функціональному розумінні під інспекцією праці розуміють власне функцію державного нагляду (контролю), яка реалізується у процесі здійснення такої інспекції та спрямована на забезпечення законності та верховенства права у сфері праці. Розуміння інспекції праці в інституційному та функціональному значенні визначає основні підходи до класифікації її моделей, якими є організаційні /системно-структурні критерії розмежування, правозастосовні / процедурно-процесуальні та змішані, що ґрунтуються на спробах інтеграції кількох підстав.

Питання оптимальної моделі інспекції праці безпосередньо пов'язане з відповідністю міжнародним та європейським стандартам. Свою діяльність МОП розпочала, коли в цілій низці країн уже діяли органи нагляду за дотриманням фабричного (робітничого, промислового) законодавства. Працюючи над розробкою міжнародних стандартів у сфері інспекції праці, виходили з розуміння доцільності унормування загальних принципів, які, будучи достатньо гнучкими для адаптації до усталених національних практик за обставин, що історично змінюються, водночас сприятимуть підвищенню ефективності інспекційної діяльності в державах-членах.

Розширювальне тлумачення ст. 7 Конвенції МОП № 129 дає підстави для можливості опосередкованого застосування визначених у ній організаційних моделей не лише для аграрного сектору, а й для інших сфер господарювання. Такими моделями є модель загальної інспекції та модель галузевої (спеціальної) інспекції. Своєю чергою модель загальної інспекції передбачає три різновиди: модель універсальної загальної інспекції; модель загальної інспекції з функціональною спеціалізацією; модель загальної інспекції з інституційною спеціалізацією. Запропоновані в Конвенції № 129 організаційні моделі є зразками. Прийнятними є й інші моделі за умови їх підконтрольності центральному органу влади, якщо це не суперечить адміністративній практиці країни. Така гнучка формула, застосована міжнародним законодавцем, уможливорює її актуальність упродовж тривалого часу.

Історія становлення і розвитку інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в Україні засвідчила існування різних моделей його реалізації. Формування таких моделей залежало від усієї сукупності соціально-економічних, ідеологічних, ментальних, політико-правових чинників, демонструючи вияв системоутворювального принципу відповідності соціального призначення та сутнісного змісту нагляду і контролю у сфері праці рівню розвитку (завданням) демократичної, соціальної, правової держави. Історичний досвід та сучасний стан нагляду і контролю у сфері праці засвідчує такі закономірності державно-правового розвитку:

- чим легітимнішою є державна влада в особі уповноважених контрольно-наглядових органів та чим більш розвиненими є інститути громадянського суспільства, тим меншою є частка державного нагляду і контролю, натомість більша роль відводиться внутрішньому саморегульвному контролю (комплаєнсу), громадському контролю та контролю у сфері соціального діалогу;

- процес поширення охоронних норм трудового права на всі види несамотійної/залежної праці в умовах глобалізації супроводжується тенденцією переходу від практики спеціалізованих організаційно-правових моделей інспекції праці до моделі загальної інтегрованої системи інспекції праці;

- державно-суспільний розвиток у напрямі наближення до ідеалів демократичної, правової, соціальної держави супроводжується потенційною можливістю трансформації правозастосовної «моделі стримування» через змішану модель до моделі «дотримання/відповідності».

Історично першою в українських землях, що входили до складу Російської імперії та Австро-Угорської двоєдиної монархії, була сформована так звана «опікунська модель» фабричного нагляду. Державний нагляд за виконанням фабричного законодавства здійснювався фабричними інспекціями та реалізувався у змішаній контрольно-наглядовій процедурі.

Уряди як Російської імперії, так і Австро-Угорщини ставили за мету першопочатково здійснювати нагляд, чи то «доброзичливий контроль», за виконанням фабричного законодавства, якомога менше втручаючись у внутрішні справи промисловців. Однак під впливом робітничого руху змушені були додати до повноважень інспекторів широкі контрольні та примирні функції, що спричинило в результаті опікунський характер діяльності інспекції. У результаті контроль здійснювався не лише за виконанням законодавчих положень, а й за правилами внутрішнього розпорядку, які потребували попереднього затвердження інспекторами та фіксувалися в робітничих книжках (що були обов'язковою письмовою формою договору), тим самим демонструючи право інспекторів втручатися в договірні відносини між робітниками та промисловцями. Водночас фабрична інспекція не змогла ефективно реалізувати повноваження щодо нагляду за виконанням законодавства, оскільки мала значну увагу приділяти технічному нагляду та виконувати поліцейські за своїм характером функції щодо попередження конфліктних ситуацій в умовах повної залежності від адміністративної влади. Фабричні інспектори були позбавлені права застосовувати санкції, що обмежувало нагляд перевірками.

Наступну модель можна охарактеризувати як соціально-партнерську за проєктами законів та нормативно-правовими актами періоду Української революції 1917–1921 рр., що проєктувалася під впливом ідей соціалізації права та «справедливої соціальної політики». Урядами як Української Народної Республіки (далі – УНР) періоду Центральної Ради, Директорії УНР, так і Гетьманату П. Скоропадського розроблялися законопроєкти, які стосувалися, по-перше, організаційно-правового забезпечення колегіальних органів – палат (рад) праці, що мали здійснювати загальний нагляд, та, по-друге, інспекцій праці, які повинні були замінити фабричні інспекції, що діяли з часів Російської імперії. Названі законопроєкти державні діячі розробляли під впливом європейських демократичних устоїв, що засвідчує приналежність України до західної політико-правової традиції. Окрім того,

слід враховувати, що робітниче питання завжди включало і складний суспільно-політичний аспект – досягнення суспільної злагоди. Характер інспекцій праці за розробленими законопроектами та окремими ухваленими нормативно-правовими актами можна визначити як «проробітничий», що на той час набув поширення в цілій низці країн та супроводжувався спрямованістю діяльності на першочерговий захист інтересів працівників, залученням останніх до діяльності органів нагляду і контролю, у тому числі через інститут помічників (асистентів).

За незначними розбіжностями відповідно до проєктів законів планувалося створення головних палат (рад) праці у статусі структурних підрозділів Міністерства праці, районних (окружних) палат та інспекцій праці. Це засвідчувало намір створення централізованої трирівневої системи нагляду і контролю на засадах підконтрольності інспекції центральному органу влади, що згідно з міжнародними стандартами є правовою гарантією належного виконання завдань інспекції в умовах необхідної для цього незалежності, уможливило встановлення та застосування єдиної політики та процедур інспекції/перевірки в цілому. Окрім того, положення законопроєктів щодо створення при Міністерстві праці колегіального органу (палати (ради) праці), наділеного координаційними, нормотворчими та наглядовими повноваженнями, демонструвало привернення уваги законотворців до демократичних методів урегулювання питань у сфері праці.

За обсягом галузевої (спеціальної) компетенції модель інспекції праці за проєктами УНР та Української Держави можна визначити як загальну з інституційною спеціалізацією. Оскільки притягнення до відповідальності проєктувалося за сприяння промислових судів, інспекції праці планувалося наділити функціями перевірки (контролю). Певний виняток становили функції інспекції праці за проєктами закону, розробленого урядом Директорії УНР в екзилі. По-перше, інспекції праці наділялися не лише контрольними, а й наглядовими повноваженнями, мали право застосовувати безпосередньо

заходи юридичної відповідальності (штрафні санкції). По-друге, мали примірні (посередницькі) повноваження.

Хоча як палати праці, так і інспекції праці в період Української революції 1917–1921 рр. фактично так і не запрацювали, проте безперечно цінність становлять розроблені проекти законів та окремі правові акти, які визначали правову базу нової моделі органів управління у сфері праці, покликану стати інструментом соціального компромісу та врегулювання відносин між промисловцями та робітниками на організаційно-правових засадах паритету, виборності, колегіальності, соціального партнерства, засвідчуючи розуміння того, що суспільна злагода можлива за оптимального балансу приватних та суспільного (публічного) інтересів.

У радянській Україні поступово сформувалася модель делегованого профспілкам державного нагляду та контролю. Період воєнного комунізму позначився створенням інспекцій праці, які перебували у віданні НКП та його місцевих органів (виконкомів рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів) та поділялися за спеціалізацією на правову, технічну та санітарну. Окрім того, у великих губернських містах впроваджувалася спеціалізована «позадільнична інспекція» для охорони праці робітників транспортної, будівельної, земельної галузей, торговельних, конторських, поштово-телеграфних службовців, домашньої прислуги, кустарів, ремісників і тих, які працюють удома. Це засвідчувало намір розширити сферу дії інспекційного нагляду на якомога більшу кількість працівників, зокрема самозайнятих. Тогочасну модель інспекції праці можна визначити як спеціалізовану. У цей період відбувалося активне залучення профспілок до здійснення державного нагляду та контролю. Зокрема, інспектори обиралися Радами профспілок, страховими касами, їх об'єднаннями та затверджувалися на посадах Наркомпраці. Після нетривалого перебування інспекції праці в віданні ВЦРПС і місцевих рад профспілок (березень 1921 – 26 квітня 1922 рр.), у період упровадження НЕП інспекції праці були повернуті до структури НКП та його місцевих органів. Профспілки в цей час здійснювали громадський контроль, демонструючи

реалізацію ідеології «радянського тред-юніонізму». У період НЕП інспекція праці, окрім контрольно-наглядових повноважень, включаючи застосування заходів відповідальності, виконувала примирну/посередницьку функцію. Впродовж реконструктивного періоду на фоні ідеологічної боротьби з троцькізмом та запереченням теорії соціалізації трудового права діяльність правової інспекції поступово переорієнтовувалася на здійснення нагляду за технікою безпеки. У 1940 р. функції правової інспекції праці були передані технічній інспекції в складі профспілок, чим предмет наглядової діяльності був суттєво обмежений технікою безпеки на робочому місці. Починаючи з 50-х рр. XX ст. на фоні певної демократизації суспільних процесів розвивається теорія «радянського управління», під впливом якої відбувається подальше нормативне розширення повноважень профспілок. Процес передачі функції інспекції праці профспілкам у літературі отримав назву «усуспільнення» інспекції праці. Така концепція відповідала висунутому на той час аргументу про переваги організованої таким чином інспекції праці над державною інспекцією. Нова модель передбачала виконання інспекційних функцій зацікавленими працівниками шляхом постійної та масової перевірки умов праці безпосередньо на робочому місці. Фактично йшлося про процес перетворення державної інспекції на нову «роздержавлену», що супроводжувалося на практиці зустрічним процесом «одержавлення» профспілок. Окрім того, очікувалося, що галузевий підхід в організації профспілок сприятиме розширенню сфери нагляду і контролю в умовах індустріалізації. Починаючи з 1970 р. здійснення державного нагляду і контролю в УСРР здійснювалося як органами державної влади, так і профспілками, у віданні яких перебувала технічна та правова інспекції.

У процесі трансформації правового статусу державної інспекції праці в незалежній Україні здійснюється не лише зміна її організаційно-правового статусу, відбувається процес становлення ініційованої та підтримуваної МОП інтегрованої системи нагляду і контролю. На практиці така політика управління працею передбачає подальше удосконалення правозастосовної практики інспектування, поєднання його з інформаційно-консультативними, аналітичними заходами в рамках реалізації комплексного підходу

забезпечення (тобто сприяння реалізації, охорони й захисту) прав як працівників, так і роботодавців.

Ідея інтегрованої системи інспекції праці в теоретичному значенні передбачає цілісну, узгоджену та гнучку концепцію, що містить такі елементи, як адміністративна, процедурна та технічна інтеграція. Адміністративна інтеграція передбачає концентрацію функцій щодо нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю, включаючи безпеку та гігієну праці, умови праці, в єдиній державній службі інспекції праці; координацію діяльності інспекції праці, інших уповноважених державних органів, органів місцевого самоврядування, соціальних партнерів. Процедурна інтеграція включає вдосконалення правозастосовної практики заходів нагляду (контролю) в комплексі з превентивними, інформаційно-консультативними, аналітичними заходами. Технічна інтеграція передбачає організаційно-правове забезпечення спроможності належного виконання функцій інспекцією праці, включаючи реалізацію інтегрованої системи навчання інспекції праці (ILITS).

Насамкінець, слід акцентувати, що за критерієм правозастосовної політики найчастіше на практиці мають місце змішані моделі, які передбачають поєднання застосування превентивних інформаційно-консультативних заходів, розвиненого внутрішнього комплаєнсу та санкцій. Правозастосовна «модель відповідності /дотримання» ефективно працює в країнах з високим Індексом верховенства права. Тому продовжуваний, незважаючи на режим воєнного стану, процес розбудови демократичної, правової, соціальної держави, конкретні кроки, які активізуються з боку як держави, так і громадянського суспільства, в спільному прагненні стати повноправним членом Європейського Союзу, є потенційною організаційною, правовою та моральною основою, здатною уможливити застосування «моделі відповідності/дотримання», за якої безпечно захищене робоче середовище забезпечуватиметься активною позицією працівників, роботодавців та держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Аксіологія. *Філософський енциклопедичний словник* / НАН України, Ін-т філософії імені Г. С. Сковороди; редкол. : В. І. Шинкарук (голова) та ін. Київ : Абрис, 2002. С. 706.
2. Алтуніна О. М. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування. *Право і Безпека*. 2010. № 4. С. 89–92.
3. Амелічева Л. П. Теоретичні та аксіологічні засади правового регулювання гідної праці в сучасних умовах державотворення : монографія. Вінниця : ТОВ «Твори», 2020. 360 с.
4. Амосов О., Гавкалова Н. Концептуальні засади публічного управління: архетипний підхід. *Публічне управління : теорія та практика* : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків. Спеціальний випуск. Березень. 2015. С. 8–13.
5. Андрій В. М. Забезпечення захисту трудових прав працівників. *Соціальне право України : науковий збірник*. Чернівці : Черніг. держ. технол. ун-т, 2013. № 1 (2). С. 17–26.
6. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 1999. 378 с.
7. Андрусишин Б. І. Робітнича політика українських урядів (1917 – 1920 рр.) : дис. ... д-ра іст. наук : 07.00.01 / Ін-т укр. археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського НАН України. Київ, 1997. 451 с.
8. Антонович А. Я. Курс государственного благоустройства (полицейского права). Киев : Тип. В. И. Завадского, 1890. Ч. 1. 410 с.
9. Бабкін В. Д. Конституційні засади соціальної держави України. *Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України*. Київ, 2000. Вип. 11. С. 126–134.
10. Баклан О. В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці (на матеріалах підрозділів державного

- нагляду за охороною праці Головного штабу МВС України) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2002. 239 с.
11. Баклан О. В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці. Навч. посібник. Київ : Поліпром, 2003. 168 с.
12. Балабанов Михайло Соломонович. *Енциклопедія сучасної України*. URL: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=41118
13. Берназюк Я. О. Ознаки та зміст суспільного (публічного) інтересу, його співвідношення з державними інтересами. *Право і суспільство*. 2021. № 6. С. 146–153.
14. Бігун В. С. Правова антропологія. До питання про дослідження людини в праві. *Часопис Київського університету права*. 2002. № 1. С. 3–15.
15. Білозоров Є. В. Соціологічне розуміння права як підґрунтя діяльнісного підходу правознавства. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2022. № 2. С. 8–12.
16. Білошицька Н. Історико-правові засади становлення та розвитку фабрично-заводської інспекції Київського округу у другій половині XIX ст. *Часопис української історії*. 2016. Вип. 33. С. 12–17.
17. Бойко Р. В. Контроль у сфері охорони праці. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. *Політологія. Соціологія. Право*. 2012. № 4. С. 94–98.
18. Боковикова Ю. В. Закордонний досвід діяльності інспекцій праці / Ю. В. Боковикова, С. О. Миргород. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 2. С. 180–185.
19. Болотіна Н. Б. Трудове право України : підручник. 5-те вид., перероб. і доп. Київ : Знання, 2008. 860 с.
20. Буравченков А. О. Тимчасовий робітничо-селянський уряд України. *Енциклопедія історії України*. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Tymchasovyj_roboitnycho

- 21.Бурлаченко Д. В. Нагляд і контроль у системі захисту трудових прав і свобод : дис. ... д-ра філософії: 081 «Право» / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2021. 184 с.
- 22.Бурлаченко Д. В. Нагляд і контроль як форма захисту трудових прав та інтересів. *Правові новели*. 2020. № 12. Т. II. С. 39–45.
- 23.В Міністерстві праці. *Нова Рада*. 1919. 2 січня (19 грудня 1919 р.). № 2. С. 3.
- 24.Вавженчук С. Охорона та захист трудових прав працівників : підручник. Харків : Право, 2016. 560 с.
- 25.Велика українська енциклопедія. Тематичний реєстр гасел з напрямку «Юридичні науки» / Укладачі: Бабка В. Л., Шумило М. М.; за ред. д. і. н., проф. Киридон А. М. Київ : Державна наукова установа «Енциклопедичне видавництво», 2017. 152 с.
- 26.Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. / редкол. вид.: Тацій В. Я. та ін. Харків : Право, 2016. Т. 3 : Загальна теорія права / редкол.: О. В. Петришин (голова) та ін. 2017. 951 с.
- 27.Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 2: Філософія права. Харків : Право, 2017. 1128 с.
- 28.Винниченко В. Відродження нації: (Історія української революції [марець 1917 р. – грудень 1919 р.]). Нью-Йорк. Ч. 3. 1968. 535 с.
- 29.Вишновецька С. В, Панчишак Р. А. Особливості організаційно-управлінських відносин у сфері праці. *Юридичний вісник*. 2017. № 2(43). С. 107–112.
- 30.Вишновецька С. В. Концептуальні підходи до розуміння поняття трудових правовідносин. *Правові відносини: проблеми теорії та практики. Зб. наук. праць*. Матеріали IV міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 15 лист. 2013 р.) / за заг. ред. В. П. Нагребельного, Н. М. Пархоменко, М. М. Шумила. Київ : Ніка-Центр, 2013. С. 63–67.
- 31.Вишновецька С. В. Основні напрями розвитку сучасної науки трудового права. *Напрями розвитку науки трудового права та права соціального*

- забезпечення : матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції, присвяченої 25-річчю кафедри трудового та господарського права Харківського національного університету внутрішніх справ, м. Харків, 3 листопада 2017 р. Харків : ХНУВС, 2017. С. 80–83.
32. Вишновецька С. В. Сфера дії трудового права: актуальні проблеми. *Сфера дії трудового права та права соціального забезпечення* : матеріали V Всеукраїнської наук.-практ. конф. (м. Харків, 28 жовтня 2016 р.); за заг. ред. К. Ю. Мельника / МВС України, Харківський нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2016. С. 68–71.
33. Вітвіцький С. С. Співвідношення термінів «контроль» та «нагляд»: проблеми теорії, аналіз законодавства. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2014. № 12. Т. 1. С. 93–96.
34. Водотика Т. Робітники та підприємці: гнобителі та пригноблені чи партнери? *Histor!ans*. 2017. 08 September. URL: <http://www.historians.in.ua/index.php/en/doslidzhennya/2279->
35. Водотика Т. С. Фабрична інспекція в документах ЦДІАК України як джерело до вивчення історії підприємництва в другій половині XIX – на початку XX ст. *Архіви України*. 2014. № 4–5. С. 167–175.
36. Волинець В. В. Теоретико-правові засади організаційно-управлінських відносин у трудовому праві України : монографія. Харків; Київ : Діса плюс, 2016. 393 с.
37. Волохов О. С. Міжнародно-правове регулювання праці: поняття та принципи. *Держава і право. Серія: Юридичні і політичні науки*. 2012. Випуск 56. С. 346–351.
38. Волошина С. М. Правове регулювання безпеки і гігієни праці : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Національний університет «Одеська юридична академія», 2011. 20 с.
39. Вольська В. Архетип контрольної функції управлінської діяльності. *Публічне управління : теорія та практика* : збірник наукових праць

- Асоціації докторів наук з державного управління. Харків. Спеціальний випуск. Березень, 2015. С. 19–24.
40. Гай-Нижник П. Інститут місцевих комісарів та комендантів за Центральної Ради (1917 – 1918 рр.). *Наукові записки. Серія педагогічні та історичні науки*. Вип. CIV (104). Київ : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2012. С. 244–256.
41. Гай-Нижник П. П. УНР та ЗУНР: становлення органів влади і національне державотворення (1917–1920 рр.) : монографія. Київ : ЩеК, 2010. 304 с.
42. Гай-Нижник П. П. Формування центральних та місцевих органів виконавчої влади в Україні за доби Центральної Ради (1917–1918 рр.). *Збірник наукових праць Науково-дослідного інституту українознавства*. Київ : Українське агентство інформації та друку «Рада», 2009. Вип. XXIV. С. 229–270.
43. Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 412 с.
44. Гетьманцева Н. Д. Правове регулювання трудових відносин в сучасних умовах господарювання : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.05 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2015. 481 с.
45. Гладкий С. О. Кооперативне законодавство УСРР 1920-х років як явище правової реальності : монографія. Полтава : РВВ ПУЕТ, 2010. 522 с.
46. Глизь Ю. Міський голова Києва М. К. Ренненкампф: спроба соціологічного портрету. *Краснознавство*. 2013. № 2. С. 191–196.
47. Гончаренко В. Статус Української СРР за першою Конституцією Союзу РСР. *Вісник Академії правових наук України* : зб. наук. пр. / редкол.: В. Я. Тацій та ін. Харків : Право, 2013. № 1 (72). С. 57–65.
48. Горбик В. О. Бунге Микола Християнович. *Енциклопедія історії України*: Т. 1: А–В / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ : Вид-во «Наукова думка», 2003. 688 с.
URL: http://www.history.org.ua/?termin=Bunge_M

- 49.Горобець К. В. Аксіосфера права та її компоненти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2012. 17 с.
- 50.Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. Ст. 144.
- 51.Грекова М. Визначення поняття та ознак міжнародних трудових стандартів. *Право України*. 2008. № 4. С. 50–53.
- 52.Грималюк П. О. Загальний аналіз актів «м'якого права» («soft law») у праві Європейського Союзу. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2014. Вип. 3(6). С. 340–349.
- 53.Грицак Я. Українська соціал-демократія та Українська національна держава у 1917–1920 роках. URL: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/15654.pdf>
- 54.Гриценко І. С. Історичні передумови запровадження адміністративної юстиції: українська традиція. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1. С. 107–121.
- 55.Грищук О. В. Філософія конституційних цінностей : монографія. Київ : «Компанія ВАІТЕ». 2019. 416 с.
- 56.Губар С. Ідеологічні засади правового регулювання діяльності органів кримінальної юстиції в УСРР. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2015. № 1–2. С. 171–183.
- 57.Гуменюк І. О. Напрямки розвитку трудового законодавства України: окремі аспекти проблеми. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 5. С. 81–84.
- 58.Гураш В. Становлення науки трудового права у Київському університеті Святого Володимира. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2012. Вип. 55. С. 165–171.
- 59.Гусарев С. Д. Діяльнісний підхід у структурі методології сучасного правознавства. *Альманах права*. 2011. Вип. 2. С. 29–33.

60. Данилова М. В. Проблеми співвідношення охоронних та організаційно-управлінських відносин у трудовому праві : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2019. 433 с.
61. Данилова Е. Н. Необходима ли унификация трудового законодательства Союза ССР и союзных республик? *Советское право*. Москва, 1928. № 2. С. 25.
62. Дараганова Н. В. Управління охороною праці: правове забезпечення : монографія. Київ : Київ. нац. торг. екон. ун-т, 2018. 480 с.
63. Дараганова Н. В. Державна інспекція України з питань праці як один з основних елементів системи державного управління питаннями охорони праці. *Юридична наука*. 2014. № 1. С. 40–46.
64. Дашковська О. Р., Терела Г. В., Стрілець В. В. Захист трудових прав та спеціалізований прокурорський нагляд в УСРР (1925–1931). *Вісник Національної академії правових наук України*. 2023. № 2. С. 70–87.
65. Дворник С. І. Адміністративно-правові засади державного нагляду за додержанням законодавства про працю : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2015. 16 с.
66. Декларация Временного Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. *Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины*. 1919. № 4. Ст. 47.
67. Декларация МОП основных принципов та прав у світі праці (ухвалена Міжнародною конференцією праці на її вісімдесят шостій сесії в Женеві, 18 червня 1998 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_260#Text
68. Декларация про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. № 55-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 31. Ст. 429.
69. Декларация Української Директорії, що зробила Директорія від 26 грудня 1918 року. *Відродження*. 1918. 26 (13) грудня. № 219 (Додаток).

70. Держава та її органи як суб'єкти трудового права: теоретико-прикладний нарис : монографія / К. В. Гончарова, Ю. Ю. Івчук, С. М. Прилипка, О. М. Ярошенко. Харків : Право, 2014. 288 с.
71. Державна служба України з питань праці: новини. Оновлено навчальний курс для інспекторів праці. 28.03.2023 / Офіційний веб-сайт Державної служби України з питань праці. URL: <https://dsp.gov.ua/onovleno-navchalnyi-kurs-dlia-inspektoriv-pratsi/>
72. Державний архів Житомирської області. Ф. Р–5655. Оп. 1. Спр 1603. Статистичні відомості про діяльність прокуратури 3 січня 1925–31 грудня 1925 р.
73. Державний архів Житомирської області. Ф. Р–5655. Оп. 1. Спр. 10. Бердичівська окружна прокуратура. Секретаріат. Доповіді про діяльність. Січень – жовтень 1923 р.
74. Державний архів Житомирської області. Ф. Р–747. Оп. 1. Спр. 21. Справа Волинської Окпрокуратури. Органи Відділу праці. Обіжники, накази, протоколи, повідомлення. 1 січня 1926 – 16 жовтня 1926 р.
75. Державний архів Київської області. Ф. Р–112. Оп. 1. Спр. 5252. Київський окружний виконавчий комітет.
76. Державний архів Київської області. Ф. Р–112. Оп. 1. Спр. 6509. Відчити Окпрокуратури за 1926–1928 р.
77. Державний архів Полтавської області. Ф. Р–2243. Оп. 1. Спр. 10. Розпорядження Полтавського губернського відділу праці про організацію та завдання волосних відділів праці. 1921–1922 гг. 67 арк.
78. Державний архів Полтавської області. Ф. Р–2243. Оп. 1. Спр. 48. Підвідділ охорони праці. Постанови, циркуляри Уповноваженого НКП, Полтавського губвиконкому та губвідділу праці про охорону праці, порядок охорони робочого часу. 1922–1923 гг. 18 арк.
79. Державний архів Полтавської області. Ф. 3181. Оп. 1. Спр. 1. Декрет, циркуляри та накази РНК УСРР, НК РСІ, НКП про реорганізацію органів РСІ, порядок найму робітників і службовців, запровадження трудового

найму та з інших питань. Резолюція та тези 2-ї Всеукраїнської конференції РСІ щодо реалізації інспекційної роботи. 17 березня 1920–19 грудня 1920 г.

80. Державний архів Полтавської області. Ф. 3872. Оп. 1. Спр. 432. Звіти та доповіді про діяльність, протоколи засідань Кобеляцького повітового революційного та виконавчого комітетів та їх відділів за 1919–1920 рр. та місячні статистичні відомості про політичний та економічний стан повіту.
81. Державний архів Полтавської області. Ф. Р–2064. Оп. 1. Спр. 95. Кременчуцька міська контрольна комісія Робітничо-Селянської інспекції.
82. Державний архів Полтавської області. Ф. Р–2222. Оп. 1. Спр. 5. Обіжники і листування НКП УРСР про допомогу політемігрантам і перебіжчикам, санітарно-технічні поліпшення на заводах, пенсійне забезпечення робітників ОДПУ, відчити про стан і рух робітників праці і соцстраху. 1925 р. 108 арк.
83. Державний архів Полтавської області. Ф. Р–2222. Оп. 1. Спр. 9. Обіжники НКП по тарифно-конфліктним питанням 1928 р. 305 арк.
84. Державний архів Полтавської області. Ф. Р–2243. Оп. 1. Спр. 20. Місячні звіти про діяльність повітового відділу праці, ухвали про охорону праці. 1921–1922 гг. 113 арк.
85. Державний архів Полтавської області. Ф. Р–2243. Оп. 1. Спр. 49. Постанови, циркуляри Уповноваженого НКП, Полтавського губвиконкому та губвідділу праці про охорону праці, порядок охорони робочого часу. 1922 р. 76 арк.
86. Державний архів Полтавської області. Ф. Р–2243. Оп. 1. Спр. 50. Підвідділ охорони праці. Постанови, циркуляри Уповноваженого НКП, Полтавського губвиконкому та губвідділу праці про охорону праці, порядок охорони робочого часу. 1922 г. 23 арк.
87. Державний архів Полтавської області. Ф. Р–2243. Оп. 1. Спр. 56. Постанови та накази НКП УРСР та Гадяцького повітвиконкому про

контроль за наймом робітників та службовців через підвідділ обліку та розподілу робочої сили. 1922 г. 12 арк.

88. Державний архів Полтавської області. Ф. Р-2243. Оп. 1. Спр. 57. Постанови та накази НКП УСРР та Гадяцького повітвиконкому про контроль за наймом робітників та службовців через підвідділ обліку та розподілу робочої сили. 1923 г. 69 арк.

89. Державний архів Полтавської області. Ф. Р-2243. Оп. 1. Спр. 63. Циркуляри та інструкції Полтавського губернського відділу праці про порядок розбору конфліктів між робітниками та адміністрацією, про укладення колективних договорів. 1922 г. 76 арк.

90. Державний архів Полтавської області. Ф. Р-3289. Оп. 1. Спр. 12. Лохвицький повітовий відділ праці НКТ УСРР. Звіт про діяльність відділу праці. 1922–1923 гг. 36 арк.

91. Державний архів Полтавської області. Ф. Р-3872. Оп. 1. Спр. 1025. Місячні та десятиденні звіти про діяльність Полтавського губернського відділу праці за 1923 р. Протоколи засідання Полтавської біржі праці. 190 арк.

92. Державний архів Сумської області. Ф. Р-4775. Оп. 1. Спр. 15242. Справа Народного слідчого відділу Конотопської округи. План роботи прокуратури, статистичні відомості про роботу та інші матеріали.

93. Державний архів Харківської області. Ф. 922. Оп. 1. Спр. 107. Справа № 1 Старшого фабричного інспектора Харківської губернії. Листування з відділом промисловості та різних питань. 25 квітня 1911 – 20 квітня 1911 р.

94. Державний архів Харківської області. Ф. 922. Оп. 1. Спр. 117. Старший фабричний інспектор Харківської губернії. Відомості про кількість робітників та продуктивність промислових закладів за 1911–1912 рр.

95. Державний архів Харківської області. Ф. 922. Оп. 1. Спр. 119. Старший фабричний інспектор Харківської губернії. Циркуляри та розпорядження старшого фабричного інспектора.

96. Державний архів Харківської області. Ф. 922. Оп. 1. Спр. 134. Справа старшого фабричного інспектора Харківської губернії. Циркуляри відділу промисловості. 16 грудня 1913 – 16 грудня 1914 р.
97. Державний архів Харківської області. Ф. 922. Оп. 1. Спр. 172. Справа старшого фабричного інспектора Харківської губернії. Листування з окружним фабричним інспектором. 5 вересня 1916 – 20 грудня 1916 р.
98. Державний архів Харківської області. Ф. 922. Оп. 1. Спр. 221. Старший фабричний інспектор Харківської губернії. Організація фабричної інспекції в УНР. 1917 р.
99. Державний архів Харківської області. Ф. 922. Оп. 1. Спр. 225. Справа старшого фабричного інспектора Харківської губернії. Про особовий склад фабричної інспекції та зміст. 1 січня 1918 – 24 грудня 1918 р.
100. Державний архів Харківської області. Ф. 922. Оп. 1. Спр. 242. Справа старшого фабричного інспектора Харківської губернії. Листування з Відділом охорони праці. 1 лютого 1919 – 25 жовтня 1919 р.
101. Державний архів Чернігівської області. Ф. Р–3926. Оп. 1. Спр. 86. Доповіді та зведення про діяльність Борзенського повітового відділу праці, 1921 р. 212 арк.
102. Державний архів Чернігівської області. Ф. Р–416. Оп. 1. Спр. 927. Доповіді щодо діяльності прокуратури. 1927–1928 рр.
103. Державний архів Чернігівської області. Ф. Р–416. Оп. 2. Спр. 108. Ніжинська окружна прокуратура. Загальний відділ. Акти, обстеження роботи райвиків та прилеглих йому установ, сільрад, райсудземкомісій та міроприємств охорони праці. 24 жовтня 1929 р. – травень 1930 р. 385 арк.
104. Державний архів Чернігівської області. Ф. Р–416. Оп. 2. Спр. 558. Протоколи засідань Президії Ніжинського округу про діяльність нарсудів, аналіз хлібозаготівчих справ, аналіз кримінальних справ та інше та відомості про рух та розгляд податкових справ. 3 лютого – 22 травня 1930 р. 210 арк.

105. Державний архів Чернігівської області. Ф. Р–5495. Оп. 1. Спр. 1108. Відчит Окрпрокуратури. 1928–1929 рр. 39 арк.
106. Державний архів Чернігівської області. Ф. Р–5839. Оп. 1. Спр. 8. Циркуляри, ухвали, інструкції інспектур праці. Підвідділ охорони праці. 19 червня 1920 р. – 17 грудня 1921 р. 67 арк.
107. Державний архів Чернігівської області. Ф. Р–6087. Оп. 1. Спр. 57. Ніжинський округовий відділ праці. Справа відчитів інспекторів та Окружної інспектури праці, 1928 р. 212 арк.
108. Держпраці продовжує інформувати працівників та роботодавців. 7 листопада 2022 р. / Офіційний веб-сайт Державної служби України з питань праці. URL: <https://dsp.gov.ua/main-news/derzhpratsi-prodovzhuie-informuvaty-pratsivnykiv-ta-robotodavtsiv/>
109. Деякі питання виконання робіт підвищеної небезпеки та експлуатації (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки на період дії воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.03.2022 р. № 357. *Офіційний вісник України*. 2022. № 27. Ст. 1491.
110. Деякі питання Державного департаменту нагляду за додержанням законодавства про працю : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2003 р. № 50. *Офіційний вісник України*. 2003. № 4. Ст. 111.
111. Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2017 р. № 295. *Офіційний вісник України*. 2017. № 38. Ст. 1205.
112. Дибань М. П. Порушення трудових прав працівників у сучасних умовах : дис. канд. юрид. наук : 12.00.05 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2017. 250 с.
113. Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки 1918–1920: документи і матеріали : у 2-х т. / ред. В. Ф. Верстюк. Київ : Вид-во ім. Олени Теліги. Т. 1. 2006. 688 с.

114. Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки 1918–1920: документи і матеріали : у 2-х т. / ред. В. Ф. Верстюк. Київ : Вид-во ім. Олени Теліги. Т. 2. 2006. 744 с.
115. Докашенко В. Профспілки та безпека праці у призмі політичних викликів «відлиги». *Історичні і політологічні дослідження*. 2020. № 1 (66). С. 97–118.
116. Докашенко В. М. Профспілки і тоталітаризм: ілюзії та реалії 70-х – 80-х років. Донецьк : Видавництво Донецького державного університету, 1999. 356 с.
117. Донченко О. І. Особливості поширення європейських ліберальних ідей в Україні у другій половині XIX століття. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 6. Т. 2. С. 3–6.
118. Донченко О. П. Аксіологічний зміст категорії свободи у праві: взаємозв'язок принципів свободи, рівності й справедливості. *Актуальні проблеми держави і права*. 2008. Вип. 40. С. 69–74.
119. Доповідь Генерального директора МБП. Перша додаткова доповідь: Звіт за підсумками наради експертів для тристороннього схвалення технічних керівних настанов щодо загальних принципів інспекції праці (13–16 грудня 2021 р.) / Міжнародна організація праці. 32 с. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/meetingdocument/wcms_842377.pdf
120. Європейська соціальна хартія (переглянута): Міжнародний документ від 03.05.1996 р. (ратифіковано Законом України від 14.09.2006 р. №137-V). *Офіційний вісник України*. 2006. № 40. Ст. 2660.
121. Євтихіїв Олександр Федорович, професор правового факультету Харківського інституту народного господарства / Літопис випускників національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. URL: <http://www.logos.biz.ua/proj/yar/280.htm>
122. Єлістратов А. І. Адміністративне право : лекції / ред. та упоряд. В. В. Галуцько, С. В. Діденко. Херсон : ВАН ХМД, 2007. 268 с.

123. Єфіменко Г. Г. Українська рада народного господарства 1918–1932. *Енциклопедія історії України: Україна–Українці*. Кн. 2 / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ : Вид-во «Наукова думка», 2019. 842 с. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Ukrainska_nar_hospodarstva
124. Жадан О. В. Концепція гідної праці як основа соціально-економічного розвитку держави. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 2. С. 8–15.
125. Жигалкін І. П. Система принципів трудового права в умовах формування правової доктрини України : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля. Київ, 2016. 449 с.
126. Жила Т. В. Теоретичні засади соціального напрямку економічної думки України в дослідженнях М. Бунге. *Інвестиції: практика та досвід*. 2009. № 18. С. 31–34.
127. З 19 липня 2022 року Держпраці має право на здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю) / Департамент охорони праці апарату Федерації профспілок України (ФПУ): новини. URL: <http://opkho.com.ua/z-19-lipnya-2022-roku-derzhpraci-maye-pravo-na-zdijsnennya-pozaplanovix-zaxodiv-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu/>
128. За два місяця Держпраці легалізовано майже 25 тисяч працівників. 7 вересня 2022 р. / Офіційний веб-сайт Державної служби України з питань праці. URL: <https://dsp.gov.ua/main-news/za-dva-misiatsia-derzhpratsi-lehalizovano-maizhe-25-tysiach-pratsivnykiv/>
129. Загальне положення про народні комісаріяти УСРР. *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського уряду України*. 1924. № 43. Ст. 273.
130. Загороднюк Ю. Ціль. *Філософський енциклопедичний словник* / НАН України, Ін-т філософії імені Г. С. Сковороди; редкол.: В. І. Шинкарук (голова) та ін. Київ : Абрис, 2002. С. 706.

131. Замченко А. О. Нагляд та контроль за дотриманням законодавства про працю: питання термінології. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2007. № 37. С. 404–410.
132. Замченко А. О. Принципи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2008. 197 с.
133. Замченко А. О. Принципи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України : автореф. дис ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2008. 20 с.
134. Зелені книги / Глосарій термінів Європейського Союзу. URL: http://europa.dovidka.com.ua/z.html#_Тoc90362232
135. Іванова А. Ю. Законодавчий процес і законодавча техніка в період Центральної Ради, Гетьманату П. П. Скоропадського та Директорії. Київ : Науково-виробниче підприємство «Видавництво «Наукова думка» НАН України», 2011. 221 с.
136. Івасишина Т. та Мармоленко Н. Інтеграція – це об'єднання, а не входження, приєднання. *Українська мова*. 2010. № 1. С. 113.
137. Інспекція праці та незадекларована праця в ЄС / Проєкт ЕС GLO/12/24/EEC, Стратегії інспекції праці для боротьби з незадекларованою працею в Європі. МОП. Женева, 2013. 85 с. URL: <https://dsp.gov.ua/wp-content/uploads/2020/01/inspekciya-praci-ta-nezadeklarovana-pracija-v-yes.pdf>
138. Інструкція про організацію губернiальних відділів праці. *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1924. 16 лютого. Ч. 3. Ст. 19.
139. Інформація про реформу на ринку праці / Офіційний веб-сайт Міністерства економіки України. URL:

<https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=596eb7ae-1738-4939-8e80-ae3b4f57ddec&title=InformatsiiaProReformuRinkuPratsi>

140. Іншин М. І. Вектори ідеологічних змін у сучасному трудовому праві. *Приватне та публічне право*. 2017. № 3. С. 63–67.
141. Іншин М. І. Ідеологічні основи сучасного трудового права України: монографія / М. І. Іншин, В. І. Щербина; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Харків : Діса плюс, 2016. 327 с.
142. Іншин М., Щербина В. Сучасне бачення предмета трудового права України. *Приватне право*. 2013. № 1. С. 201–208.
143. Історія держави і права України: академічний курс : у 2 т. : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти / ред. В. Я. Тацій, А. Й. Рогожин. Т. 2. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2000. 577 с.
144. Кайло І. Ю. Поняття нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2020. № 1 (67). С. 25–32.
145. Кайло І. Ю. Правові основи нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.05 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2021. 443 с.
146. Кампо В. Конституційні погляди Михайла Драгоманова та Сергія Подолинського і сучасність. До 170-річчя з дня народження М. Драгоманова та 130-річчя з дня смерті С. Подолинського. *Юридична Газета online*. 2021. № 9 (739). URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/konstytutsiine-pravo/-konstituciyni-poglyadi-mihayla-dragomanova-ta-sergiya-podolinskogo-i-suchasnist.html>
147. Кафтя А. А. Правова система: плюралізм методологічних підходів. URL: <https://goal-int.org/pravova-sistema-plyuralizm-metodologichnix-pidxodiv/>
148. Керівні принципи з систем управління безпекою та гігієною праці. МОП-БГП, 2001 (ILO-OSH 2001). Міжнародне бюро праці, Женева. URL:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/normativeinstrument/wcms_631067.pdf

149. Кобзей Т. Робітничий рух і його проблеми. Скрентон, 1960. 185 с.
150. Кодекс законів о труде малолетних и подростков. *Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины*. 1921. № 19. Ст. 538.
151. Кодекс законів о труде. *Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины*. 1922. № 52. Ст. 751.
152. Козюбра М. І. Місце філософії права в системі суспільствознавства (до питання про дисциплінарний статус філософії права). *Проблеми філософії права*. 2003. Том 1. С. 27–32.
153. Комар Р. В. Зміст правовідносин з нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2011. 186 с.
154. Конвенція Міжнародної організації праці № 129 1969 р. про інспекцію праці в сільському господарстві (Конвенцію ратифіковано Законом України № 1986-IV від 08.09.2004). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_114#Text
155. Конвенція Міжнародної організації праці № 143 1975 р. про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_163#Text
156. Конвенція Міжнародної організації праці № 150 1978 р. про адміністрацію праці: роль, функції та організація (Конвенцію ратифіковано Законом № 1967-IV від 01.07.2004). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 24. С. 1054.
157. Конвенція Міжнародної організації праці № 155 1981 р. про безпеку й гігієну праці та виробниче середовище (Конвенцію ратифіковано Законом

- № 3988-VI від 02.11.2011). *Офіційний вісник України*. 2011. № 92. Ст. 3329.
158. Конвенція Міжнародної організації праці № 161 1985 р. про служби гігієни праці (Конвенцію ратифіковано Законом № 1954-VI від 10.03.2010). *Офіційний вісник України*. 2010. № 24. Ст. 947.
159. Конвенція Міжнародної організації праці № 170 1990 р. про безпеку в застосуванні хімічних речовин на виробництві (Конвенцію ратифіковано Законом України № 3248-IX від 13.07.2023). *Офіційний вісник України*. 2023. № 73. С. 4171.
160. Конвенція Міжнародної організації праці № 176 1995 р. про безпеку та гігієну праці в шахтах (Конвенцію ратифіковано Законом України № 3021-VI від 15.02.2011). *Офіційний вісник України*. 2012. № 47. Ст. 1878.
161. Конвенція Міжнародної організації праці № 178 1996 р. про інспекцію умов праці та побуту моряків. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_047#Text
162. Конвенція Міжнародної організації праці № 184 2001 р. про безпеку та гігієну праці в сільському господарстві (Конвенцію ратифіковано Законом України № 1216-VI від 01.04.2009). *Офіційний вісник України*. 2010. № 92. Ст. 3308.
163. Конвенція Міжнародної організації праці № 81 1947 р. про інспекцію праці у промисловості й торгівлі (Конвенцію ратифіковано Законом України № 1985-IV від 08.09.2004). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 24. С. 1058.
164. Конституція Української Соціалістическої Советської Республіки 1919 г. *Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины*. 1919. № 19. Ст. 204.
165. Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік. Київ : Політвидав України, 1978. 54 с.

166. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30.01.1937 р. *Вісті ЦВК УРСР*. 1937. № 26/4916 (31 січня).
167. Конституція (Основний Закон) Української РСР від 20.04.1978 р. № 889-IX. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1978. № 18, Ст. 268.
168. Конституція (основний закон) Української соціалістичної радянської республіки: затв. Постановою XI Всеукраїнського з'їзду рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів 15.05.1929 р. *Вісті ВУЦВК*. 1929. № 143 (23 червня).
169. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
170. Концепція реформування системи управління охороною праці в Україні та затвердження плану заходів щодо її реалізації: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 р. № 989-р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 100. Ст. 3338.
171. Копайгора І. Д. Щодо виникнення і розвитку вчень про трудові правовідносини: історія та сучасність. Частина 1. *Форум права*. 2016. № 4. С. 157–170. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index
172. Копайгора І. Д. Щодо виникнення і розвитку вчень про трудові правовідносини: історія та сучасність. Частина 2. *Форум права*. 2016. № 5. С. 73–82. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index
173. Кормич Л. І. Паритетна демократія : навч.-метод. посібник / Л. І. Кормич, Т. М. Краснопольська. Одеса : Фенікс, 2015. 96 с.
174. Косінов С. Контроль у державі як складова соціальної системи. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2. С. 63–71.
175. Косінов С. А. Контроль у демократичній державі: загальнотеоретична характеристика : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 437 с.
176. Костюченко О. Є. Соціальне призначення трудового права: проблеми теорії та практики : автореф. ... дис. докт. юрид. наук : 12.00.05 /

Національний юридичний університет України ім. Ярослава Мудрого.
Харків, 2018. 41 с.

177. Краснов Є. В. Основні трудові права: міжнародні стандарти і законодавство України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2008. 206 с.
178. Крилова І. Історичний нарис діяльності прокуратури. *Вісник Академії адвокатури України*. 2006. № 7. С. 157–161.
179. Круглашов А. М. Держава, нація, людина... М. П. Драгоманов про національний розвиток України. *Вісник Академії наук України*. Київ, 1992. № 2. С. 22–32.
180. Кудлай О. Створення та діяльність Народного міністерства праці Української Центральної ради. *Студії з історії української революції 1917–1921 років: на пошану Руслана Яковича Пирога*. Збірник наукових праць / Гол. редкол. В. Ф. Верстюк. Київ : Інститут історії України НАН України, 2011. 406 с.
181. Кузнецова Л. В. Особливості виникнення та розвитку основних інститутів трудового права України (XVIII – початок XXI століття) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро, 2017. 273 с.
182. Кушнір С. М. Державний контроль у сфері вищої освіти в Україні: організаційно-правовий аспект : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка; Запорізький національний університет. Київ-Запоріжжя, 2017. 403 с.
183. Лагутіна І. В. Державний нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю як форма захисту трудових прав працівників. *Держава і право. Збірник наукових праць: юридичні і політичні науки*. Вип. 30. Київ, 2008. С. 388–393.
184. Лазарев В. В. Особливості гарантування прав і свобод людини в умовах воєнного стану в Україні. *Підготовка правоохоронців в системі МВС*

- України в умовах воєнного стану* : зб. наук. пр. (Харків, 26 травня 2022 р.).
Харків : ХНУВС, 2022. С. 71–73.
185. Лебедева І. М. Створення уряду Української Народної Республіки і формування системи виконавчої влади (червень 1917 р. – квітень 1918 р.) : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Запорізький державний університет. Запоріжжя, 2003. 19 с.
186. Левинський В. Нарис розвитку робітничого руху в Галичині з передмовою Льва Юркевича. Київ : Видавництво Дзвін, 1914. 138 с.
187. Левицький В. О. Розвиток легкої промисловості в українських губерніях Російської імперії в другій половині XIX – на початку XX століття : дис. ... д-ра іст. наук : 07.00.01 / Тернопільський національний педагогічний університет імені Володимира Гнатюка. Тернопіль, 2019. 717 с.
188. Лисюк М. О. Інспектування та адміністрування в сфері охорони праці в Україні. *Проблеми охорони праці в Україні*. 2016. Вип. 31. С. 82–87.
189. Лівіцький М. А. ДЦ УНР в екзилі між 1920 і 1940 роками. Мюнхен-Філадельфія : Вид-во Українське Інформаційне Бюро, 1984. 72 с.
190. Лупандін О. І. Народний секретаріат. *Енциклопедія історії України*: Т. 7 : Мі-О / Редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ : Вид-во «Наукова думка», 2010. 728 с.
URL: http://www.history.org.ua/?termin=Narodnyj_sekretariat
191. Луцький М. І. Право і система законодавства Західно-Української Народної Республіки: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ, 2016. 418 с.
192. Любовець О. М. Політична опора гетьманату П. Скоропадського. *Український історичний журнал*. 2013. № 3. С. 31–44.
193. М. І. Туган-Барановський: вчений, громадянин, державотворець. *Економіка України*. 2015. № 3. С. 84–96.
194. Магась-Демидас Ю. І. Правове регулювання дитячої праці у Російській імперії. *Забезпечення прав людини: національний і міжнародний виміри*.

- Збірник матеріалів II-ї Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Вінниця, 9 грудня 2022 р.). Вінниця, 2023. С. 46–51
195. Максимов С. І. Засади права, основи права, підвалини права. *Велика українська юридична енциклопедія*: у 20 т. Т. 3 : Загальна теорія права. Харків : Право, 2017. С. 273.
196. Маланій О. Я. Становлення і еволюція трудового права на території Східної Галичини у складі Другої Речі Посполитої (1918-1939 рр.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2018. 19 с.
197. Маланій О. Я. Організаційно-правові засади функціонування інспекції праці на території Східної Галичини у складі Другої Речі Посполитої (1918–1939 рр.). *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2011. Вип. 27. С. 13–20.
198. Малишев Б. В. Телеологічний спосіб тлумачення норм права: загальнотеоретичні аспекти. *Адвокат*. 2011. № 10 (133). С. 7–14.
199. Манько Д. Г. Міжгалузовість, комплексність, інтегративність як характеристики сучасного права. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2022. № 4. С. 8–12.
200. Матвієнко П. Д. Поняття, ознаки контролю, його співвідношення із суміжними правовими поняттями. Особливість контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2011. № 3. С. 136–147.
201. Машкін О. М. Монополізація капіталістична. *Енциклопедія історії України*: Т. 7 : Мі–О / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін.; НАН України. Інститут історії України. Київ : Вид-во «Наукова думка», 2010. 728 с. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Monopolizatsiia_kapitalistychna.
202. Машкін О. М. Фабрична інспекція. *Енциклопедія історії України*. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Fabrychna_inspektsiia

203. Мельник А. В. Адміністративно-правові засади здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тернопільський національний економічний університет. Тернопіль, 2019. 205 с.
204. Мельник А. С. Суб'єкти правовідносин нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля. Луганськ, 2011. 179 с.
205. Мельник К. Ю., Бабенко А. О. Проблеми юридичних гарантій трудових прав працівників при укладенні, зміні та розірванні трудового договору : монографія. Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2016. 240 с.
206. Мельник М. С. Що розуміти під системою права? *Адміністративне право і процес*. 2012. № 1(1). С. 10–16.
207. Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством праці та соціальної політики України та Міжнародною організацією праці щодо Програми гідної праці на 2008–2011 рр. від 9.06.2008 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 55. Ст. 1847.
208. Меморандум про співпрацю між Державною службою України з питань праці та Професійною спілкою працівників будівництва і промисловості будівельних матеріалів України від 16.08.2022 р. URL: <https://dsp.gov.ua/wp-content/uploads/2022/09/memorandum-profesijna-spilka-pracivnykiv-budivnytva.pdf>
209. Мірошніченко М. І. Генезис правової системи України: теоретико-методологічний аспект : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ, 2012. 431 с.
210. Міщук М. О. Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю. *Велика українська юридична енциклопедія*: у 20 т. Харків : Право, 2016. Т. 11 : Трудове право / редкол.: С. М. Прилипко (голова), М. І. Іншин (заст. голови), О. М. Ярошенко та ін. 2018. С. 340.

211. Мовчан О. М. Українські профспілки в компартійно-радянській системі влади (20-ті рр.) : дис. ... д-ра іст. наук : 07.00.01 / Інститут історії України НАН України. Київ, 2004. 424 с.
212. Мовчан О. М. Робітничо-селянська інспекція. *Енциклопедія історії України*. URL: http://www.history.org.ua/?termin=Robitnycho_selianska
213. Методологические проблемы современной науки / Молодцов В. С. (отв. ред.), Ильин А. Я., Коршунов А. М. и др. Москва : Изд-во МГУ, 1970. 360 с.
214. Нагребельний В. П., Оніщенко Н. М. Юридичний процес / Юридична енциклопедія: в 6 т. URL: https://leksika.com.ua/10760803/legal/yuridichniy_protses
215. Налуцишин В. В. Філософсько-правова парадигма соціального контролю як засобу забезпечення правового порядку : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.12 / Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2018. 403 с.
216. Нариси історії професійних спілок України / О. П. Реєнт та ін.; Федерація профспілок України. Київ : [б.в.], 2002. 731 с.
217. Народні депутати підтримали позицію профспілок щодо діяльності державних інспекторів праці / Інформаційно-аналітичний центр ФПУ. URL: <http://fpsu.org.ua/pozitsiya-profspilok/2493-narodni-deputati-pidtrimali-pozitsiyu-profspilok-shchodo-diyalnosti-derzhavnikh-inspektoriv-pratsi>
218. Новак А. О. Конституційно-правове регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 250 с.
219. Ноженко К. В. Принципи та суб'єкти охорони праці : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2016. С. 14–15.
220. Нормативно-правова база України з інспекції праці: Аналіз і рекомендації / Проєкт ЄС-МОП «Зміцнення адміністрації праці з метою

- покращення умов праці і подолання незадекларованої праці» (робочий документ до тристороннього семінару 21 червня 2018 р.). URL : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/projectdocumentation/wcms_632755.pdf
221. Об учреждении Рабочей инспекции труда. *Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины*. 1919. № 27. Ст. 286.
222. Обіжник в справі законів, обіжників і розпоряджень Російського уряду і УЦР. 18.05.1918 р. № 2311. *Державний вістник*. 1918. № 6 (26 травня). С. 3.
223. Обушенко О. М. Співвідношення інституту охорони праці з іншими інститутами трудового права України. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 227–233.
224. Олійник О. М. Історія розвитку трудових відносин в другій половині XIX – на початку XX ст. в Україні. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. «Історія та географія»*. 2013. Вип. 48. С. 54–58.
225. Олійник О. М. Розвиток трудових відносин і законодавства про працю в Україні (1917–1929 рр.) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Харківський державний педагогічний університет ім. Г. С. Сковороди. Харків, 2003. 225 с.
226. Осійчук М. С. Державне управління у сфері контролю за дотриманням законодавства про працю: організаційно-правові засади і перспективи розвитку : монографія. Київ : ДННУ АФУ, 2009. 224 с.
227. Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про працю. Київ : Політвидав України, 1972. 51 с.
228. Основні напрями розвитку трудового потенціалу в Україні на період до 2010 р.: схвалено Указом Президента України від 03.08.1999 р. № 958/99. *Офіційний вісник України*. 1999. № 31. Ст. 1608.

229. Остапенко Л. О. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері праці в контексті соціальної політики держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 2021. 528 с.
230. Панасюк О. Т. Про внесок Гордона В. М. в формування доктрини трудового права та його значення в сучасних умовах. *Тенденції розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення* : матеріали I Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25–26 квіт. 2013 р.) / за ред. М. І. Іншина, Н. М. Хуторян, В. І. Щербини. Київ : Ніка-центр, 2013. С. 33–37.
231. Панкевич О. З. Соціальна держава: проблеми загальної теорії : монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. П. М. Рабіновича. Львів : Львівський юридичний інститут МВС України, 2004. 183 с.
232. Панчишин А. В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 95–98.
233. Пашерстник А. Є. Курс радянського трудового права. Київ : Рад. шк., 1941. 399 с.
234. Перепелюк А. М. Механізм застосування права: структура та критерії ефективності (загальнотеоретичний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ, 2016. 224 с.
235. Петроє О. М. Розвиток ідеї соціального партнерства у науковому доробку М. І. Туган-Барановського. *М. І. Туган-Барановський: вчений, громадянин, державотворець: до 150-річчя від дня народження*. Київ : Наукова думка, 2015. С. 249–257.
236. Пилипенко П. Д. Проблеми теорії трудових правовідносин в умовах переходу України до ринкової економіки : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2001. 36 с.

237. Пилипенко П., Козак З. Програмні правові акти України у сфері безпеки та здоров'я на роботі: шляхи та напрями реформування. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2023. Вип. 76. С. 177–187.
238. Пилипчук О. О. Всеволод Аристархович Удінцев (1865–1945): життя та діяльність. *Питання історії науки і техніки*. 2016. № 3. С. 53–58.
239. Пишуліна О., Маркевич К. Ринок праці в умовах війни: основні тенденції та напрями стабілізації. Аналітична записка / Центр Разумкова. Київ, 2022. 21 с. URL: <https://razumkov.org.ua/images/2022/07/18/2022-ANALIT-ZAPIS-PISHULINA-2.pdf>
240. Погорелова О. С. Стратегія розвитку трудового права. *Актуальні проблеми трудового законодавства, законодавства про державну службу та службу в правоохоронних органах*: матеріали VII Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Харків, 16 листопада 2018 р. Харків : ХНУВС, 2018. С. 194–198.
241. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 92. Т. 1. Ст. 3248.
242. Подгорна Г. В. Удосконалення системи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю в умовах сучасного розвитку України як правової та демократичної держави : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2012. 196 с.
243. Подгорна Г. В. Удосконалення системи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю в умовах сучасного розвитку України як правової та демократичної держави : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ, 2012. 18 с.
244. Подковенко Т. О. Антропологічний підхід до права як основа юридичної науки. *Право і суспільство*. 2015. № 2. С. 32–38.
245. Подолинський С. Ремесла і фабрики на Україні. Женева, 1880. 148 с. С. 125.

246. Політологічний енциклопедичний словник : навч. посібник для студ. вищ. навч. закл. / за ред. Ю. С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна; упоряд.: В. П. Горбатенко, А. Г. Саприкін. Київ : Генеза, 1997. 400 с.
247. Поліцейське право в Університеті Святого Володимира: у 2 кн. Кн. 1 / уклад. І. С. Гриценко, В. А. Короткий; за ред. І. С. Гриценка. Київ : Либідь, 2010. XIX, 414 с.
248. Поліцейське право в Університеті Святого Володимира: у 2 кн. Кн. 2 / уклад. І. С. Гриценко, В. А. Короткий; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ : Либідь, 2010. 464 с.
249. Положення про громадських інспекторів праці: затв. Наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 20.03.1998 р. № 43 / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України.. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0225-98#Text>
250. Положення про Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 29.11.2000 р. № 1771. *Офіційний вісник України*. 2000. № 49. Т. 1. Ст. 2122.
251. Положення про Державний комітет України по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 23.09.1991 р. № 218 / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/218-91-%D0%BF#Text>
252. Положення про державну інспекцію Міністерства праці: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 02.08.1996 р. № 906 / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/906-96-%D0%BF/ed19960802#Text>
253. Положення про Комітет по нагляду за охороною праці: затв. Указом Президента України від 09.03.1998 р. № 182/98. *Офіційний вісник України*. 1998. № 10. С. 45.

254. Положення про Міністерство праці та соціальної політики України: затв. Указом Президента України від 01.12.1997 р. № 1319/97. *Офіційний вісник України*. 1997. № 49. С. 13.
255. Положення про права профспілкового комітету підприємства, установи, організації: затверджено Указом Президії Верховної Ради СРСР від 27 вересня 1971 р. *Відомості Верховної Ради*. 1971. № 39. Ст. 382.
256. Попович Є. Удосконалення нормативно-правового забезпечення нагляду органів прокуратури за дотриманням трудового законодавства. *Право і Безпека*. 2003. Т. 2. № 3. С. 128–132.
257. Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2003. 192 с.
258. Попович Є. М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : автореф. дис ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2003. 20 с.
259. Порядок взаємодії Державної служби України з питань праці, виконавчих органів міських рад міст обласного значення та сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та державної служби зайнятості: наказ Міністерства соціальної політики України від 02.07.2014 р. № 437. *Офіційний вісник України*. 2014. № 61. Ст. 1697.
260. Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2017 р. № 295. *Офіційний вісник України*. 2017. № 38. Ст. 1205.
261. Постанова 2 сесії ВУЦВК IX скликання «Про надання чинності Положенню про судоустрій УСРР». *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1925. Ч. 92–93. Відділ перший. Ст. 521.
262. Постанова 3-ої сесії ВУЦВК 8 скликання «Про відділи й інспектури губерніяльних виконавчих комітетів». *Збірник узаконень та*

розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 1924. Ч. 44. Відділ перший. Ст. 274.

263. Постанова 3-ої сесії ВУЦВК 8 скликання «Про затвердження Положення про ВУЦВК Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів (ВУЦВК)». *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 1924. Ч. 45. Відділ перший. Ст. 276.*

264. Постанова 4-ої сесії ВУЦВК X скликання «Про затвердження Устави про округові з'їзди рад, округові ВК, їх відділи та інспектури». *Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1929 рік. № 3. Відділ перший. Ст. 17.*

265. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 02.12.2021 р. № 320/10736/20 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101608812>

266. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 01.12.2022 р. № 580/2869/22. URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=107632056&red=100003b9215680619c00984353d6eddaad42bc&d=5>

267. Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 23.10.1925 р. «Положення про судоустрій УСРР». *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 1925. Ч. 92–93. Відділ перший. Ст. 521.*

268. Постанова ВУЦВК «Про затвердження Устави про НКП УСРР». *Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України за 1929 рік. № 17. Відділ перший. Ст. 142.*

269. Постанова ВУЦВК і РНК «Про організацію районних прокуратур УСРР». *Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. 1934. 11 квітня. № 14. Ст. 113.*

270. Постанова ВУЦВК і РНК УСРР «Про Державну санітарну інспекцію України» *Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України*. 1934. № 17. Ст. 139.
271. Постанова II Сесії ВУЦВК IX скликання «Про районів з'їзди рад і районів ВК». *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1925. Ч. 84. Відділ перший. Ст. 488.
272. Постанова II Сесії ВУЦВК IX скликання «Про сільські ради». *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1925. Ч. 85. Відділ перший. Ст. 489.
273. Постанова II Сесії ВУЦВК IX скликання «Про округові з'їзди рад і округові ВК». *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1925. Ч. 83. Відділ перший. Ст. 487.
274. Постанова РНК «Про заховання Уповнаркомпрацею права накладати адміністративні справляння за порушення норм по охороні праці». *Збірник узаконень і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1922. Ч. 50. Відділ 1. Ст. 731.
275. Постанова РНК «Про мобілізацію робітників охорони праці». *Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1921. 30 січня – 15 лютого. Ч. 2. Ст. 71.
276. Постанова РНК УРСР і ЦК КП(б)У «Про залучення на договірних засадах робочої сили з колгоспів України у вугільну промисловість Донбасу». *Збірник постанов і розпоряджень уряду УРСР*. 1945. № 1 (01 квітня). Ст. 2.
277. Постанова Уповноваженого Наркомтрудсоцзабезу Народного Комісаріату Освіти і Південного Бюра ВЦРПС «Про організацію комісій по усуненню малолітніх з робіт». *Збір законів і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України і Уповноважених Р.С.Ф.Р.Р.* 1920. 21–25 березня. № 4. Ст. 61.
278. Постанова Уповноваженого НКП і Народного комісаріату здоров'я «Про санітарну інспекцію праці». *Збір законів і розпоряджень Робітничо-*

- Селянського Уряду України і Уповноважених Р.С.Ф.Р.Р.* 1920. Ч. 16. Ст. 313.
279. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 14.05.2019 р. № 826/8917/17. *Офіційний вісник України*. 2019. № 44. С. 205.
280. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 14.09.2021 р. № 640/17424/19 / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va742805-21#Text>
281. Постановление Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета Советов «О конструировании Совета Народных Комиссаров». *Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины*. 1919. № 19. Ст. 205.
282. Постановление Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета Советов «О введении в действие КЗоТ». *Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины*. 1922. № 52. Отдел первый. Ст. 751.
283. Потопахіна О. М., Ситніков Д. М. Право на безпечні й здорові умови праці в актах Ради Європи та Європейського Союзу. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер: Юриспруденція*. 2015. № 16. С. 138–141.
284. Правова політологія. Академічний курс: підручник / авт. кол.; за ред. І. О. Кресіної. Київ : Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2021. 480 с.
285. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX (набрання чинності відбудеться 15.12.2023). *Офіційний вісник України*. 2022. № 49. Ст. 2675.
286. Про внесення до Кодексу законів про працю Української РСР змін і доповнень, пов'язаних з перебудовою управління економікою : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 27.05.1988 р. № 5938-XI. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1988. № 23. Ст. 56.

287. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії мобінгу (цькуванню) : Закон України від 16.11.2022 р. № 2759-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 98. Ст. 6092.
288. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження втручання у діяльність суб'єктів господарювання : Закон України від 22.07.2014 р. № 1600-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 36. Ст. 1189.
289. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин : Закон України від 01.07.2022 р. № 2352-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 58. Ст. 3434.
290. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці : Закон України від 28.12.2014 р. № 77-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 11. Ст. 75.
291. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 28 липня 2021 р. № 780. *Офіційний вісник України*. 2021. № 62. Ст. 3919.
292. Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» : Закон України від 03.11.2016 р. № 1726-VIII. *Офіційний вісник України*. 2017. №4. Ст. 98.
293. Про внесення змін до Кодексу законів про працю України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 05.04.2001 р. № 2343-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 21. Ст. 104.
294. Про внесення змін до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1996 р. № 906 : постанова Кабінету

- Міністрів України від 02.03.1998 р. № 254. *Офіційний вісник України*. 1998. № 9. Ст. 344.
295. Про внесення змін і доповнень, що стосуються охорони праці, до Кодексу законів про працю України : Закон України від 15.12.1993 р. № 3694-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 3. Ст. 10.
296. Про восьмигодинний робочий день : Закон, ухвалений Українською Центральною Радою 25 січня 1918 р. *Вістник Ради народних міністрів УНР*. 1918. 1 лютого.
297. Про Державний комітет Ради Міністрів СРСР з питань праці і заробітної плати : розпорядження РМ УРСР від 8 вересня 1955 р. № 1020-р. *Збірник постанов і розпоряджень Уряду Української Радянської Соціалістичної Республіки*. 1955. № 17–18. Ст. 108.
298. Про Державну службу зайнятості України : Указ Президента України від 16.01.2013 р. № 19/2013. *Офіційний вісник України*. 2013. № 2. Ст. 153.
299. Про доповнення заходів, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06.11.1999 р. № 1220 : розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.08.2001 р. № 333-р / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2001-%D1%80#Text>
300. Про доповнення штатів губернiальних iнспектур працi. *Збiрник узаконень та розпоряджень Робiтничо-Селянського Уряду України*. 1925. Ч. 3. Вiддiл перший. Ст. 15.
301. Про допуск iнспекторiв працi до огляду промислових закладiв. *Збiрник Узаконень та Розпоряджень Всеукраїнського Револуцiйного Комiтету*. 1920. 10-17 лютого. Ч. 2. Ст. 24.
302. Про загальну безпечнiсть нехарчової продукцiї: Закон України вiд 02.10.2010 р. № 2736-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 101. Ст. 3603.
303. Про запровадження 8-годинного робочого дня: Закон Української Національної Ради. *Вістник державних законів і розпорядків Західної*

- Области Української Народної Республіки*. Станіслав, 1919. Вип. 8. 30 квіт. С. 59.
304. Про затвердження «Положення про РНК УСРР». *Збірник узаконень та розпоряджень Робітниче-Селянського Уряду України*. 1924. Ч. 45. Відділ перший. Ст. 277.
305. Про затвердження Статуту про дисципліну робітників і службовців комунальних електростанцій і сіток : Постанова РНК УСРР. *Збірник законів і розпоряджень робітниче-селянського уряду Української Радянської соціалістичної республіки*. 1938. № 11. Ст. 38.
306. Про заходи до забезпечення своєчасної виплати заробітної плати вчителям сільських шкіл і медичним працівникам : Постанова РНК УСРР. *Збірник постанов і розпоряджень уряду УСРР*. 1945. № 1. Ст. 6.
307. Про заходи до поліпшення санітарного обслуговування робітників. *Збірник законів та розпоряджень робітниче-селянського уряду України*. 1932. 05 липня. № 16. Ст. 114.
308. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.1991 р. № 959-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 29. Ст. 377.
309. Про Кодекс законів про працю (резолюція). *Збірник узаконень і розпоряджень Робітниче-Селянського Уряду України*. 1922. Ч. 45. Відділ 1. Ст. 665.
310. 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 робітниче-селянського уряду України*. 1922. 1–18 січня. Ч. 1. С. 27.
311. Про ліквідацію губернь й про перехід на 3-ступеневу систему управління. *Збірник узаконень та розпоряджень Робітниче-Селянського Уряду України*. 1925. Ч. 29–30. Відділ перший. Ст. 233.
312. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. *Офіційний вісник України*. 1997. № 25. С. 20.

313. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Офіційний вісник України*. 1999. № 18. С. 3.
314. Про міські й селищні ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів. *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1925. Ч. 86. Відділ перший. Ст. 489.
315. Про Національну програму поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 1996–2000 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.1996 р. № 1345. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1345-96-%D0%BF#Text>
316. Про об'єднання діяльності УСРР та РСФРР. *Збірник Узаконень та Розпоряджень Всеукраїнського Революційного Комітету*. 1921. Ч. 1. № 1. Ст. 7.
317. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442. *Офіційний вісник України*. 2014. № 74. Ст. 2105.
318. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010. *Офіційний вісник України*. 2010. № 94. Ст. 3334.
319. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 31. Ст. 1634.
320. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. *Офіційний вісник України*. 2007. № 44. Ст. 1771.
321. Про основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки : Указ Президента України від 18.10.1997 р. № 1166/97. *Урядовий кур'єр*. 1997. 30 жовтня.
322. Про охорону праці : Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 49. Ст. 668.

323. Про питання нагляду за охороною праці : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.1993 р. № 62 / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/62-93-%D0%BF#Text>
324. Про Положення про Державну інспекцію з питань праці: Указ Президента від 06.04.2011 р. № 386/201. *Офіційний вісник України*. 2011. № 29. Ст. 1224.
325. Про порядок введення в дію Закону України «Про внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення і Кримінального кодексу України : Постанова Верховної Ради України від 15.12.1994 р. № 296. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 3. Ст. 21.
326. Про порядок злиття Народного комісаріату праці УСРР із Всеукраїнською радою професійних спілок : Постанова РНК УСРР та Всеукраїнської ради професійних спілок від 11.09.1933 р. *Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України*. 1933. № 46. Ст. 581.
327. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 1922 р. № 303. *Офіційний вісник України*. 2022. № 25. Ст. 1355.
328. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999 р. № 1045-XIV. *Офіційний вісник України*. 1999. № 38. Ст. 1889.
329. Про професійні спілки, права та гарантії їхньої діяльності : Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 10 грудня 1990 р. № 1818-1. *Відомості ВР СРСР*. 1990. № 51. Ст. 1107.
330. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан дотримання конституційних гарантій трудових прав громадян» : Постанова Верховної Ради України від 15.01.2009 р. № 892-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 28. Ст. 370.

331. 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.
332. Про схвалення Стратегії реформування системи державного нагляду (контролю): Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 р. № 1020-р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 16. Ст. 558.
333. Про трудові колективи і підвищення їх ролі в управлінні підприємствами, установами, організаціями : Закон СРСР від 17.06.1983 р. № 9500-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v9500400-83#Text>
334. 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.
335. Про штати НКП УСРР. *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1924. Ч. 18. Відділ перший. Ст. 160.
336. Програма гідної праці МОП для України на 2016–2019 роки. URL : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/genericdocument/wcms_470684.pdf
337. Програма з адміністрації та інспекції праці. Що таке інспекція праці й у чому полягає її діяльність : посібник для працівників. URL : https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/instructionalmaterial/wcms_182976.pdf
338. Проект Закону про безпеку та здоров'я працівників на роботі № 10147 від 13.10.2023 р. / Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42995>
339. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо порядку державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства про працю» (2021) / Офіційний веб-сайт Міністерства економіки України. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?id=c3f708b7-b207-401b-9885->

- fae03b16cf10&lang=uk-UA&title=ProektZakonuUkrainiproVnesenniaZminDoDeiakikhZakonodavchikhAktivSchodoPoriadkuDerzhavnogoNagliadu-kontroliu-ZaDoderzhanniamZakonodavstvaProPratsiu&showMenuTree=true
340. Проєкт Закону України «Про працю» (2022) / Офіційний веб-сайт Міністерства економіки України. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=43600842-3772-427f-a725-39e35ae3adb8&title=ProektZakonuUkrainiproPratsiu>
341. Прозорова Н. С. Мілль. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 2003. Т. 5: П – С. С. 621.
342. Прокопенко В. І. Трудове право України: підруч. Харків: Консум, 1998. 480 с.
343. Профіль Гідної Праці в Україні / Міжнародна організація праці; під ред. В. В. Іванкевича. Женева, 2011. 98 с. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_154571.pdf
344. Публічне управління та адміністрування: навчальний посібник / О. В. Скидан та ін.; за заг. ред. О. В. Скидана. Житомир, 2017. 705 с.
345. Публічний звіт Голови Державної служби України з питань праці за підсумками 2018 р. URL: <http://dsp.gov.ua/wp-content/uploads/2019/02/prezentacija-derzhpraci1222.pdf>
346. Рабінович П. М., Рабінович С. П., Панкевич О. З. Пошук верховенства права як балансування соціальних інтересів. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2022. Т. 29. № 3. С. 15–35.
347. Рєсєт О. П. Робітники України в 1917–1920 рр. (соціально-політичні та економічні зміни): дис. ... д-ра іст. наук: 07.00.02 / Інститут історії України НАН України. Київ, 1994. 458 с.

348. Резолюція 2 сесії ВУЦВК IX скликання. «Про революційну законність». *Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України*. 1925. Ч. 90. Відділ перший. Ст. 516.
349. Резолюція першого з'їзду Рад України про організацію влади на Україні (12 грудня 1917 р.). *Хрестоматія з історії держави і права України* : навч. посіб. Упоряд.: А. С. Чайковський (кер.), О. Л. Копиленко, В. М. Кривоніс, В. В. Свистунов, Г. І. Трофанчук. Київ : Юрінком Інтер, 2003. С. 370–371.
350. Рекомендація Міжнародної організації праці щодо загальних принципів організації систем інспекції для забезпечення втілення в життя законів і правил стосовно захисту працівників № 20 від 29.10.1923 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_108#Text
351. Рекомендація Міжнародної організації праці щодо інспекції праці № 81 1947 р. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/legaldocument/wcms_751588.pdf
352. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу) від 01.06.2016 р. № 2-рп/2016. *Офіційний вісник України*. 2016. № 48. Ст. 1724.
353. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 28.04.2021 р. № 640/17424/19. *Офіційний вісник України*. 2021. № 75. С. 365.
354. Робітничий рух на Україні. 1885–1894 рр. : зб. док. і матеріалів / упоряд. В. С. Шандра та ін. Київ : Наук. думка, 1990. 440 с.
355. Робочий документ персоналу комісії: Аналітичний звіт до Повідомлення Комісії для Європейського Парламенту, Європейської Ради та Ради Висновок Європейської Комісії щодо заявки України на членство

- в Європейському Союзі. Брюссель, 01.02.2023. 70 с. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/analitchnyy_zvit_yek_ukrayinsko_yu_pdf.pdf
356. Роль безпосередньо НКП у здійсненні нагляду під час розгляду скарг в НКТ. *Вестник Советской Юстиции*. Харків, 1927. № 2. С. 66–67.
357. Садовський В. Охорона праці і соціальне забезпечення (Курс лекцій). Подєбради, 1926. 322 с.
358. Садовський В. В. Професіональні союзи. Київ; Харків : Дзвін, 1917. 16 с.
359. Сахарук І. С. Правові основи забезпечення безпечних та здорових умов праці згідно зі стандартами МОП у XXI столітті. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 3. С. 166–171.
360. Сердюк О. В. «Соціалізація права» як чинник трансформації соціологічного підходу в правознавстві. *Форум права*. 2007. № 2. С. 189–193. С. 190. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index
361. Сердюк О. В. Типологія підходів у методології сучасного правознавства. *Форум права*. 2008. № 3. С. 458–463. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08savmsp.pdf>
362. Середа О. Поняття і сутність нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства. *Публічне право*. 2012. № 4 (8). С. 227–232.
363. Середа О. Г. Державно-правовий механізм захисту прав працівників в умовах інтеграції України до Європейського Союзу: теорія та практика : монографія Харків : Право, 2018. 472 с.
364. Систематичний збірник чинних законів УСРР. Харків : Юрид. вид-во НКЮ УСРР. Т. 6 : Закони про працю, чинні на 1 вересня 1929 р. Офіц. вид. Б. г. 162 с.
365. Скакун О. Ф. Джерельна база наукових досліджень з історії політичних та правових вчень. *Вісник університету внутрішніх справ*. 1999. Вип. 9. С. 155–163.

366. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підруч. / 4-те вид. допов. і перероб. Київ : Алерта, 2014. 524 с.
367. Сківірський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження : монографія. Харків : Ника Нова, 2013. 428 с.
368. Скибенко О. Конституційно-правовий статус прокуратури України в умовах реформування : дис. ... канд. юрид. наук / Національна академія внутрішніх справ. Україна. Київ, 2021. 237 с.
369. Скрипнюк О. В. Методологічні проблеми взаємодії соціальної та правової держави. *Адвокат*. 2000. № 3. С. 5–8.
370. Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-річчя незалежності України : монографія. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. 600 с.
371. Слісаренко Я. А. Передумови виникнення комісій по трудових спорах. *Форум права*. 2013. № 2. С. 513–522. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_2_81
372. Словник української мови : в 11 т. / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова). Т. 2: Г–Ж. Київ : Наук. думка, 1971. 550 с.
373. Словник української мови: в 11 т. / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. Т. 3: З. Київ : Наук. думка, 1972. 744 с.
374. Словник української мови: в 11 т. / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. Т. 4: І–М. Київ : Наук. думка, 1973. 840 с.
375. Словник української мови: в 11 т. / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. Т. 7 : Поїхати–Приробляти. Київ : Наук. думка, 1976. 723 с.

376. Словник української мови: в 11 т. / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. Т. 5: Н–О. Київ : Наукова думка, 1974. 840 с.
377. Словник української мови: в 11 т. / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. Том 10: Т–Ф. Київ : Наукова думка, 1979. 658 с.
378. Словник української мови: в в 11 т. / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. Том 1: А–В. Київ : Наукова думка, 1970. 799 с.
379. Соціологія праці : підручник : навч. посібник для підгот. бакалаврів у галузі знань 0305 «Економіка та підприємництво» у вищих навч. закл. II–IV рівнів акредитації Мінагрополітики України / В. К. Терещенко та ін. Вид. 2-ге, доп. і переробл. Київ : Четверта хвиля, 2007. 168 с.
380. Союзний робітничо-селянський договір між Російською Радянською Федеративною Соціалістичною Республікою і Українською Соціалістичною Радянською Республікою (28 грудня 1920 р.). *Хрестоматія з історії держави і права України* : навч. посіб. Упоряд.: А. С. Чайковський (кер.), О. Л. Копиленко, В. М. Кривоніс, В. В. Свистунов, Г. І. Трофанчук. Київ : Юрінком Інтер, 2003. С. 382–383.
381. Статут професійних спілок СРСР: затверджений XII з'їздом профспілок СРСР 27 березня 1959 р. Київ : Держполітвидав України, 1959. 47 с.
382. Струневич О. П. Історія прокурорської діяльності в Україні: теоретико-правовий аналіз : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01 / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро, 2021. 423 с.
383. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2002. 468 с.

384. Тарасовський Ю. Ринок праці відновився на 50% від довоєнного рівня – Work.ua. Forbes. URL: <https://forbes.ua/news/rinok-pratsi-vidnovivsya-na-50-vid-dovoennogo-rivnya-workua-09012023-10951>
385. Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні: наук. доповідь / В. Б. Авер'янов та ін.; під заг. ред. Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер'янов. Київ : [б.в.], 1995. 23 с. С. 20.
386. Теорія трудового права України : монографія / за ред. І. М. Якушева. Луцьк : Вежа–Друк, 2015. 571 с.
387. Терела Г. Розвиток законодавства України про нагляд і контроль у сфері праці. *ScienceRise: Юридичні науки*. 2023. № 1(23), 15–22. <https://doi.org/10.15587/2523-4153.2023.275988>
388. Терела Г. Тенденції та перспективи вдосконалення правового регулювання нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю. *ScienceRise: Юридичні науки*. 2022. № 4 (22), С. 24–32. <https://doi.org/10.15587/2523-4153.2022.269019>
389. Терела Г. В. Децентралізація функцій у сфері державного контролю за додержанням законодавства про працю. *Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір* : матеріали VIII Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 7 червня 2019 р.). Полтава : ПУЕТ, 2019. С. 45–49.
390. Терела Г. В. Джерельна база дослідження нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю в Україні (кінець XIX – початок XXI ст.). *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія: Юридичні науки. 2018. Т. 29. № 6. С. 18–24.
391. Терела Г. В. Залучення профспілок до здійснення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в Україні у 1917–1921 роках. *Проблеми законності* : зб. наук. праць / відп. ред. В. Я. Тацій. Харків : Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2017. Вип. 139. С. 20–30.
392. Терела Г. В. Місце інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю у системі трудового права. *Традиції та інновації*

- розвитку приватного права в Україні: освітній вимір : матеріали VII Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 7 червня 2018 р.). Полтава : ПУЕТ, 2018. С. 121–125.
393. Терела Г. В. Модель рад праці за законопроектами періоду Української Центральної Ради як прояв ідеї соціалізації права. *Громадсько-політична та наукова діяльність М. С. Грушевського в міжнародному вимірі (до 155-річчя від дня народження) : зб. наук. праць (за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 23 вересня 2021 р.). Київ : Вид-во НУБіП України, 2021. С. 59–60. URL : https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u333/zbirnik_konf_grush_23-24.09.2021_na_sayt.pdf*
394. Терела Г. В. Нагляд за додержанням робітничого законодавства: історико-правовий аналіз законопроектів уряду УНР в екзилі періоду Ради Республіки (1921 р.). *European political and law discourse*. 2016. Vol. 3. Issue 4. P. 104–110.
395. Терела Г. В. Нагляд і контроль за додержанням робітничого законодавства за доби Директорії Української Народної Республіки. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 2. С. 44–49.
396. Терела Г. В. Нагляд і контроль щодо забезпечення мобілізаційного характеру трудової діяльності в УСРР за часів воєнного комунізму. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Сер.: Юридичні науки : зб. наук. пр./ Херсон. держ. ун-т. Херсон, 2017. № 5. Т. 1. С. 54–58.
397. Терела Г. В. Організаційно-правове забезпечення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в радянській Україні (1917–1920 рр.). *Часопис Київського університету права*. 2017. № 2. С. 34–39.
398. Терела Г. В. Організаційно-правове забезпечення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в Україні у період нової економічної політики. *Право та державне управління: збірник наукових праць. У 2-х томах. / за ред. О. В. Покатаєвої. Запоріжжя : КПУ, 2018. № 3 (32). Том 1. С. 14–19.*

399. Терела Г. В. Організаційно-правові моделі нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в Україні: історико-правовий аспект. *Актуальні питання юридичної науки в дослідженнях молодих вчених* : збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції до Дня науки та 30-річчя Національної академії правових наук України (м. Київ, 18 травня 2023 р.). Одеса : Видавництво «Юридика», 2023. 1168 с. 43–47.
400. Терела Г. В. Палати праці як органи нагляду за додержанням робітничого законодавства: порівняльний аналіз законопроектів періоду Української революції (1917–1921 роки). *Традиції та інновації розвитку приватного права в Україні: освітній вимір* : матеріали IX Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 5 червня 2020 р.). Полтава : ПУЕТ, 2020. С. 15–16.
401. Терела Г. В. Правове забезпечення ефективної контрольно-наглядової діяльності у сфері найманої праці: погляд через призму міжнародно-правових стандартів. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія : Право. 2014. Вип. 7. С. 247–256.
402. Терела Г. В. Правове регулювання нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в радянській Україні (1917–1921 рр.). Матеріали Регіональної науково-практичної конференції «Права людини в Україні: сучасний стан та механізм реалізації». Полтава, 2017. С. 18–22.
403. Терела Г. В. Правовий статус інспекцій праці: обговорення законопроектів урядовими комісіями за доби Гетьманату (1918 р.). *Часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 31–35.
404. Терела Г. В. Правовий статус інспекцій праці: порівняльний аналіз законопроектів періоду національно-визвольних змагань 1917–1921 років. *Історія державотворчих процесів в Україні та зарубіжних країнах (до 100-річчя утворення Української Народної Республіки* : зб. наук. ст. та тез повідом. Міжнар. наук. конф. (м. Харків, 23 лист. 2017) / редкол.:

- А. П. Гетьман (голова), В. Д. Гончаренко, В. М. Єрмолаєв. Харків : Право, 2017. С. 241–245.
405. Терела Г. В. Правовий статус органів нагляду за додержанням робітничого законодавства відповідно до законопроектів періоду Української Центральної Ради. *Вісник Південного регіонального центру НАПрН України*. 2015. № 5. С. 28–36.
406. Терела Г. В. Профспілковий контроль у поглядах радянських науковців (період нової економічної політики). *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2019. № 21. С. 13–21.
407. Терела Г. В. Профспілковий контроль за дотриманням законодавства про працю в Україні у період нової економічної політики. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2018. № 16. С. 22–28.
408. Терела Г. В. Система органів нагляду за додержанням робітничого законодавства за доби Української Центральної Ради. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 41–45.
409. Терела Г. В. Соціальна цінність та призначення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 4. С. 365–373. URL: <http://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2021/11/PAP-4-Ost.pdf>
410. Терела Г. В. Статут Міжнародної організації праці як складова Версальського мирного договору: історико-правові аспекти / *Сила права і право сили: історичний вимір та сучасне бачення проблеми* : матеріали XXXII Міжнародної науково-практичної конференції (28–31 травня 2015 р., м. Полтава) : ПУЕТ, 2015. С. 259–263.
411. Терела Г. В. Сутнісна характеристика громадського контролю за додержанням законодавства про працю. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія : Юридичні науки : зб. наук. пр. 2014. Вип. 3. Т. 2. С. 82–88.

412. Терещенко Ю. Консервативна революція гетьмана Павла Скоропадського. *Український тиждень*. 2017. № 8(484). URL: <https://tyzhden.ua/History/186105>
413. Терлюк І. Трудові відносини у контексті правової політики українських національних державних формацій (1917–1921 рр.): законодавчий аспект. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія : Юридичні науки*. 2016. № 855. С. 316–322.
414. Тодика Ю. М. Соціальна цінність Конституції України на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства. *Наукові записки Харківського економіко-правового університету*. 2005. № 2 (3). С. 65–75.
415. Трудове право України: академічний курс : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. П. Д. Пилипенка. 2-е вид., перероб. і доп. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2006. 544 с.
416. Трудове право України : підручник / [С. В. Вишновецька та ін. ; за заг. ред. М. І. Іншина, В. Л. Костюка, В. П. Мельника]. 2-ге вид, перероб. і допов. Київ : Леся, 2016. 446 с.
417. Українська Центральна рада: Документи і матеріали. У 2 т. – Т. 2: 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. / Упорядн.: В. Ф. Верстюк (керівник) та ін.; Ред. кол.: В. А. Смолій (відп. ред.). Київ : Наук. думка, 1997. 424 с.
418. Усенко І. Б. Первая кодификация законодательства Украинской ССР / АН УССР. Ин-т гос-ва и права; отв. ред. Б. М. Бабий. Киев : Наукова думка, 1989. 120 с.
419. Усенко І. Б. Кодифікаційні роботи в УРСР, друга кодифікація українського радянського законодавства. *Енциклопедія історії України*: Т. 4: Ка–Ком / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ : Вид-во «Наукова думка», 2007. 528 с.: URL: http://www.history.org.ua/?termin=Kodyfikaciyni_roboty_V_URSR
420. Усенко І. Б. Новицький Ізмаїл Орестович. *Енциклопедія Сучасної України* / Редкол. : І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк [та ін.];

- НАН України, НТШ. Київ : Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2021. URL: <https://esu.com.ua/article-73283>.
421. Усенко І. Б. Україна в роки непу: доля курсу на революційну законність. Харків : Ун-т вн. справ, 1995. 74 с.
422. Усенко І. Б. Українська історико-правова наука на початку ХХІ ст.: здобутки та перспективи. *Правова держава*. 2014. Вип. 25. С. 44–65.
423. Устава про округові з'їзди рад, округові ВК, їх відділи та інспектури. *Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України*. 1929. 1 березня. № 3. Ст. 18.
424. Ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 05.04.2021 р. № 420/8512/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96015770?fbclid=IwAR2iYctzm0FW6J3lzW2JInFnME90FCp6-GCxZ5Tb8Jg0agU5oAPm2WklWog>
425. Француз А. А. Адміністративно-правове регулювання охорони праці : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ, 2016. 206 с.
426. Хайнацький Є. С. Адміністративно-правове регулювання епідеміологічного контролю та нагляду в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Приватний вищий навчальний заклад «Університет сучасних знань». Суми, 2021. 234 с.
427. Холод Ю. А. Поліцейська держава як особлива форма організації публічної політичної влади в період абсолютизму. *Право і Безпека*. 2009. № 3. С. 60–63.
428. Холод Ю. А. Правова держава: теоретична конструкція та практика (історичний екскурс). *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2006. № 34. С. 11–16.
429. Холод Ю. А. Фабрично-заводське законодавство Російської імперії у кінці ХІХ – на початку ХХ ст. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2006. № 32. С. 175–182.

430. Центральна Рада 25 листопада 1917 року ухвалила закон. *Вістник Генерального Секретаріату України*. 1917. 1 грудня. № 3. С. 1.
431. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 2605. Оп. 4. Спр. 132. Матеріали про стан охорони праці і техніки безпеки на підприємствах України (постанови, обіжники, відомості, акти, листування та ін.). Листопад 1933 р. – 5 вересня 1934 р.
432. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 2605. Оп. 4. Спр. 402. Постанови ВУРПС і листування з облпрофрадами з питань техніки безпеки і охорони праці на підприємствах. 10 квітня – 20 липня 1934 р.
433. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 1063. Оп. 2. Спр. 1. Закони (копії) про адміністративний поділ України на «землі», державний герб, порядок обрання суддів Генерального та апеляційних судів та постанови про обрання суддів та затвердження штатів суддів; закони про торф'яну промисловість та скасування обмежень на страхування капіталів в ощадних касах, законопроекти про встановлення військового ордену «Визволення», ліквідацію Міністерства генерального писарства, умови найму на роботу сільських робітників, проведення страйків, робітничі комітети та матеріали до них. Інформаційні повідомлення про закони та звернення Ради Народних Комісарів РСФСР. 23 грудня 1917 – 20 квітня 1918 р. 40 арк.
434. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 5. Доклади міністерства законодавчих внесень міністру праці. 15 червня – 22 жовтня 1918 р. 23 арк.
435. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 12. Накази, обіжники та бюлетені міністерства праці. 30 квітня – 23 грудня 1918 р. 238 арк.
436. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 13. Проекти, законоположення, вироблених

- тимчасовим урядом, списки законопроектів, протоколи міністерства праці та проекти по робітничому законодавству. 6 березня – 9 листопада 1918 р. 84 арк.
437. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 16. Протоколи засідання Комітету праці та проекти положень про установу Міністерства праці. 7 серпня – 9 грудня 1918 р. 115 арк.
438. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 21. Матеріали про районні та Головні палати праці. 22 червня – 13 липня 1918 р. 117 арк.
439. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 24. Інструкції, пояснювальні записки до законопроекту про робітничі Комітети, положення, проект закону і т. ін. 9 квітня. – 30 серпня 1918 р. 242 арк.
440. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 34. Протоколи засідань комітету праці та листування з Центральним бюро професійних спілок, товариством фабрикантів та заводчиків про утворення особого комітета праці (4 квітня – 16 жовтня 1918 р. 265 арк.
441. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 48. Протоколи, постанови з'їздів гірнопромисловців «Юго-России» та фабричних інспекторів, списки, відомості на утримання комісарів праці, фабричних інспекторів по губерніям та відомості про кількість підприємств на Україні й робітників в них. 1918 р. 109 арк.
442. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 2857. Оп. 1. Спр. 49. Накази, інструкції та обіжники про взаємовідношення робітників з адміністрацією на виробництві, про організацію інспекції праці, про притягнення безробітних на громадські роботи та ін. 37 арк.

443. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 3305. Оп. 1. Спр. 1. Законопроект Директорії про «громадянство». Статут Міністерства праці Директорії та стислий звіт про його діяльність і т. ін. 1918–1919. 39 арк.
444. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 3305. Оп. 1. Спр. 4. Закони і постанови петлюрівської ради міністрів про діяльність головної та районних петлюрівських рад соціального забезпечення та охорони праці і т. ін. 1919. 21 арк.
445. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 3305. Оп. 1. Спр. 57. Статут Міністерства праці та пояснююча записка до них. Протокол засідання комісії по розгляду законопроектів Директорії. Матеріал комісії по утворенню «єдиної школи». Відчит Міністерства праці про його «діяльність». 14 лютого – червень 1921. 35 арк.
446. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 3305. Оп. 1. Спр. 58. Закони і постанови Директорії та пояснюючі записки до них про обов'язки «інспекції праці», про встановлення її штатів, про звільнення урядовців. Журнали засідань ради міністрів, витяги з журналів засідань до них. Доповідь Довженко про план діяльності департаментів. 1 січня – 7 жовтня 1921 р. 56 арк.
447. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 3305. Оп. 1. Спр. 60. Закон Директорії про організацію інспекції праці. Постанова Ради міністрів та листування з Міністерством закордонних справ і закордонних дипломатичних місій про розробку матеріалів по виробленню законів в справі охорони праці. Витяги з журналів засідань Ради міністрів. 69 арк.
448. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 3305. Оп. 1. Спр. 63. Закони, статuti Директорії і пояснюючі записки до них про склад «ради праці» про організацію фабричних

- робітничих комітетів, про діяльність петлюрівських комісарів. 1921 р. 62 арк.
449. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 3305. Оп. 1. Спр. 71. Проект інструкції міністра праці про діяльність інспектури праці. Журнали засідань малої ради міністерств. 23 червня – 30 червня 1921 р. 22 арк.
450. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 2605. Оп. 4. Спр. 652. Звіти про роботу інспекції охорони праці Ради профспілок України за 1935 р. 84 арк.
451. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 2115. Доповідні записки та акти Наркомпраці УСРР про обстеження роботи окрінспектур праці в галузі охорони праці. 28 вересня 1925 р. – 10 січня 1925 р. 356 арк.
452. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 213. Циркуляри, положення, інструкції Наркомпраці УСРР про охорону праці та техніку безпеки. 29 травня 1919 р. 51 арк.
453. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 216. Циркуляри, інструкції, накази, доповідні записки відділів Наркомпраці УСРР про заснування інституту робітничих інспекторів праці і їх роботу. Березень – травень 1919 р. 45 арк.
454. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 217. Циркуляри, інструкції Наркомпраці УСРР про скасування фабричної інспекції і переведення фабричних інспекторів в підпорядкування технічного підвідділу Наркомпраці УСРР. 28 квітня 1919 – 24 травня 1919 рр. 49 арк.
455. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 335. Доповіді інструкторів підвідділу

охорони праці по обстеженню діяльності губернських відділів праці.
Червень 1920 р. 44 арк.

456. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 1301. Циркуляри відділу охорони праці Наркомпраці УСРР. 5 січня – 15 грудня 1923 р. 83 арк.

457. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 2606. Циркуляри, акти, протоколи засідань Наркомпраці УСРР про розслідування нещасних випадків у промисловості, роботу органів охорони праці в центрі і на місцях. Січень – червень 1926 р. 240 арк.

458. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. Ф. 1065. Оп. 4. Спр. 22. Проект статуту Міністерства праці і інспекції праці. 1921 р. 46 арк.

459. Центральний державний історичний архів України, м.Київ. Ф. 574. Оп. 1. Спр. 1. Циркуляри Міністерства фінансів та Міністерства торгівлі та промисловості. 31 березня 1894 – 10 грудня 1907 р. т. 1. 275 арк.

460. Центральний державний історичний архів України, м.Київ. Ф. 574. Оп. 1. Спр. 205. Зведений звіт про діяльність фабричної інспекції губерній Київського фабричного округу за перше півріччя 1900 р. Журнали наради старших фабричних інспекторів губерній Київського округу з 30 березня по 2 квітня у Києві. 14 січня 1900 – 11 січня 1901. 318 арк.

461. Центральний державний історичний архів України, м.Київ. Ф. 575. Оп. 1. Спр. 17. Циркуляри старшого фабричного інспектора за дільницями та власниками промислових закладів Херсонської губернії. 2 січня 1896 – 26 липня 1903. 78 арк.

462. Цесарський Ф. А. Захисна функція профспілок, форми її реалізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2004. 200 с.

463. Чанишева Г. І., Римар І. А. Правове регулювання індивідуальних трудових відносин : монографія. Одеса : Фенікс, 2016. 192 с.

464. Ченкова К. П. Правове забезпечення діяльності з охорони материнства і дитинства в Наддніпрянській Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Національний університет «Одеська юридична академія», 2020. 250 с.
465. Чехович В. А. Трудові сесії народного суду. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. URL: https://leksika.com.ua/10760803/legal/yuridichniy_protses
466. Чижмарь Ю. В. Національне та міжнародне трудове право: теоретико-правові проблеми : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2016. 471 с.
467. Чикаленко Є. Щоденник (1918–1919). Київ : Темпора, 2011. С. 254.
468. Щербина В. І. Інспекція праці в системі забезпечення додержання законодавства про працю. *Митна справа*. 2012. № 6 (84). Ч. 2. Кн. 2. С. 280–284.
469. Щербина В. І. Інспекція праці в системі забезпечення соціальної безпеки. *Соціальне право*. 2018. № 2. С. 68–72.
470. Щербина В. І. Перспективи правового регулювання діяльності інспекції праці в Україні. *Leges si viata*. 2013. № 3 (255). С. 17–20.
471. Юркевич П. Історія філософії права. Філософія права. Філософський щоденник. Вид. третє. Київ : Ред. журн. «Український світ»; Вид-во імені Олени Теліги, 2001. 756 с. С. 605.
472. Яковюк І. Соціальна держава: до визначення змісту поняття. *Вісник Академії правових наук України*. 2001. № 3 (26). С. 37–47.
473. Яковюк І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2000. 199 с.
474. A History of Factory Legislation. By B. L. Hutchins and A. Harrison, B. A. (Lond.). With a Preface by Sidney Webb. (Westminster: P.S. King & Sons.) P. 585–587. *The Economic Journal*. 1903. Vol. 13. No. 52 (Dec.). P. 585–587. URL: <https://www.jstor.org/stable/2221327>

475. About the ILO in Ukraine. Devastating war causes displacements as well as losses of employment and income (Last updated December 2022) / Official website of the International Labor Organization. URL: [https://www.ilo.org/budapest/countries-covered/ukraine/WCMS_470662/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/budapest/countries-covered/ukraine/WCMS_470662/lang-en/index.htm)
476. Adamiecki W. Gospodarcze znaczenie bezpieczeństwa pracy. Referat wygłoszony na i zjeździe inżynierów bezpieczeństwa pracy w dniu 15 grudnia 1933 roku. Warszawa, 1934. 36 s.
477. Albracht, G., Dr. Bruckner, B., Martin Daza, F. Integrated Labour Inspection Training System (ILITS). Geneva: International Labour Office, 2006. 36 p. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/instructionalmaterial/wcms_110152.pdf
478. An tAcht um Shábháilteacht, Sláinte agus Leas ag an Obair, 2005. URL: <https://www.oireachtas.ie/ga/bills/bill/2004/28/>
479. Andreeva A., Yolova G., Dimitrova D. The labour inspectorate as a supervisory authority on compliance with labour legislation. *Economics & Law Volume*. 2022. Vol. IV. Issue I. P. 120–133. DOI:10.37708/el.swu.v4i1.9
480. Arbetsmiljölög (1977:1160). URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/arbetsmiljolag-19771160_sfs-1977-1160/
481. Ayres I., Braithwaite J. Responsive Regulation, Transcending the Deregulation Debate. New York, Oxford: Oxford university press, 1992. 205 p.
482. Bensusán G. La Inspección del Trabajo en América Latina: teorías, contextos y evidencias. *Estudios Sociológicos*. 2009. Vol. XXVII. Núm. 81, septiembre-diciembre. P. 989–1040. URL: <https://www.redalyc.org/pdf/598/59820678010.pdf>
483. Charter of fundamental rights of the European Union (2000/C 364/01). *Official Journal of the European Communities*. 18.12.2000. C 364/1-364/22. URL: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

484. Chronologie: histoire des relations du travail depuis la loi Le Chapelier de 1791 / Site d'information de la Direction des Informations Juridiques et Administratives. URL: <https://www.vie-publique.fr/eclairage/268879-chronologie-les-relations-du-travail-depuis-la-loi-le-chapelier-1791>
485. Code du travail / Droit national en vigueur. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006072050/
486. Common principles for labour inspection in relation to health and safety in the workplace: adopted at the 69th SLIC Plenary, Luxembourg, 13 November 2015. 37 p.
487. Contemporary tendencies. *Britannica*. URL: <https://www.britannica.com/topic/labour-law/The-rules-of-different-systems>
488. Council Directive 83/477/EEC of 19 September 1983 on the protection of workers from the risks related to exposure to asbestos at work (second individual Directive within the meaning of Article 8 of Directive 80/1107/EEC). *Official Journal of the European Union*. 1983. L 263 of 24 September. Pp. 25–32.
489. Council Directive 89/391/EEC of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work. *Official Journal of the European Union*. 1989. L 183 of 29 June. Pp. 1–8.
490. Council Directive 89/654/EEC of 30 November 1989 concerning the minimum safety and health requirements for the workplace (first individual directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC). *Official Journal of the European Union*. 1989. L 393 of 30 December. Pp. 1–12.
491. Council Directive 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding (tenth individual Directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC). *Official Journal of the European Union*. 1992. L 348 of 28 November. Pp. 1–7.

492. Daza J. L. Evolution of national systems of labour administration since the adoption of the ILO Labour Administration Convention, 1978 (No. 150). / The Governance of Labour Administration: Reforms, Innovations and Challenges. Женева, 2021. Pp. 23–42. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781802203158.00009>
493. De Baets P. The labour inspection of Belgium, the United, Kingdom and Sweden in a comparative perspective. *International Journal of the Sociology of Law*. 2003. No 31. Pp. 35–53. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0194659503000236>
494. Décret n° 2008-1503 du 30 décembre 2008 relatif à la fusion des services d'inspection du travail. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000020017841>
495. Directive 2004/37/Ec of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the protection of workers from the risks related to exposure to carcinogens or mutagens at work (Sixth individual Directive within the meaning of Article 16 (1) of Council Directive 89/391/EEC) (codified version). *Official Journal of the European Union*. 2004. L 158 of 30 April. Pp. 23–34.
496. Doorey D. J. A Model of Responsive Workplace Law. *Osgoode Hall Law Journal*. 2012. No 50. Pp. 47–91.
497. Dorochowicz M., Kapica K. Prokuratorska kontrola prawa miejscowego. *Przegląd Prawa I administracji*, 2020. Tom CXXII. № 3994. C. 255–270.
498. Dumas Jean-Philippe. l'état, moteur du progrès: Le ministère du Commerce et de l'Industrie, 1870–1914. Paris: Institut de la gestion publique et du développement économique, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2016. 362+XII p. URL: <https://books.openedition.org/igpde/4324>
499. European Parliament resolution of 14 January 2014 on effective labour inspections as a strategy to improve working conditions in Europe (2013/2112(INI)). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0012_EN.html
500. European Social Charter. Turin, 18.X.1961. URL: <https://rm.coe.int/168006b642>

501. Galvas JuDr. M. Proměny funkcí pracovního práva. Transformation functions of labor law. URL: <https://www.law.muni.cz/sborniky/pracpravo2012/files/017.html>
502. Głądoch M. Znaczenie kontroli Państwowej Inspekcji Pracy dla ochrony życia i zdrowia pracowników. *Zeszyty Prawnicze*. 2019. № 19.4. S. 51–64. DOI 10.21697/zp.2019.19.4.02
503. Grandner M. Conservative Social Politics in Austria, 1880–1890. *Working Paper*. 1994. № 2. Pp. 1–19.
504. Health and Safety at Work etc. Act 1974. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/37>
505. ILO Constitution. URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO#A10
506. ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization. URL: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/WCMS_099766/lang--en/index.htm
507. ILO response to the Ukraine crisis. The impact of the war on income and employment in Ukraine (Last updated November, 2022) / Official website of the International Labor Organization URL: <https://www.ilo.org/budapest/what-we-do/projects/ukraine-crisis/lang--en/index.htm>
508. Karbowska S. Uprawnienia inspektora pracy w zakresie kontroli przestrzegania przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy. *Zeszyty Prawnicze*. 2019. № 4. Pp. 65–88. DOI: <https://doi.org/10.21697/zp.2019.19.4.03>
509. Kozłowski T. Inspekcja pracy w Polsce w latach 1919–1939 organizacja i działalność. Warszawa, 2019. 322 c.
510. Krahelska H. Prawda o stosunkach pracy. *Przegląd ekonomiczny*. 1934. № 54–58. S. 1–36.
511. Labour rights index, 2022 / Centre Labour Research. 180 p. URL: <https://labourrightsindex.org/lri-2022-documents/lri-2022-final-7-oct.pdf>

512. Langille B. Labour Law's theory of justice. *The idea of labour law*. 2011. № 4/5. Pp. 101–119. URL: <https://www.iea-nantes.fr/rtefiles/File/brian-langille.pdf>
513. Lapkin A. Legal Status of the Prosecutor's Office in Ukraine. Teisė. 2022. Vol. 124, P. 133–143. DOI: <https://doi.org/10.15388/Teise.2022.124.11>.
514. Lavryk H., Terela H., Orel V. Political and legal preconditions for supervision and control over the observance of factory law in Ukraine. *Cuestiones políticas*. 2022. Vol. 40. № 73. P. 614–632. DOI: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4073.35>
515. Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-8168>
516. Lietuvos Respublikos darbuotojų saugos ir sveikatos įstatymas 2003 m. Liepos 1 Nr. IX-1672. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.215253?jfwid=j1u6>
517. Lietuvos Respublikos valstybinės darbo inspekcijos įstatymas 2003 m. spalio 14. Nr. IX-1768. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.220102/rymhgALQSw>
518. Lobel O. Interlocking Regulatory and Industrial Relations: The Governance of Workplace Safety. *Administrative Law Review, San Diego Legal Studies Paper*. 2005. № 07–34. P. 44.
519. Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62>
520. Łysko M. Recepcja wzorów radzieckich w zakresie nadzoru ogólnego prokuratury w Polsce Ludowej. *Wielokulturowość polskiego pogranicza : ludzie – idee – prawo : materiały ze zjazdu Katedr Historycznoprawnych, Augustów, 15–18 września 2002 roku / pod red. Adama Lityńskiego i Piotra Fiedorczyka* Białystok : Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, 2003. Pp. 843–860.

521. Makowski D. Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2017. 432 s.
522. Makowski D. Modele organizacji inspekcji pracy w Polsce i na świecie w świetle art. 7 Konwencji nr 129 Międzynarodowej Organizacji Pracy. *Studia prawno-ekonomiczne*. 2012. T. LXXXV, S. 167–187.
523. Musiała A. O atrakcyjności aksjologii prawa administracyjnego dla systemu prawa pracy i tego konsekwencjach. *Krytyka Prawa*. 2021. T. 13, № 3. S. 228–240. URL: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>
524. Mustchin S., Martinez Lucio M. The evolving nature of labour inspection, enforcement of employment rights and the regulatory reach of the state in Britain. *Journal of Industrial Relations*. 2020. Vol. 62. Issue. 5. P. 735–757. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0022185620908909>
525. Najman M. How the dignity was understood in law in past and how it should be today. *Juridical Tribune*. 2021. № 11 (Special Issue). P. 316–331. DOI: 10.24818/tbj/2021/11/sp/04
526. Nederlandse Arbeidsinspectie: Geschiedenis. URL: <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/nederlandse-arbeidsinspectie>
527. Onishchenko N., Suniehin S. Effective control over ensuring human rights and freedoms as a dimension of a democratic society: social context. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*. 2021. № 3. Pp. 15–26.
528. Price M. G. Administration of Labor Laws and Factory Inspection in Certain European countries. *Bulletin of the U.S. Bureau of labor statistics*. Washington: Government Printing Office, 1914. № 142 (27 february). 310 p.
529. Protocol of 1995 to the Labour Inspection Convention, 1947. URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P1210_0_ILO_CODE:P081
530. Ratifications of C081 – Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81). URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312226

531. Regulation (EC) No 458/2007 of the European Parliament and of the Council of 25 April 2007 on the European system of integrated social protection statistics (ESSPROS)(Text with EEA relevance). *Official Journal of the European Union*. 2007. L 113 of 30 April. P. 3–8.
532. Richthofen von W. Labour inspection: A guide to the profession. Geneva: International Labour Office, 2002. 367 p.
533. Rule of Law Index. 2023. URL: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2023/>
534. Slaidina V., Skultāne I. Darba tiesības. Mācību grāmata. Zvaigzne ABC, 2011. 297 g. URL: [file:///C:/Users/%D0%93%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%BD%D0%B0/Ddownloads/Darba%20tiesibas\(V.Slaidina\).pdf](file:///C:/Users/%D0%93%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%BD%D0%B0/Ddownloads/Darba%20tiesibas(V.Slaidina).pdf)
535. Terela H. Historiography of research of supervision and control over observance of labour legislation in Ukraine (end of XIX – beginning of XXI century). *Scientific development and achievements*. Vol. 3. London : Sciencce publishing, 2018. P. 180–194.
536. Terela H. Social and legal supervision and control for compliance with factory legislation in scientific views of the late XIX – early XX century. *The issues of improving legal knowledge in the XXI century: the unity of theory and practice: collective monograph* / V. Benkivsky, M. Burdonosova, O. Chepik-Trehubenko, O. Holovko, etc. Lviv–Toruń : Liha–Pres, 2019. P. 217–237.
537. Terela H., Strilets V. Supervision and Control Over Compliance with Labor Law in Ukraine During the Martial Law. *Journal of Organizational Behavior Research*. 2023. № 8(1). P. 39–51. URL: <https://doi.org/10.51847/mEsB03yCM9>
538. The Labour Provisions of the Peace Treaties / International labour office. Geneva, 1920. 18 p. URL: https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1920/20B09_18_engl.pdf
539. Toman J., Švec M., Rak P. Pracovné právo v súvislostiach. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, zastúpenie v Slovenskej republike, 2020. 218 s.

540. Töötervishoiu ja tööohutuse seadus: vastu võetud 16.06.1999. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/77618>
541. Tsymbal B., Dreval Y., Petryshchev A., Andreev A. Personal security and sustainable development at work: Seguridad del individuo y desarrollo estable en el campo laboral. *Cuestiones Políticas*. 2023. Vol. 41. No 78. P. 218–231. URL: <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4178.15>
542. Ukraine crisis. Ukraine works: How Labour Inspectors are supporting employers and workers in Ukraine: News, 05 July 2022. / Official website of the International Labor Organization. URL: [https://www.ilo.org/budapest/whats-new/WCMS_850406/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/budapest/whats-new/WCMS_850406/lang-en/index.htm)
543. Unity beyond differences: the need for an Integrated Labour Inspection System (ILIS): Final report of the conference organised by the Luxembourg presidency of the Council of the European Union (2005). Luxembourg, Mondorf-les-Bains, Domaine Thermal. March 9th – 11th, 2005. 40 p. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_110135.pdf
544. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20070890589>
545. Valsts darba inspekcijas darbības stratēģija 2021 – 2023 gadam. Rīga, 2021. 14 g. URL: <https://www.vdi.gov.lv/lv/media/2189/download?attachment>
546. Valsts darba inspekcijas likums 19.06.2008. URL: <https://likumi.lv/ta/id/177910-valsts-darba-inspekcijas-likums>
547. Vavzhenchuk S. Y. Legal doctrine of compliance with labour law. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*. 2019. Vol. 26. No. 2. P. 109–117.
548. Walkin J. The Attitude of the Tsarist Government Toward the Labour Problem. *American Slavic and East European Review*. Vol. 13. 1954. № 2. P. 163–184.

549. Weil D. A Strategic Approach to Labor Inspection. *Boston U. School of Management Research Paper*. 2008. No. 2009–4. 56 p.
550. Wet van 18 maart 1999, houdende bepalingen ter verbetering van de arbeidsomstandigheden (Arbeidsomstandighedenwet 1998). URL: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-1999-184.html>
551. Wieczorek M. Some Aspects of Labour Law's Protective Function at the Time of COVID-19. *Studia Iuridica Lublinensia*. 2021. Vol. 30. № 1. P. 339–355.
552. Zákon o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci a o zmene a doplnení niektorých zákonov z 2. februára 2006. URL: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2006-124>
553. Zákon o inspekci práce č. 251/2005. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2005-251#cast1>
554. Zakon o inšpekciji dela ZID-1 (Uradni list RS, št. 19/14 z dne 17.3.2014). URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6711>
555. Zakon o inspekcijskom nadzoru («Sl. glasnik RS», br. 36/2015, 44/2018 - dr. zakon i 95/2018). URL: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_inspekcijskom_nadzoru.html
556. Zakon o varnosti in varstvu pri delu (ZVZD-1) z dne 24.05.2011. URL: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5537>
557. Zakon o zaštiti i zdravlju na radu. *Službeni list Crne Gore*. br. 034/14 od 08.08.2014, 044/18 od 06.07.2018. URL: <https://www.gov.me/cyr/dokumenta/a6a538b0-4884-45fc-8ab8-2240af84c805>
558. Zákon z 2. februára 2006 o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov. URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2006/125/>
559. Закон за здравословни и безопасни условия на труд: отразена деноминацията от 05.07.1999 г. URL: <https://lex.bg/laws/ldoc/2134178305>

560. Закон за инспектиране на труда от 28 ноември 2008 г. URL:
<https://lex.bg/laws/ldoc/2134178305>
561. Закон о инспекцији рада (Објављен у «Сл. листу ЦГ», бр. 79 од
23 децембра 2008, 40/11). URL:
<http://sindikatsudova.me/images/zakoni/Zakon%20o%20inspekciji%20rada.p>
562. Paroń Ł. Stosowanie środków kontroli i nadzoru nad przestrzeganiem
przepisów i zasad ochrony pracy w praktyce inspektorów pracy. *Acta
Universitatis Wratislaviensis. Przegląd prawa i administracji*. Wrocław. 2019.
No 3945. P. 103–122. DOI: 10.19195/0137-1134.118.6

Наукове видання

Терела Галина Василівна

**НАГЛЯД І КОНТРОЛЬ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ПРАЦЮ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД І СУЧАСНІСТЬ**

Монографія

Комп'ютерна верстка Артеменко Ю.М.

Ум. друк. арк. 26,7.

Підписано до друку 20.02.2024 р.

Наклад 100 пр. Формат 60х84/16.

Папір офсетний. Друк офсетний.

Друк ТОВ «Копі-центр»

36008, м. Полтава, вул. Кагамлика, 64.

Тел.: (0532) 508-905. E-mail: copy-center_@outlook.com

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції

ДК № 2681 від 07.11.2006 р.