

УДК 349.2 (477)

О. М. Олійник

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ПО РЕГУЛЮВАННЮ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ В 1920-ті РОКИ

Досліджено розвиток та діяльність державних органів в сфері праці в 1920-ті роки ХХ століття в Україні. Акцентовано на тому, що більшовики в цілому здолали завдання пристосування ланки державних органів під потреби нової економічної політики.

Ключові слова: трудове законодавство, профспілки, органи праці, народний комісаріат праці, РНК, відділи праці.

Исследовано развитие и деятельность государственных органов в сфере труда в 1920-е года ХХ столетия в Украине. Акцентировано внимание на том, что большевики в целом справились с задачей приспособления государственных органов для потребности новой экономической политики.

Ключевые слова: трудовое законодательство, профсоюзы, органы труда, народный комиссариат труда, СНК, отделы труда.

Development and activity of public organs is investigational in the field of labor in 20th of XX century in Ukraine. Attention is accented on that Bolsheviks on the whole pulled off adaptation of public organs for the necessity of new economic policy. This process was ambiguous and had both positive, and negative, manifestations. At first Bolsheviks began actively introduce just accepted and rather progressive labor legislation. As before work organizations relied on the help of labor unions. Attraction to this activity the judicial authorities and introduction in the republic the prosecutor's offices became new things. But since 1925 have began the process of gradual folding of the New Economic Policy, and also the labor legislation as a result began to change. New acts were adopted that, first of all, were directed on strengthening of discipline of work at the state enterprises and fast replacement of the private and rent industry. The state and its departments refused of many standards of the labor legislation declared and adopted by it. The work organizations and labor union, having received the order on replacement the private capital from the industry, often for the far-fetched reasons fined owners, stopped activity of their productions. In general, the activity of work organizations in Ukraine as the materials collected and analysed in article testify, was rather successful and can be used at the present days.

Key words: labor legislation, trade unions, organs of labour, commissariat of labour, government, departments of labour.

Постановка проблеми. Державне регулювання в сфері праці та соціальних відносин з огляду на економічну кризу є найбільш важливим, від цього залежить подальший розвиток України та можливість уникнення соціальних вибухів. Отже є сенс звернутися до історичного досвіду правового регулювання державними органами трудових відносин у 20-ті роки, коли був тимчасово побудований державний капіталізм, який, на жаль, був швидко згорнутий. Історичний екскурс дає нам можливість також не лише глибше зрозуміти сучасні проблеми в правовому регулюванні праці, але й звільнитись від застарілих рішень. Адже досліджувати сучасний стан правового регулювання трудових відносин слід у світлі минулого заради майбутнього.

Аналіз актуальних досліджень. Система державних органів праці у 20-ті роки в Україні належить до малодосліджених проблем і не була предметом спеціального розгляду у вітчизняній історіографії. Деякі аспекти про створення і діяльність органів управління сферою праці подаються в загальних працях В. М. Божко [1], В. А. Буянова [2], О.Н. Волкової [3], І. А. Гордєєва [4], О. А. Ільюхова [7], М. А. Чернявського [13] та ін.

Мета статті - дослідити розвиток та діяльність державних органів праці у 1920-ті роки в Україні та СРСР. Це визначається тим, що більша частина сучасної України входила в той час у склад СРСР. Велика увага приділяється аналізу законодавства, партійних, профспілкових та архівних документів.

Виклад основного матеріалу. Після переходу до нової економічної політики продовжували діяти органи праці, які вже сформовані були в 1918-1920 рр., тобто періоду громадянської війни та військового комунізму. Координував роботу в цій сфері в масштабах всієї Радянської держави спочатку НКП РСФРР, а потім й СРСР. З 1918 по 1928 роки цей наркомат очолював Шмідт Василь Володимирович. Він народився 29 грудня 1886 р. в Санкт-Петербурзі в сім'ї робітника. Розпочав він свою трудову діяльність у якості робітника-металіста. Із самого початку виникнен-

ня профспілкового російського руху стає активним його діячем. Працював в профспілках Катеринослава й Санкт-Петербурга. У 1918 р. був обраний членом першого складу президії ВЦРПС. На цьому ж з'їзді був рекомендований на посаду Народного комісара праці РСФРР, яку займав до 1922 р., а у 1923 р. одночасно був призначений наркомом праці СРСР і був ним до 1928 р. Василь Володимирович був не тільки державним службовцем, а й талановитим автором цілої низки книг по роз'ясненню та популяризації трудового законодавства [14-16]. На жаль, після згорання непу він був відсторонений від керівних посад, а пізніше в 1937-1938 рр. необгрунтовано репресований та страчений [17].

В Україні у 1921-1923 рр. керівництво регулюванням трудових відносин, як і на останньому етапі громадянської війни, продовжувало здійснювати Управління Уповноваженого НКП РСФРР при РНК УСРР. Воно спрямовувало і контролювало роботу губернських відділів, кількість яких в УСРР коливалась у різні періоди від 10 до 14, а через них повітові та волосні органи праці.

Якщо говорити про штати, то вони були наступними. І губернські, і повітові відділи праці очолювали колегії, які складались із завідуючого та двох членів. При них діяли загальний підвідділ (до нього входили відділення: організаційно-інструкторське, статистичне, фінансово-господарське та канцелярія); підвідділ обліку робочої сили (з відділеннями обліку робочої сили, обліку технічних спеціалістів, обліку потреб в робочій силі); відділ боротьби з трудовим дезертирством (з комісією по відстрочкам); підвідділ обліку трудових повинностей; підвідділ мобілізації і розподілу робочої сили. Такі ж однойменні підвідділи діяли й у повітових відділах праці. Різниця була тільки в їх штатах. В губернських відділах вони склали 108 чоловік, в повітових – 70 [9, оп.1, спр.440, арк.13].

23 травня 1921 ВУЦВК прийняв постанову замість комісаріатів праці у волостях створити відділи при волвиконкомах.

В їх завдання, як це було визначено цією постановою, входило: облік працездатного населення, проведення всіх видів трудової повинності (гужової, паливної, сільськогосподарської, будівельної); боротьба зі стихійними лихами; проведення трудової мобілізації і боротьба з трудовим дезертирством, контроль за раціональним використанням господарськими органами залученої в порядку трудової повинності робочої сили, розгляд скарг від залучених по трудовій повинності [12, оп.20, спр.1350, арк.8].

У липні 1921 р. у структурі відділів праці відбулись певні зміни. Було прийнято рішення передати органи охорони праці в губернські та повітові ради профспілок [9, оп.1, спр.604, арк.1]. Однак життя швидко показало помилковість цього рішення. І вже 7 лютого 1922 р. за погодженням з Управлінням Уповнаркомпраці РСФРР при РНК УСРР було прийнято рішення повернути органи охорони праці знову відділам праці. Причому на республіканському рівні цю роботу повинні були завершити до 15 березня, а в губерніях і повітах до 1 квітня [12, оп.20, спр.1287, арк.1].

Це була перша спроба ліквідації народного комісаріату праці, в даному випадку на місцевому рівні, і передача його повноважень профспілкам. Остаточне об'єднання НКП та профспілок відбулося в 1934 р., шляхом їх злиття та делегування більшості повноважень комісаріату праці до ВЦРПС та його місцевих органів.

Органи праці у відповідності з рішеннями вищих органів республіки проводять велику роботу по проведенню загальної трудової повинності, щоб у найкоротший час відродити її економіку. Велика робота проводилась органами праці по ліквідації безробіття, яке швидко зростало в республіці. Так з 1 вересня 1922 р. по 1 вересня 1923 року їх чисельність виросла з 72561 до 127100 або на 75,2%. З метою допомоги безробітним проводилась велика робота по їх обліку, забезпеченню їх коштами та продуктами харчування. В Києві, Харкові, Полтаві та інших містах для безробітних організовуються різного роду громадські роботи, щоб останні могли на них щось заробити [10, оп.1, спр.736, арк.11].

Разом з тим, як свідчать численні звіти по обслідуванню роботи місцевих органів праці, проведеними республіканськими органами в їх діяльності було немало й недоліків. Вони пояснювались як бюрократичними методами їх роботи, так і гострою нестачею підготовлених кадрів, мізерним забезпеченням їх працівників, недостатньою увагою виконкомів, при яких вони працювали. В кінцевому підсумку це приводило до втрати зв'язків між губернськими й повітовими та волосними органами праці, до великої плинності як керівних, так і рядових співробітників. Більш менш добре робота відділів праці була налагоджена тільки в Київській та Харківській губерніях [9, оп.1, спр. 604, арк. 1, 21; оп.1, спр. 593, арк.5].

Поступово робота органів праці починає поліпшуватись. Цьому сприяло як загальне покращення в розвитку економіки, так і підвищення кваліфікації і якості працівників органів праці, зростання уваги до їх діяльності як з боку республіканських, так і місцевих радянських органів. Цьому сприяло і те, що після утворення СРСР було прийнято рішення перетворити наркомат праці в союзно-республіканський. У зв'язку з цим у республіці була відновлена діяльність Народного Комісаріату праці. У 20-ті роки його очолювали такі відомі й авторитетні в Україні партійні діячі, як К.В. Сухомлін та К. П. Гулий. В цілому органи НКП УСРР у другій половині 20-х років були спрямовані не стільки на контроль по регулюванню трудових відносин, скільки на подальший розвиток трудового законодавства, його популяризацію та профілактику правопорушень у використанні останнього, керівництво місцевими органами праці.

У зв'язку з приділенням більшої уваги профілактиці активізується робота місцевих інспекцій праці. Так за 9 місяців 1924 р. в республіці було проведено 14822 обслідувань. В результаті роботи інспекцій праці за цей період у порівнянні з минулим 1923 р. вдалось знизити порушення правничого характеру з 61% до 41%, санітарно-технічних з 15,9 до 12,6% [9, оп.1,спр.1656, арк.12].

З метою подальшого їх зменшення працівники інспекцій праці активно займаються читанням лекцій, пов'язаних із профілактикою порушень правил охорони праці. З цією ж метою в 1925 р. були опубліковані збірники «Санитарная охрана труда», «Гигиена труда», «Врачебное дело» та ін. [9, оп.1, спр.2115, арк.3; спр.2172, арк.23].

Збільшується також й кількість працівників інспекцій праці. Як у 1924/1925 г. р. в органах інспекції республіки працювало 139 чоловік та у 1926/1927 г. р. вже 176, в тому числі чисельність технічної інспекції зросла з 64 до 127 чоловік, санітарної з 46 до 84 чол. Зростають масштаби асигнувань на фінансування заходів, пов'язаних з охороною праці. Так на 1926/1927 г. р. вони склали 13 млн. крб. [9, оп.1, спр.2764, арк.9]. Стільки ж було виділено і на наступний 1927/1928 г. р.

Закріплення за робітниками і службовцями конкретних трудових прав по КЗпП УСРР 1922 р., реальне їх здійснення вимагало і посилення гарантій захисту порушених прав працівників. Суперечки і спори про порушення трудового законодавства у 20-ті роки як і раніше продовжували вирішуватись в розціночно-конфліктних комісіях (РКК), які діяли на підприємствах, в примірільних камерах і третейських судах, що створювались і контролювались відділами праці.

Новим моментом у вирішенні конфліктів стало широке звертання трудящих у суди різних ланок. Так у 1926/1927 р. таких звернень, по яким були проведені судово-слідчі розслідування, було 913. Швидко зростає число звертань в органи прокуратури, діяльність якої була відновлена у 1922 р.

Так у 1924 р. до них надійшло 1826 звернень, в тому числі 150 скарг на наймачів і 1636 на працівників. Крім того, органи прокуратури отримали право контролювати законність дій органів праці. Так за вказаний рік при участі працівників прокуратури було скасовано або змінено постанови 347 раз. Вони ж приймали участь в 71 засіданні примірільних комісій, 168 разів у діяльності трудових судів, працівники прокуратури обслідували діяльність 63 мі-

сцевих інспекцій праці [11, оп.3, спр.3015, арк.64-65]. Вся ця робота сприяла впровадженню більшої законності і в цілому правової культури в діяльності органів праці всіх ланок.

Органи праці у своїй діяльності по регулюванню трудових відносин крім державних органів продовжували як раніше опиратись на професійні спілки. Цьому у досліджуваній період сприяло і створення нової правової бази. Зокрема в КЗпП УСРР 1922 р. вперше в радянському законодавстві був визначений правовий статус професійних спілок і їх органів на підприємствах і в установах (завкомів, фабкомів, місцевкомів та ін.). Це було особливо необхідним в умовах непу. Пояснюється це тим, що профспілкам тепер доводилось виступати як в якості сторони при укладанні колективних договорів, так і в якості представників трудящих при вирішенні їх конфліктів з підприємцями.

Розвиток приватного капіталу в період нової економічної політики обумовив появу значного контингенту працівників, чий інтереси відрізнялись від інтересів усієї маси робітників. Це при добровільній системі членства в профспілках сприяло організації нових «спілок» вузькоцехового характеру, діяльність яких могла суперечити загальному професійному рухові в Радянській державі.

Тому, надаючи профспілкам, об'єднанням ВЦРПС широку внутрішню автономію і великі права по представництву інтересів всіх трудящих, Кодекс чітко вказав, що професійними спілками є тільки ті; організаційна основа яких визначена з'їздами існуючих профспілок і які зареєстровані в об'єднаннях цих спілок. Отже, ніякі інші організації не могли називатись професійними спілками і привласнювати їх права (ст. 15 КЗпП УСРР 1922 р. [3, с.14]).

Більшовицька партія здійснюючи керівництво профспілками намагалась пристосувати їх діяльність до умов, що виникли в Радянській державі після переходу до непу, звертаючи особливу увагу на збереження ними класової лінії. 11 з'їзд РКП(б) (27 березня – 2 квітня 1922 р.) всебічно і детально обговоривши це питання прийняв

спеціальну резолюцію «Про роль та завдання профспілок в умовах нової економічної політики», в якій підкреслювалось, що «... одним із головних – є захист класових інтересів пролетаріату у його боротьбі з капіталізмом» [8, С. 484].

Звідси і принципова різниця між визнанням завдань і основних напрямків діяльності профспілок на державних і приватних підприємствах. На перших профспілках ставилось завдання основну увагу у своїй діяльності приділяти організації виробництва, підвищенню його ефективності, продуктивності праці зайнятих на ньому, боротись з бюрократизмом адміністрації і державного апарату. Функція захисту інтересів трудящих формально зберігалась, але не була основною. Пояснювалось це тим, що в пролетарській державі їх інтереси захищала Радянська влада. Ставити питання про підвищення заробітної платні, покращення умов праці й побуту можливо було тільки по «... мірі зростання можливостей Радянської держави» [8, С.341-356, 471, 483-491, 583].

Зовсім інші завдання висувались перед проф.спілками, які діяли на виробництвах приватного сектора. Перед ними не ставились завдання по організації виробництва, підвищенню його ефективності і всього, що було з цим пов'язано.

Головне завдання, яке висувалось перед ними – в соціальному захисті трудящих, працюючих по найму в приватників, їх класове виховання, надання допомоги державним органам по отриманню всіх податків та інших відрахувань в повному їх розмірі на кожному конкретному виробництві [13, с. 21-32].

Головну роль у взаємовідносинах підприємців і профспілок повинно було відігравати укладання колективних тарифних угод. В цій роботі вони діяли спільно з державними органами праці і під їх керівництвом. Відносини між профспілками і органами з одного боку й підприємцями з другого повинні були носити строго формальний характер і визначатись саме ним. В керівних документах більшовицької партії особливо відмічалось, що колективна тарифна угода в приватному виробництві «... договір тимчасового характеру» [2, с.

21-25]. Їм рекомендувались і різні методи вирішення своїх завдань, в тому числі і при порушенні колективних договорів. На державних підприємствах профспілки повинні були вирішувати свої конфлікти з адміністрацією через державні, господарські і радянські органи і тільки у виключних випадках вдаватися до страйків. Якщо говорити про профорганізації приватних підприємств, то методи їх боротьби не обмежувались.

Надзвичайно велика роль профспілок була в укладанні колективних договорів, який відповідно з КЗпП УСРР 1922 р. був основним документом, що регулював всі трудові відносини на кожному конкретному підприємстві чи установі. Згідно Кодексу він охоплював досить широке коло питань: про умови найму і звільнення, тривалість робочого дня і умови допущення понаднормової праці, її охорону і норми забезпечення спецодягом, медична допомога, відпустки, квартирні та інші побутові умови, культробота, система учнівства, рівень заробітної платні та ін. [5, оп. 6, спр.240, арк. 1-8]. Укладався він на один рік між адміністрацією підприємства чи установи і профспілкою, яка за Кодексом отримала право представляти й захищати інтереси всього трудового колективу (ст. 15). Якщо на приватному виробництві спілкова організація була відсутня, то від імені останньої колективний договір підписували місцеві профорганізації галузевої спілки. Відходити від умов підписаного договору, а тим більше порушувати його адміністрація чи власник не мали права, інакше їм загрожувало судове переслідування [6, оп.1, спр. 18, арк. 18].

У захисті інтересів всіх працюючих велику роль відігравали розціночно-конфліктні комісії. Складались вони як з представників адміністрації підприємств або установ, так і працюючих у них по найму і відігравала основну роль у вирішенні питання про рівень заробітної платні [12, оп. 20, спр.2736, арк. 1-45].

І нарешті, профспілки спільно з органами праці відігравали провідну роль при вирішенні трудових спорів. У відповідності з КЗпП 1922 р. був встановлений порядок їх вирішення: примусовий – на особ-

ливих сесіях народних судів і примірально-третейський, який здійснювався в РКК, примірльний в примірльних камерах і третейських судах. Їх діяльність контролювалась органами НКП. Інколи в них приймали участь і представники прокуратури [10, оп.3, спр. 3015, арк.65]. При розгляді трудових конфліктів права трудящих у всіх вказаних органах захищались представниками профспілок.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, нова економічна політика висунула нові завдання перед більшовиками, а саме зміцнити і пристосувати органи праці до нових умов і домогтись впровадження тільки що прийнятого достатньо прогресивного трудового законодавства. І це досить складне в той час завдання було в цілому вирішено. Як і раніше органи праці спирались на допомогу, в першу чергу, профспілок. Новим стало залучення до цієї діяльності органів юстиції та впровадження в республіці органів прокуратури. Але починаючись з 1925 р. розпочався процес поступового згортання непу. Як наслідок починає змінюватись і трудове законодавство. Були прийняті законодавчі акти, що, в першу чергу, були направлені на зміцненні дисципліни праці на державних підприємствах та швидке витіснення приватної й орендної промисловості. Держава та її органи відмовляється від багатьох норм декларованого й прийнятого нею трудового законодавства. Органи НКП СРСР та України й профспілки, отримавши наказ про витіснення приватного капіталу з промисловості, часто по надуманим причинам штрафували власників, припиняли діяльність їх виробництв.

В цілому, діяльність органів праці, як свідчать зібрані та проаналізовані нами матеріали, була досить успішною і може бути використана і в наш час. Цей процес був неоднозначним и мав як позитивні, так і негативні прояви.

ЛІТЕРАТУРА

1. Божко В.М. Генеза правового регулювання оплати праці / В.М. Божко. – Полтава: Полтавський національний технічний університет імені Юрія Кондратюка, 2010. – 400 с.
2. Буянов В.А. Трудовые конфликты и практика работы профсоюзов / В.А. Буянов. – М.: Профиздат, 1925. – С. 21-25.
3. Волкова О.Н. История развития советского трудового законодательства / О.Н. Волкова. – М.: ВЮЗИ, 1986. – С.14.
4. Гордеев И.А. История становления и развития советского трудового права (1917-1941 гг.) дис. ...канд. истор. наук: 07.00.02 / И. А. Гордеев. – Курск, 2002. – 232 с.
5. Державний архів Російської Федерації (далі ДАРФ). Ф.5451. – ВЦРПС СРСР.
6. Державний архів Харківської області (далі ДАХО). Ф.Р. - 1008. – Харківський губернський відділ профспілки робітників хімічної промисловості.
7. Ильохов А.А. Как платили большевики: Политика советской власти в сфере оплаты труда в 1917-1941 гг. / А.А. Ильохов. – М., 2010. – 415 с.
8. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций пленумов ЦК в 14 т. (1898-1986) / [Под общей редакцией А.Г. Егорова и К.М. Боголюбова] – Изд. 9. – М.: изд-во политической литературы –Т. 2: 1926-1929. – 1983. – 606 с.
9. Центральний державний архів вищих органів державної влади та управління України (далі ЦДАВО України). Ф. 2623. – Наркомат праці УСРР.
10. ЦДАВО України. Ф.2 – Рада Народних Комісаріатів УСРР.
11. ЦДАВО України. Ф.8. – Наркомат юстиції УСРР.
12. Центральний державний архів громадських об'єднань України (далі ЦДАГО України). Ф. 1 – ЦК КПУ.
13. Чернявский М.А. Профработа в частных предприятиях на Харьковщине / М.А. Чернявский // Вестник профдвижения Украины. – 1927. - №1. – С. 21-32.
14. Шмидт В.В. Итоги работы и задачи НКТ СССР. / В.В. Шмидт. – М.: ГИЗ, 1929. – 89 с.
15. Шмидт В.В. Наше трудовое законодательство / В.В. Шмидт. – М.: Профиздат, 1926. – 47 с.
16. Шмидт В.В. Профсоюзы и советская власть / В.В. Шмидт. – М.: ГИЗ, 1927. – 72 с.
17. Энциклопедический словарь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dic.academic.ru/contents.nsf/es/>.