



УДК 331.108.641:94(477) «1919-1920»

НАГЛЯД І КОНТРОЛЬ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОБІЛІЗАЦІЙНОГО ХАРАКТЕРУ ТРУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УСРР ЗА ЧАСІВ ВОЄННОГО КОМУНІЗМУ

Терела Г.В., к. і. н.,
доцент, доцент кафедри правознавства
ВНЗ Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі»

У статті досліджується нагляд і контроль щодо забезпечення мобілізаційного характеру процесів зайнятості й працевлаштування в УСРР за часів воєнного комунізму. Визначається, що під загальним керівництвом більшовиків була створена централізована система контрольно-наглядових органів за втіленням загальної трудової повинності. Аналізуються види й методи контролю за дотриманням порядку наймання й звільнення працівників.

Ключові слова: нагляд, контроль, воєнний комунізм, загальна трудова повинність, трудові мобілізації.

В статье исследуется надзор и контроль по обеспечению мобилизационного характера процессов занятости и трудоустройства в УСРР во времена военного коммунизма. Определяется, что под общим руководством большевиков была создана централизованная система контрольно-надзорных органов за осуществлением всеобщей трудовой повинности. Анализируются виды и методы контроля над соблюдением порядка найма и увольнения работников.

Ключевые слова: надзор, контроль, военный коммунизм, всеобщая трудовая повинность, трудовые мобилизации.

Terela H.V. SUPERVISION AND CONTROL OVER THE MAINTENANCE OF MOBILIZATIONAL CHARACTER OF LABOR ACTIVITY IN THE USSR IN TIMES OF MILITARY COMMUNISM

The article investigates supervision and control over maintenance of mobilization character of processes of occupation and employment in the USSR in times of military communism. It is determined that under general leadership of the Bolsheviks the centralized system of control and supervisory bodies was created for the implementation of general labor duty. The types and methods of control over compliance with the procedure of hiring and dismissal of employees are analyzed.

Key words: supervision, control, military communism, general labor duty, labor mobilizations.

Постановка проблеми. Одним із принципів трудового права є принцип свободи праці, який закріплений як міжнародними актами (Загальною декларацією прав людини, конвенціями Міжнародної організації праці), так і Конституцією України. Водночас у сучасному світі непоодинокими є прояви застосування примусової праці, боротьба з чим є однією з актуальних проблем. Для забезпечення її вирішення варто враховувати історичні уроки минулого. Так, легалізацію примусової праці першим радянським Кодексом законів про працю 1918 р. (далі – КЗпП) справедливо називають його «первородним гріхом» [1, с. 106]. Як зазначав історик С.В. Кульчицький, «у виробництві, організованому по-комуністичному, не можна було обійтися без трудової повинності» [2, с. 97]. Особливо яскраво це виявилось в роки системи політичних і економічних заходів більшовицького режиму, що одержала назву політики воєнного комунізму.

Особливості трудових відносин у період воєнного комунізму аналізували вже перші радянські вчені – сучасники тих подій. Так, І.С. Войтинський до ознак правового регулювання праці в роки воєнного комунізму відносив такі: 1) «повне панування примусу» у сфері залучення до праці й розподілу робочої сили (трудова повинність); 2) централізоване регулювання умов праці; 3) визнання за профспілками самостійності в регулюванні умов праці (тенденція до одержавлення профспілок); 4) широка можливість відступу від закріплених

у КЗпП норм з охорони праці в умовах громадянської війни [3, с. 31]. В.М. Догадов додавав до названих ознак декларативний характер правових норм, які ввлялися собою програму робітничої держави в галузі охорони праці, повне здійснення якої в умовах того часу було «абсолютно неможливим» [4, с. 15].

В.Н. Трапезніков, обґрунтовуючи в 1925 р. новачі радянського революційного права, звертав увагу на закріплену в Конституції РСФРР 1918 р. трудову повинність і виводив із неї державний принцип «дати всім роботу й нікого не залишити в неробстві». Саме на цьому принципі, як підкреслював учений, ґрунтувалася діяльність державних органів обліку й розподілу робочої сили, реалізуючи тим самим завдання публічного права, на відміну від процесу працевлаштування за допомогою приватних бірж праці, які задовольняли приватний інтерес. За такого підходу трудовий договір міг бути укладений виключно через органи розподілу робочої сили [5, с. 22]. Але досвід проведення трудових мобілізацій без чітких юридичних правил у період воєнного комунізму призвів, за висновком В.Н. Трапезнікова, до сумних наслідків. Учений наводить дані щодо застосування праці мобілізованих робітників, які засвідчили, з одного боку, низьку продуктивність їхньої праці, а з іншого – надмірні витрати на оплату їх роботи [6, с. 25]. Саме цим він пояснював заміну принципу примусової праці добровільною угодою між підприємцем і працівником у період НЕПу.

Ступінь розробленості проблеми. До питання особливостей трудових відносин у період воєнного комунізму зверталися й сучасні науковці І.С. Пірон, О.М. Олійник, В.А. Шавін та інші. Однак особливості нагляду й контролю за додержанням законодавства про працю, а по суті – за забезпеченням мобілізаційного характеру трудової діяльності в УСРР у період воєнного комунізму не були предметом окремого дослідження, чим і зумовлюється мета статті.

Виклад основного матеріалу. Уже прийнята в січні 1918 р. на III Всеросійському з'їзді рад Декларація прав трудящих і експлуатованого народу, яка увійшла як складова частина до Конституції РСФРР 1918 р., передбачала загальну трудову повинність. Конституція УСРР 1919 р. за зразком Конституції РСФРР 1918 р. містила гасло «не працюючий – не їсть» [7].

Символічно, що розділ I КЗпП РСФРР від 10 грудня 1918 р., який поширював дію й на територію України, називався «Про трудову повинність», а останній розділ (XI) – «Про охорону праці» [8, с. 120–121]. Незважаючи на те, що в КЗпП РСФРР був застосований диференційований критерій щодо працівників згідно з класовим підходом, була встановлена трудова повинність у вигляді примусового залучення до виконання громадських робіт «непрацюючих класів, паразитуючих верств суспільства», а сама трудова повинність у той час не відрізнялася від обов'язку працювати, який на конституційному рівні був закріплений за всіма громадянами [9, с. 106]. У період воєнного комунізму трудова повинність стала загальною відповідно до Декрету РНК РСФРР від 29 травня 1920 р. «Про загальну трудову повинність» [10]. Незалежно від наявності постійної роботи Декретом визначалася можливість притягнення працівників до разового чи періодичного виконання робіт різних видів трудової повинності: паливної, будівельної, дорожньої, гужової, для боротьби з наслідками стихійного лиха тощо. І.В. Шерешевський у виданні у 1930 р. «Основах трудового права» констатував, що прийняття виключних законів, які скасовували передбачені КЗпП РСФРР 1918 р. гарантії для працівників, відкрили нову добу в історії трудового права – «добу примусового законодавства» [11, с. 36].

11 квітня 1920 р. в Україні був створений Всеукраїнський комітет для проведення загальної трудової повинності (далі – Всеукркомпраці), безпосередньо підпорядкований Головному комітету із загальної трудової повинності РСФРР (далі – Головкомпраці РСФРР) у складі представника від Управління Уповноваженого Народного комісаріату праці й соціального забезпечення РСФРР (далі – Наркомпрацсоцзабез РСФРР) при РНК УСРР, Реввійськради Південно-Західного фронту й Ради Української трудової армії (далі – Рада Укртрударм) [12].

Відповідно до Декрету РНК РСФРР від 20 січня 1920 р. на місцях створювалися губернські, повітові, а за необхідності – і міські комітети із загальної трудової повинності (далі – компраці), які підпорядковувалися

відповідним виконкомам місцевих рад у складі представників військового комісаріату, відділу управління й відділу праці.

Спільні завдання Наркомпрацсоцзабезу РСФРР і Головкомпраці РСФРР у сфері забезпечення загальної трудової повинності засвідчила їхня постанова про об'єднання на місцях посад голови компраці й завідуючого відділом праці, яка була поширена й на територію УСРР. Метою було використання мережі місцевих органів НКП – відділів праці при виконавчих комітетах міських і сільських рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів – в якості робочого апарату компраці, але при цьому в постанові підкреслювалося, що такий крок не повинен «привести до послаблення бойового надвідомчого характеру компраці» [13].

Діяльність місцевих компраці самі їх члени розбивали на два періоди: 1) із моменту створення (Всеукркомпраці був створений 11 квітня 1920 р., після чого цей процес розпочався на місцях. Зокрема, повітові комітети почали створюватися в травні, однак початок їх реальної роботи припадав, за повідомленнями з місць, на червень–липень 1920 р. [14]) до жовтня 1920 р.; 2) із жовтня 1920 р. до другої половини 1921 р. [15].

На першому етапі функцію обліку й розподілу робочої сили виконували як компраці, так і підвідділи обліку й розподілу робочої сили відділів праці. Різниця полягала в тому, що компраці розподіляли працівників на виконання робіт у порядку загальної трудової повинності, а підвідділи – у добровільному порядку [16]. Оскільки за власним бажанням реєструватися для направлення на роботу населення не поспішало, у жовтні 1920 р. постановою Головкомпраці РСФРР підвідділи обліку й розподілу робочої сили відділів праці були реорганізовані в управління з обліку й розподілу робочої сили в структурі компраці, перетворившись на «мобілізаційний апарат» останніх.

Декрет «Про порядок загальної трудової повинності» наділяв компраці правом передавати до народного суду винних в ухиленні від обліку і явки за трудовою повинністю, у дезертирстві та підбурюванні до нього, у користуванні підробленими документами, а також у виготовленні таких із метою сприяння ухиленню від трудової повинності тощо. У разі «особливої злостивості» та повторюваності зазначених діянь винних передавали під суд ревтрибуналу. Так, у звіті про діяльність Кобеляцького повітового компраці повідомлявся факт прийняття на службу 57-ми осіб без попередньої реєстрації підвідділом обліку й розподілу робочої сили. За розпорядженням губкомпраці всі працівники були звільнені й направлені на примусові роботи строком на 7 днів, а завідувачі відділами були передані під суд ревтрибуналу [17].

Компраці мали також право негайного застосування запобіжних заходів і самостійного притягнення до адміністративної відповідальності у вигляді передачі винних осіб до штрафних трудових частин і арешту до одного тижня за постановою повітових комітетів і двох тижнів – за постановою губернських.



В умовах загальної трудової повинності по суті змінилися завдання інспекції праці. Будучи створеною відповідно до Декрету РНК РСФРР «Про заснування робітничої інспекції» від 18 травня 1918 р., КЗпП РСФРР 1918 р. і Декрету РНК УСРР «Про заснування Робітничої інспекції праці» від 10 березня 1919 р. задля здійснення нагляду, контролю та безпосереднього застосування заходів, спрямованих на охорону безпеки, життя й здоров'я працівників, у період воєнного комунізму інспекція праці долучилася разом з іншими державними органами до забезпечення мобілізаційного характеру трудової діяльності. Так, постановою РНК УСРР від 14 лютого 1921 р. із метою здійснення нагляду за притягненням громадян до трудової повинності й раціональним використанням трудових ресурсів були мобілізовані всі робітничі, технічні та санітарні інспектори праці, начальники губернських і повітових управлінь охорони праці, їх відділів і підвідділів, а також роз'їзні інспектори й асистенти інспекторів [18]. При цьому інспектори всіх видів нагляду без згоди губернських управлінь чи Вповноваженого НКП РСФРР не могли бути ніким переведені чи відкликані з органів охорони праці на інші роботи.

Безпосередньо на підприємствах, в установах і господарствах із кількістю працюючих понад 100 осіб створювалися комісії, до завдань яких належали як організація планового проведення трудової повинності, так і здійснення контролю за її фактичним відбуттям робітниками й службовцями. Діяльність самих комісій контролювалася заводськими комітетами та виконкомом колективів службовців, які теж були підконтрольні місцевим компраці [19].

Негативне ставлення населення до загальної трудової повинності викликало супротив її проведенню, зокрема 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 й роздягнені, між тим, як усі міліціонери були преєкрасно одягнені та взуті» [20]. Окрім того, у звіті скаржилися й на те, що функціонуючі в місті райкоми не виконували своїх функцій із забезпечення загальної трудової повинності, оскільки «на чолі їх стоять особи з буржуазною фізіономією, колишні торговці; облік населення через райкоми не досяг мети ...» [21]. Нарікання від місцевих компраці були й на керівників підприємств і установ через невиплату зарплати, нераціональне використання робочої сили. Доречно при цьому нагадати слова російського ученого-трудолика Л.С. Таля, який, коментуючи надмірне адміністративне втручання більшовиків у трудові відносини, зазначав в «Очерках промислового права», що жодне підприємство, незалежно від форми власності, не зможе витримати «...бремени більшого количества лишних или непригодных для него рабочих и служащих» [22, с. 174].

Здійснення контролю за виконанням приписів постанови Ради робітничо-селянської оборони (Радоборони) «Про спосіб реєстрації й використання робітників підприємств, що закриваються» від 27 квітня 1920 р. покладалося на Народний комітет державного контролю (далі – Наркомдержкон) і його місцеві органи. Саме за розпорядженням останніх здійснювалося асигнування сум на проведення остаточного розрахунку зі звільненими з роботи працівниками. У разі порушення визначеного порядку органи Наркомдержкону повинні були повідомляти місцеві підвідділи обліку й розподілу робочої сили для притягнення винних осіб до відповідальності [23].

Наркомдержконом і НКП РСФРР була прийнята спільна «Постанова про здійснення контролю за правильним застосуванням Положення про найм робітників і службовців через підвідділи обліку й розподілу робочої сили», за якою доказом правильності прийняття на роботу визначався так званий «листок виконання», без наявності якого жоден робітник чи службовець не міг бути зарахований на роботу [24]. Правильно оформлений листок свідчив про правильність проведення найму й 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 розслідування [25].

Порядок проведення контролю деталізувала «Інструкція місцевим відділенням Держконтролю щодо проведення контролю за правильністю найму робітників і службовців через підвідділи обліку й розподілу робочої сили відділів праці» (далі – Інструкція) [26]. Показово, що органи Держконтролю поклалися на підтримку профспілок. Так, згідно з Інструкцією, 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 на роботу працівників за іменними вимогами, а також те, наскільки працівники відповідали заявленим вимогам своїми «...теоретичними й практичними пізнаннями або політичними поглядами» [27]. Здійснювався контроль періодично на основі матеріалів, які надавалися підвідділом обліку й 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 і наступних ревізій зарплатних відомостей. Якщо дані на працівника вперше вносилися до відомості, до них обов'язково мали докладатися листки виконання.

У наказі Народного комісаріату робітничо-селянської інспекції УСРР (далі – НК РСІ УСРР)¹ від 17 червня 1920 р. за підписом його

очільника М.О. Скрипника роз'яснювалися особливості здійснення нагляду співробітниками НК РСІ УСРР. Варто звернути увагу, що здійснення саме нагляду (а не контролю) за дотриманням законності в діяльності підконтрольних установ належало до основних завдань РСІ. У наказі зазначалося таке: «Із Положення про РСІ і декретів про держконтроль ясно випливає, що представники РСІ, яку б посаду вони не займали, не мають права самостійно втручатися в адміністративні права установи» [29]. До речі, саме на такій відмінній ознаці нагляду від контролю, як невтручання в організаційно-господарську діяльність підприємства, постійно наголошується в юридичній літературі – від радянської до сучасної. Відзначаючи 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» [30].

Після ліквідації 27 квітня 1921 р. Всеукраїнської була поновлена діяльність Раднаркому УСРР. Починаючи з липня 1921 р., ліквідовувалися компраці, а їхні функції щодо організації трудових мобілізацій передавалися відділам праці, які на той час поділялися на 4 категорії: губернські, повітові, волосні та сільські агентури [31]. Відділи, як і раніше, поділялися на підвідділи, однак дещо іншою стала їхня структура. Управління підвідділу обліку й розподілу робочої сили з ліквідованих компраці було знову передане до відділів праці у вигляді двох окремих підвідділів – обліку робочої сили й підвідділу обліку потреби в робочій силі і її розподілу. Оскільки на відділи праці покладалася робота із забезпечення проведення трудових мобілізацій, до їх структури також входили мобілізаційні підвідділи та комісії з боротьби з трудовим дезертирством (трудкомдези). Останні були сформовані в 1921 р. у зв'язку з ліквідацією військової комісії з боротьби з трудовим дезертирством (військкомдезу) згідно з постановою Ради праці й оборони. Губернські управління з охорони праці в серпні 1921 р. були передані до губпрофрад на правах підвідділу [32].

До другої половини 1921 р. НКП УСРР і його органи на місцях провадили політику воєнного комунізму, виконуючи переважно функцію обліку й розподілу робочої сили [33, с. 283]. Перехід до НЕПу у сфері праці вбачався на той час як визнання «свободи вибору праці, а не свободи від праці» [34]. Тому методи примусової праці продовжували застосовуватися, проте в дещо звуженому вигляді порівняно з періодом воєнного комунізму, що знайшло відображення в застосуванні таких заходів: 1) відмова від професійних трудових мобілізацій, за винятками крайньої необхідності та деяких видів

фахівців високої кваліфікації; 2) скорочення кількості прикріплених до підприємств працівників; 3) гарантування прикріпленим до підприємств працівникам «можливого максимуму узгодження з їх особистими інтересами»; 4) пом'якшення караності діянь, що підпадали під розгляд дисциплінарних товариських судів [35].

Висновки. Таким чином, період воєнного комунізму в УСРР позначився створенням під загальним керівництвом більшовиків централізованої системи органів нагляду й контролю щодо забезпечення загальної трудової повинності. Ними стали Всеукраїнської РСФРР, губернські, повітові, міські та волосні комітети із загальної трудової повинності. Для їх оперативного створення на місцях були використані апарати місцевих органів Наркомпраці – відділів праці при виконкомах міських і сільських рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів. Політику у сфері праці в цей період в УСРР утілювало Управління Уповноваженого об'єднаного Народного комісаріату праці та соціального забезпечення РСФРР, забезпечуючи тим самим керування з більшовицької Росії управління процесами зайнятості та працевлаштування. Нагляд за дотриманням порядку найму й звільнення працівників здійснювали органи Наркомдержконтролю. Задля здійснення нагляду за притягненням громадян до трудової повинності й раціональним використанням трудових ресурсів були мобілізовані всі робітничі, технічні та санітарні інспектори праці. Профспілки, утративши роль антипода державної влади та ставши її активним союзником, що впливало з класової сутності держави пролетаріату, активно залучалися до виконання органами влади контрольно-наглядових функцій у сфері праці.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лушников А.М. Курс трудового права : [учебник] / А.М. Лушников, М.В. Лушникова. В 2 т. Т. 1. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Статут, 2009. – 879 с.
2. Кульчицкий С.В. Загальна трудова повинність / С.В. Кульчицкий // Комунізм в Україні і перше десятиріччя (1919–1928). – Київ : Основи, 1996. – С. 97–105.
3. Войтинский И.С. Трудовое право СССР / И.С. Войтинский ; Ин-т совет. права. – Москва; Ленинград : Госиздат, 1925. – 364 с.
4. Догадов В.М. Очерки трудового права / В.М. Догадов. – Ленинград : Рабочее издательство «Прибой», 1927. – 163 с.
5. Трапезников В.Н. Основы трудового права : общедоступная систематизация законов о труде / В.Н. Трапезников. – Москва – Ленинград : Государственное издательство, 1925. – 80 с.
6. Трапезников В.Н. Указана праця.
7. Конституция Украинской Социалистической Советской Республики 1919 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины. – 1919. – № 19. – Ст. 204.
8. Киселев И.Я. Трудовое право России. Историко-правовое исследование : [учебное пособие] / И.Я. Киселев. – М. : Издательство НОРМА, 2001. – 384 с.
9. Лушников А.М., Лушникова М.В. Вказана праця.
10. Декрет СНК «О порядке всеобщей трудовой повинности» // Известия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов. – 1920. – № 25 (5 февраля).

¹ Народний комісаріат робітничо-селянської інспекції УСРР створений 23 травня 1920 р. шляхом реорганізації Робітничо-селянської інспекції УСРР, яка була створена 25 лютого 1920 р. шляхом злиття органів Наркомдержконтролю УСРР і Верховної соціалістичної інспекції [28].



11. Шерешевський І.В. Основи трудового права / І.В. Шерешевський. – Харків : Юридичне видавництво НКЮ УСРР, 1930. – 327 с.
12. Тимчасовий статут РНК «Про Всеукраїнський комітет загальної трудової повинності» // Збір законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України й уповноважених РСФРР. – 1920. – 11–21 квітня. – № 7. – Ст. 107.
13. Постановление Всеукркомтруда и Уполнаркомтруда «Об объединении на местах постов Председателя Комтруда и Заведующих отделом труда – в одном лице» // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины. – 18–31 декабря 1920 г. – № 28.
14. Державний архів Полтавської області (далі – ДАПО України). – Ф. Р-3872. – Оп. 1 – Спр. 446. – Арк. 181.
15. ДАПО. – Ф. 3872. – Оп. 1. – Спр. 432. – Арк. 66.
16. Там само.
17. Постанова РНК «Про мобілізацію робітників охорони праці» // Збір законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України. – 1921. – 30 січня – 15 лютого. – Ч. 2. – Ст. 71.
18. Про Комісії по переведенню трудової повинності // Збір законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України і уповноважених РСФРР. – 1920. – 11-21 квітня. – № 7. – Ст. 107.
19. ДАПО. – Ф. 3872. – Оп. 1. – Спр. 432. – Арк. 67.
20. Там само.
21. Таль Л.С. Очерки промышленного рабочего права / Л.С. Таль. – М. : Моск. науч. изд-во, 1918. – 225 с.
22. Постанова Ради робітничо-селянської оборони «Про спосіб реєстрації й використання робітників підприємств, що закриваються» // Збір законів і розпоряджень робітничо-селянського уряду України й уповноважених РСФРР. – 1920. – 22-28 квітня. – № 8. – Ст. 143.
23. ДАПО. – Ф. 3181. – Оп. 1. – Спр. 1. – Арк. 1.
24. Там само.
25. Там само. – Арк. 2.
26. Там само.
27. Мовчан О.М. Робітничо-селянська інспекція / О.М. Мовчан [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.history.org.ua/?termin=Robitnycho_selianska.
28. ДАПО. – Ф. 3181. – Оп. 1. – Спр. 1. – Арк. 108.
29. Там само.
30. ДАПО. – Ф. 3872. – Оп. 1. – Спр. 417. – Арк. 1.
31. Там само. – Арк. 14.
32. Пашерстник А.Є. Курс радянського трудового права : [підруч. для юрид. ф-тів держ. ун-тів УРСР] / А.Є. Пашерстник; Укр. НДІ юрид. наук. – К. : Рад. шк., 1941. – 400 с.
33. ДАПО. – Ф. 3872. – Оп. 1. – Спр. 417. – Арк. 19.
34. Там само.