

УДК [930.1(47+57):331.05.44-047.64"1921/1928"]045

**Г.В. Терела,**

кандидат історичних наук, доцент,

доцент кафедри правознавства

ВНЗ Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі»

## **ПРОФСПІЛКОВИЙ КОНТРОЛЬ У ПОГЛЯДАХ РАДЯНСЬКИХ НАУКОВЦІВ (ПЕРІОД НОВОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ)**

**Анотація.** Стаття присвячена аналізу обґрунтування радянськими вченими правової природи профспілкового контролю у роки нової економічної політики, з'ясуванню передумов покладення на профспілки функцій державного нагляду і контролю. Визначається, що вихідною тезою радянських ідеологів стало розуміння профспілок як політико-правового інструменту для нівелювання протиставлення інтересів робітника та наймача-держави диктатури пролетаріату.

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

**Постановка проблеми.** Вирішальна роль у здійсненні нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю в радянський період покладалася на профспілки. При цьому це був не лише і не стільки громадський контроль як форма реалізації захисної функції профспілок у традиційному статусі громадської організації працівників, створеної для захисту інтересів останніх. Упродовж радянського періоду відбувається поетапний процес делегування державою функцій здійснення державного нагляду і контролю громадській організації та, як результат, одержавлення профспілок. Ці процеси не могли не відобразитися і на поглядах учених. Варто підкреслити, що трудове право було більш заідеологізованим у порівнянні з іншими галузями права внаслідок того, що трудовоправова тематика безпосередньо стосувалася з'ясування сутності таких політико-правових питань,

як диктатура пролетаріату, класова боротьба, місце і роль комуністичної партії та профспілкового руху у вирішенні робітничого питання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** До питання аналізу обґрунтування радянськими вченими призначення, сутності та особливостей контролю профспілок за додержанням трудового законодавства загалом та в роки нової економічної політики, зокрема, зверталися такі сучасні українські науковці, як О.І. Лисяк, Ф.А. Цесарський, Н.А. Циганчук, В.І. Щербина, російські дослідники А.М. Лушников, М.В. Лушникова, В.М. Сирих та інші.

Ми ставимо за мету дослідити бачення правової природи профспілкового контролю вченими у роки нової економічної політики, з'ясувати передумови покладення на профспілки функцій державного нагляду і контролю, та визначити, як відповідні

процеси вплинули на подальший розвиток громадського контролю за додержанням трудового законодавства.

### **Виклад основного матеріалу.**

Упродовж двадцятих років ХХ ст. у юридичній літературі активно здійснювалися спроби обґрунтувати природу радянського права за диктатури пролетаріату. Так, у першій радянській «Енциклопедии государства и права», підготовленій колективом секції загальної теорії держави і права Комуністичної академії за редакцією П.І. Стучки, стверджувалося, що вимога рівності як основа «буржуазного праворозуміння» у нових умовах змінюється, оскільки «звільнення пролетаріату від гніту буржуазної експлуатації вимагає знищення свободи для буржуазії грабувати експлуатовані нею маси, вимагає диктатури пролетаріату» [1, стб. 665-666]. При цьому в статті енциклопедії, присвяченій характеристиці сутності диктатури, написаній одним із кращих знавців і популяризаторів марксизму В.В. Адоратським, визнавалося, що «керувати країною і здійснювати диктатуру без найтіснішого зв'язку з профспілками... ми зрозуміло не могли б не тільки протягом двох років, а й 2-х місяців» [1, стб. 673]. Якщо РКП(б) за даними партійного з'їзду 1920 р. нараховувала 611 тисяч членів, то професійні спілки об'єднували на той же час понад 4 мільйони членів, які були формально безпартійними. «Профспілки, — писав В. І. Ленін у роботі «О профессиональных союзах, о текущем моменте и об ошибках т. Троцкого», — створюють зв'язок авангарду з масами» [2, с. 204]. Запорукою успішного державного управління лідер більшовиків вбачав «...облік і контроль повсюдний, загальний, універсальний, — облік і контроль за кількістю праці і за розподілом про-

дуктів — у цьому суть соціалістичного перетворення, раз політичне панування пролетаріату створене і забезпечене» [3, с. 199-200].

Радянські вчені опинилися на роздоріжжі, зумовленому офіційною партійною доктриною. У результаті відстоювання ними соціальної функції трудового права та визначення самостійності ролі профспілок як захисників інтересів працівників означало «правоопортуністичний ухил». Навпаки, зміщення акценту на виробничу функцію трудового права означало «лівий загин». «При цьому, — зазначає А.М. Лушников, — межа між правим ухилом і лівим загином була досить умовною» і могла бути визначена тільки партійними діячами, але аж ніяк не науковцями [4, с. 151]. Показово, що знаний соціолог і правознавець М.С. Тімашев, виступаючи на з'їзді російських зарубіжних юристів у Берліні в 1922 р., завершив свою промову словами: «Права в Радянській Росії немає» [5, с. 137]. Коментуючи його висновок, український правознавець та громадський діяч О.О. Гольденвейзер резюмував: «Соціологи і політики повинні цікавитися радянською наукою права, як і всім, що відбувається в Радянській Росії, але юристам-теоретикам займатися нею ні до чого» [5, с. 137].

Водночас слід зауважити, що у 20-ті роки ХХ ст., коли інтелектуальна свобода досліджень обмежувалася, але ще не була остаточно викоріненою, радянські вчені мали змогу вести дискусії про природу радянського права, про роль та значення профспілок у механізмі державно-правового регулювання. Зокрема, Є.Б. Пашуканіс гостро критикував позицію О.Г. Гойбарха через спробу останнього показати вчення Леона Дюгі про соціальну солідарність ледве не як «юридичне

обґрунтування соціалістичного перевороту» [1, стб. 764].

М.П. Карадже-Іскров обґрунтовано показував, що радянська держава не схильна висувати на перший план особистість, а навпаки, розглядає окремих осіб як засіб для досягнення цілей. Однак, на його думку, дана обставина не давала підстав для висновку про відсутність суб'єктивних прав громадян [6, с. 329]. І.Д. Ільїнський (Брук) визнавав теорію суб'єктивних публічних прав однією із найскладніших проблем та констатував зміщення акценту наукових розвідок юристів та соціологів на статус колективу, і вже потім на особистість [7, с. 65].

Пильна увага вчених до проблем статусу трудового колективу, профспілок була характерною не тільки для теренів СРСР, але й у подальшому для країн «соціалістичного табору» та пояснювалася спробами визначити особливості нового типу суспільних відносин, яке ґрунтувалося на запереченні приватної власності. Так, вчений НДР Герхард Ханай писав: «...в умовах соціалізму і влада, і інтереси вже не детерміновані приватною власністю, діяльністю окремої людини, продукт цієї діяльності і саме суспільство не відчужені від людини і не протилежні його індивідуальному існуванню явища. Права людини вже перестали бути просто «захистом від певних загроз людському існуванню, що виникають в суспільному житті»» [8, с. 296]. Як наслідок, — стверджував вчений, — «...позбавляється ґрунту категорія суб'єктивного права» [8, с. 297], що є вираженням понять влади та інтересів, тісно пов'язаних з індивідуалізмом, породженим приватною власністю. Відповідно визначення правового статусу особи при соціалізмі має бути спрямованим на

формування колективності з метою ліквідації «всілякого протиставлення індивіда і суспільства», — підсумовував Г. Ханой.

Інструментом, який би дозволив нівелювати протиставлення робітника і наймача у державі диктатури пролетаріату, мали стати профспілки. Як наголошував український радянський вчений-адміністративіст О.Ф. Євтихiev, відповідно до самої сутності Радянських республік як державних організацій трудящих, професійні спілки і об'єднання останніх не можуть не займати визначального місця у справах державного будівництва [9, с. 159]. Уже від початку утворення радянських органів влади низові осередки профспілок — фабзавкоми сприяли проведенню націоналізації промисловості шляхом покладання на них обов'язків щодо здійснення робітничого контролю над підприємствами. «Здійснюючи законодавчі функції з питань організації та охорони праці, беручи участь у виробництві в якості допоміжних органів по відношенню до органів націоналізованої промисловості, виконуючи ряд примусових функцій (товариські суди, продовольчі загони і т.п.) і організуючись на основі обов'язкового членства», профспілки набули яскраво виражений державно-правовий характер [10, с. 104]. У таких змінах правового статусу профспілок у роки воєнного комунізму І.С. Войтинський вбачав тенденцію їх одержавлення [11, с. 31].

У період воєнного комунізму інспекція праці, наділена відповідно до КЗпП правом нагляду за виконанням усіма без виключення установами, підприємствами, господарствами і особами законодавства про працю, влилася в ради професійних спілок зі збереженням за нею всіх державно-примусових функцій, у

тому числі й контролю за здійсненням трудової мобілізації та боротьби з дезертирством. У цей період професійні спілки значно просунулися по шляху до одержавлення, взявши на себе роль «допоміжних органів з усіх найважливіших питань радянського будівництва», та стали на кінець 1920-го року, за словами українського радянського вченого В.К. Дябло, «... фактично і юридично... органами радянської влади» [10, с. 106].

Знаний вчений-трудолик Л.С. Таль під враженням подій жовтневого перевороту у Росії, прогнозуючи подальший розвиток правового регулювання у сфері праці, писав у грудні 1917 р.: «...навіть чи є підстави думати, що після поновлення обміну і відновлення матеріальних умов життя рух промислового робітничого питання у нас прийме інший напрямок і інші форми, ніж на Заході. Там цей рух йде від сили до права, від постійної організованої боротьби до врегулювання взаємовідносин шляхом угод між професійними спілками [12, с. 14].

Дійсно, уже через кілька років більшовицька політика воєнного комунізму із процесами суцільного одержавлення власності, згортання товарно-грошових відносин, трудової мобілізації призвела країну на межу повного краху, що і спричинило перехід до непу, економічна сутність якого полягала у розгортанні товарообігу, допущення у відомих межах приватної власності на засоби виробництва, переходу на госпрозрахунок державних та кооперативних підприємств. І.Д. Ільїнський (Брук), характеризує «державний капіталізм», який встановився в період непу, визначав його як стан суспільства, що поєднує елементи буржуазно-індивідуалістичного порядку з елементами соціалі-

стичного ладу. Тому у числі провідних принципів буржуазного права, які, на переконання І.Д. Ільїнського, слід було на той час використовувати і в радянському праві, він називав свободу договору, що стосувалося і сфери трудових відносин [6, с. 294-295].

Такі процеси послугували, з-поміж іншого, і перегляду ролі профспілок у регулюванні трудових відносин загалом, та у здійсненні нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, зокрема. У січні 1922 р. голова Всеросійської центральної ради професійних спілок (далі — ВЦРПС) М.П. Томський у статті «Нові завдання профспілок» обґрунтував теорію «радянського тред-юніонізму», сутність якої зводилася до того, що в умовах діяльності приватних та госпрозрахункових державних підприємств, прагнення останніх до отримання прибутків, не завжди відповідатиме інтересам робітників [13, с. 83]. За таких умов профспілки могли взяти на себе функцію захисника останніх, виступаючи в ролі «сторони, яка домовляється». Механізмом для цього слугували колективні договори, 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», а потім — Кодекс законів про працю УСРР, введений у дію з 15 листопада 1922 р.

Характерною ознакою трудового законодавства в період непу стало широке застосування адміністративного нагляду за дотриманням норм трудового права. При цьому, на відміну від попереднього періоду воєнного комунізму, профспілки не займалися безпосереднім адмініструванням у сфері здійснення нагляду і контролю за дотриманням законодав-

ства про працю, не підміняли собою органи Народного комісаріату праці. Водночас всіляко декларувалася та детально нормативно регламентувалася взаємодія профспілок із державними інспекціями праці у сфері здійснення нагляду і контролю, що, однак, призвело до посилення не громадського впливу на діяльність держави, а, навпаки, державного на діяльність профспілок. Так, до сфери застосування адміністративного нагляду відносилася функція органів НКП при реєстрації колективних договорів та право органів НКП відмінити незаконні постанови розціночно-конфліктних комісій, примирних камер та третейських судів [11, с. 71]. «Не проявом недовіри до здатності профспілок захищати інтереси працівників, а додатковою гарантією у справі огороження цих інтересів є підпорядкування колективних угод про працю адміністративному нагляду з боку органів НКП», — коментував І.С. Войтинський відповідні повноваження комісаріату [11, с. 74].

Варто підкреслити, що нагляд і контроль у той час чітко не відмежовувалися [14, с. 15]. У нормативно-правових актах вживався, як правило, термін нагляд. Хоча, якщо враховувати практику широкого втручання інспекторів праці у господарську діяльність роботодавців, такі дії підпадали під розуміння їх як контрольних. Такий контроль був надвідомчим за характером та спеціалізованим за сферою дії (правовий, санітарний, технічний), здійснювався з визначених питань по відношенню до організаційно не підпорядкованих відповідним інспекціям праці підприємств, установ, організацій [15, с. 29].

В.Л. Кобалевський, аналізуючи правовий статус профспілок у роки непу, визнавав, що останні, являючи

собою різновид громадської організації, допомагали владі реалізовувати її функції у сфері виробництва та промисловості [16, с. 112]. О.Ф. Євтихiev, коментуючи вилучення із відання профспілок в УРСР державних функцій з охорони праці згідно постанови ВУЦВК від 26 квітня 1922 р. та передачу їх органам НКП, розцінював цей процес як перетворення професійних спілок «...переважно в захисників інтересів трудящих», якою і визначалася їх роль у КЗпП 1922 р. [9, с. 161].

І.С. Войтинський, критикуючи «ворожого радянській владі іноземного критика» про його характеристику глави XV КЗпП, присвяченої профспілкам і їх органам на підприємствах, як «серцевину всього трудового кодексу», все ж визнавав, що «правове становище профспілок дійсно являється серцевиною всього трудового права» [11, с. 73]. Відповідно до п. «д» ст. 158 КЗпП до повноважень профспілок належало сприяння нормальному перебігу виробництва на державних підприємствах і участь через відповідні професійні (виробничі) союзи у регулюванні і організації народного господарства. Коментуючи названу статтю, І.С. Войтинський підкреслював, що КЗпП, послідовно втілюючи класову точку зору, розмежовує виробничі завдання фабзавкомів і місткомів на державних і приватних підприємствах [11, с. 76]. З цього випливало, що основною функцією профспілок на державних підприємствах була виробнича, і лише на приватних — захисна. Відтак, по завершенню непу, націоналізацією підприємств, реалізація профспілкою своєї основної захисної функції, що впливало із її призначення як громадської організації за своєю правовою природою, — було зведено нанівець.

Зрештою і в період непу, незважаючи на наділення профспілок значними повноваженнями у сфері нагляду і контролю, їх діяльність була детально урегульована цілим рядом запобіжних норм, які попереджали імовірну самостійність окремих професійних спілок. Тільки зареєстровані профспілки отримували усі права, визначені КЗпП. І.С. Войтинський прямо застерігав, що оскільки профспілки наділені широкими правами, ними не можуть скористатися «отщепенские союзики», які не визнавали єдиного керівництва профспілкового руху на засадах демократичного централізму [11, с. 77].

Таким чином, на відміну від таких характерних ознак громадського контролю у сучасному розумінні його правової природи, як низький рівень формалізації, нормативної регламентації та відсутність жорсткої ієрархічності суб'єктів, для радянського типу профспілкового контролю були, натомість, притаманні високий рівень нормативної регламентації та жорстка ієрархічність. Показово, що у юридичному енциклопедичному словнику за редакцією А.Я. Сухарева, виданому за радянських часів, громадський («суспільний») контроль визначався як найбільш масовий у соціалістичному суспільстві вид соціального контролю; важлива складова частина системи соціалістичного контролю, яка включає державний, державно-громадський (народний) і партійний контроль [17, с. 192-193]. Як слушно зауважував вчений Г. Рімлінгер, «...тоталітарна держава спрямовує і контролює працю через робітничі масові організації, направивши енергію лідерів і ентузіазм послідовників в зумовлені шаблони» [18, с. 226], забезпечуючи модель так званого «горизонтального контролю». Відтак, характерне для

радянських часів розуміння громадського (зокрема, профспілкового) та державного контролю фактично втілювало існуючу на той час ідеологію «залучення широких мас до управління суспільством і державою», обґрунтовувало таку ідеологію, надавало їй юридичного оформлення [19, с. 166].

**Висновки.** Таким чином, у період непу, що характеризувався відносною можливістю ведення наукових дискусій, вченими-трудоиками та адміністративістами активно обговорювалося питання щодо функцій профспілок загалом та природи профспілкового контролю за додержанням законодавства про працю зокрема. Вихідною тезою радянських ідеологів стало розуміння профспілок як інструменту, що пов'язував робітничі маси із партією більшовиків та забезпечував успішну реалізацію політики останньої, яка, в свою чергу, ґрунтувалася на запереченні приватної власності, превалюванні інтересів держави та колективу над інтересами особи. Такий підхід дозволяв за допомогою профспілок нівелювати протиставлення робітника і наймача-держави диктатури пролетаріату. Період непу став своєрідним винятком на шляху одержавлення профспілок у зв'язку із допущенням у відомих межах приватної власності на засоби виробництва, що зумовило обґрунтування у науковій літературі захисної функції профспілками інтересів працівників на приватних підприємствах, водночас актуалізуючи їх виробничу функцію у державних установах та організаціях. На відміну від періоду воєнного комунізму профспілки не займалися безпосереднім адмініструванням у сфері здійснення нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю, не підміняли собою органи Народного комісаріату праці. Водночас всіляко

декларувалася та детально нормативно регламентувалася взаємодія профспілок із державними інспекціями праці у сфері здійснення нагляду і контролю, що, однак, призвело до посилення не громадського впливу на діяльність держави, а, навпаки, державного на діяльність профспілок. Зі згортанням непу та прийняттям 23 червня 1933 р. постанови ЦВК і

РНК СРСР та ВЦРПС «Про об'єднання Народного комісаріату Союзу РСР з Всесоюзною Центральною Радою Професійних Спілок» профспілки поступово перетворилися на недержавний допоміжний апарат державного управління радянських республік, отримавши повноваження здійснювати як державний, так і громадський контроль.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Энциклопедия государства и права. Том первый / Коммунистическая академия. Секция общей теории государства и права; под редакцией П. Стучка. Москва : Издательство Коммунистической академии, 1929. 888 стб.
2. Ленин В.И. О профессиональных союзах, о текущем моменте и об ошибках т. Троцкого: речь на соединенном заседании делегатов VIII съезда советов, членов ВЦСПС и МГСПС — членов РКП(б) 30 декабря 1920 г. Полное собрание сочинений В.И. Ленина. Издание пятое. Т. 42. Москва : Издательство политической литературы, 1970. С. 202-228.
3. Ленин В.И. Как организовать соревнование? Полное собрание сочинений В.И. Ленина. Издание пятое. Т. 35. Москва : Издательство политической литературы, 1974. С. 195-205.
4. Лушников А.М. Наука трудового права России : историко-правовые очерки в лицах и событиях : Монография. Москва: Изд-во Проспект, 2003. 304 с.
5. Гольденвейзер А.А. В защиту права: Статьи и речи. Нью-Йорк: Издательство имени Чехова, 1952. 267 с.
6. Правовая наука и юридическая идеология России. Энциклопедический словарь биографий. Т. 2 / Отв. ред. В.М. Сырых. Москва : РАП, 2011. 976 с.
7. Ильинский И.Д. Введение в изучение советского права. Часть I : Индивидуализм в буржуазной юриспруденции. Ленинград : Государственное издательство, 1925. 126 с.
8. Ханай Г. Социалистическое право и личность / Перевод с немецкого Ю.П. Урьяса и Н. А. Захарченко. Москва : Издательство «Прогресс», 1971. 336 с.
9. Евтихийев А.Ф. Основы советского административного права. Харьков: Юридическое НКЮ издательство, 1925. 338 с.
10. Дябло В.К. Профессиональные союзы и Советское государство. Советское право. Москва, 1924. № 4. С. 100-112 с.
11. Войтинский И. Трудовое право СССР. Москва; Ленинград : Госиздат, 1925. 364 с.
12. Таль Л.С. Очерки промышленного рабочего права. Изд. 2-е, знач. доп. Москва : Моск. науч. изд-во, 1918. 225 с.
13. Лобок Д.В. Роль профсоюзов в становлении системы социального партнерства в период нэпа, 1921-1925 гг. Правоведение. 2006. № 6. С. 82-90.
14. Завьялов М.Ф. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде как способы защиты трудовых прав работников : автореф... дисс. канд. юрид. наук: 12.00.05 / М.Ф. Завьялов. Москва, 2013. 30 с.
15. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления (Проблемы надведомственного контроля). Москва : Юрид. лит., 1974. — 160 с.
16. Кобалевский В. Очерки советского административного права. Харьков : Гос. издат. Украины, 1924. — 258 с.
17. Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев; редкол. : М.М. Богуславский и др. 2-е изд., доп. Москва : Сов. энциклопедия, 1987. 528 с.
18. Rimlinger G. The Management of Labor Protest in Tsarist Russia: 1870—1905. International Review of Social History. 1960. 5(2). P. 226-248.
19. Янчук А.О. Поняття контрольної діяльності народу: конституційно-правовий аспект. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2014. Випуск № 24. Том 1. С. 165-169.

*Терела Г.В.*

**Профсоюзный контроль во взглядах советских ученых (период новой экономической политики).**

*Аннотация.* Статья посвящена анализу обоснования советскими учеными правовой природы профсоюзного контроля в годы новой экономической политики, выяснению предпосылок возложению на профсоюзы функций государственного надзора и контроля. Определяется, что исходным тезисом советских идеологов стало понимание профсоюзов как политико-правового инструмента для нивелирования противопоставления интересов рабочего и нанимателя-государства диктатуры пролетариата.

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

*H. Terela*

**Trade union control in the views of Soviet scientists (the period of the new economic policy).**

*Summary.* The study deals with the analysis of the legal nature for trade union control justification by Soviet scientists in the years of the new economic policy; clarifying the preconditions for the union to supervise the functions of state oversight and control. It is determined that the initial thesis of Soviet ideologists was the understanding of trade unions as a political and legal tool to counteract the interests of the worker and the employer (proletariat dictatorship state).

*Keywords:* supervising and monitoring the compliance with labor law; new economic policy; trade union; labor inspection.