

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.24>

ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ПРАЦІ В УКРАЇНІ ЗА РАДЯНСЬКИХ ЧАСІВ

Погорелова Людмила Геннадіївна,
аспірантка
(Науково-дослідний інститут
публічного права,
м. Київ, Україна)

У науковій статті досліджено становлення правового регулювання гарантування охорони та безпеки праці для найманих працівників на виробництві за радянських часів, проаналізовано законодавство та нормативно-правові акти цього історичного періоду у сфері охорони та безпеки праці, проведено комплексне дослідження напрямів розвитку й оптимізації інституту охорони праці, гарантування безпечних і здорових умов роботи для працівників. З'ясовано, що від початку 30-х років на території України умови праці робітників, зокрема згарантування охорони та безпеки праці, лише обмежувалися та погіршувалися, що було зумовлено передвоєнним, воєнним та післявоєнним періодами. Уже з кінця 50-х років питанням охорони та безпеки праці стали приділяти більше уваги. Наголошено, що процес становлення та розвитку інституту охорони праці за радянських часів був цікавим, але дещо суперечливим. Загальне становлення правового регулювання гарантування безпеки праці в досліджуваній історичний період виглядає дуже складно. Що стосується особливостей розвитку цього інституту, то доцільно зазначити, що відповідні нормативно-правові акти того часу були спрямовані на створення безпечних і здорових умов праці за цілковитої відсутності теоретичного підґрунтя основних понять інституту охорони праці, а безпека праці на виробництві не відповідала встановленим на той час технічним, юридичним і санітарним нормам.

Зроблено висновок, що натеper держава розробляє концепції та реалізує заходи, спрямовані на створення та розвиток системи управління охороною праці, ініціює прийняття програм у галузі безпеки та гігієни праці. Проте наявні прогалини в законодавстві, що регулює відносини у сфері охорони праці, нормативно закріплені вимоги безпеки та гігієни праці не відповідають розвитку технічного прогресу, відсутнє теоретичне визначення основних положень правового регулювання гарантування безпеки праці, низка нормативно-правових актів у сфері охорони праці дублюють один одного, недосконалий механізм притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб, власника або уповноваженої ним особи, працівників підприємства, установи, організації за порушення ними безпеки праці.

Ключові слова: безпека праці, виробництво, здоров'я, кодекс, охорона праці, правове регулювання, промисловість, реформування, робітник, роботодавець, розвиток, умови праці.

THE HISTORICAL ASPECT OF THE LEGAL REGULATION OF ENSURING WORK SAFETY IN UKRAINE DURING SOVIET TIMES

Pohorielova Liudmyla Hennadiivna,
Postgraduate Student
(Scientific Institute of Public
and Space Law, Kyiv, Ukraine)

The scientific article examines the formation of legal regulation of labor protection and safety for employees in the Soviet era, analyzes the legislation and regulations of this historical period in the field of labor protection and safety, conducted a comprehensive study of development and optimization of labor protection, safe and healthy working conditions for employees. It was found that since the early 1930^s, working conditions in Ukraine, in particular, occupational safety and health, have only been limited and deteriorated, due to the pre-war, war and post-war periods. Since the end of the 1950^s, more attention has been paid to occupational safety and health. It is emphasized that the process of formation and development of the institute of labor protection in Soviet times was interesting, but somewhat contradictory. The general formation of legal regulation of occupational safety in the studied historical period looks very difficult. If we talk about the peculiarities of the development of this institute, it is worth noting that the relevant regulations of that time were aimed at creating safe and healthy working conditions in the complete absence of theoretical basis for the basic concepts of the institute of labor protection, and occupational safety did not meet at that time technical, legal and sanitary norms. It is concluded that today the state develops concepts and implements measures aimed at creating and developing a system of labor protection management, initiates the adoption of programs in the field of occupational safety and health. However, today there are gaps in the legislation governing relations in the field of labor protection, regulatory requirements for safety and health do not meet the development of technical progress, there is no theoretical definition of the basic provisions of legal regulation of labor safety, the existence of a number of regulations in the field of labor protection, duplicating each other, imperfect mechanism for bringing to justice officials, the owner, or his authorized person, employees of enterprises, institutions and organizations for violation of labor safety.

Key words: occupational safety, production, health, code, labor protection, legal regulation, industry, reform, worker, employer, development, working conditions.

Постановка проблеми. Радянська влада від початку своєї діяльності приділяла багато уваги питанням безпеки праці на виробництві та вживала заходів щодо усунення шкідливих, важких і небезпечних умов праці для найманих працівників на підприємствах. Саме завдяки ґрунтовним дослідженням і плідній праці радянських науковців різних галузей із розвитком технічного прогресу постійно розширювався перелік заходів, спрямованих на збереження життя, здоров'я працівників та створення для них безпечних умов праці. Із часом вдосконалювалася і нормативно-правова база в цій сфері, хоча деякі нормативно-правові акти мали переважно декларативний характер. Для досягнення всебічного уявлення про історію розвитку безпеки праці та її реформування в майбутньому важливо провести комплексне дослідження генезису розвитку цієї сфери трудового законодавства в радянську епоху.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання історичного розвитку правового регулювання гарантування безпеки праці за радянських часів так чи інакше висвітлювали у своїх працях науковці: В. Андріїв, А. Бабаскін, О. Безіна, Н. Болотіна, А. Бочарнікова, С. Голощапов, І. Гуменюк, П. Ізуйта, М. Іншин, А. Колодій, Д. Кравцов,

О. Процевській, О. Ярошенко й інші. Незважаючи на значний внесок зазначених науковців, комплексного дослідження, присвяченого окремо питанню формування та правового регулювання безпеки праці в Україні за радянських часів натепер не проведено. Саме тому ми вважаємо за доцільне висвітлити в цій статті основні закономірності розвитку охорони та безпеки праці, їх правового регулювання в цей історичний період.

Метою статті є дослідження історичного аспекту формування та становлення правового регулювання гарантування безпеки праці за радянських часів.

Виклад основного матеріалу. Радянський період історії наглядно розпочався 17 травня 1918 р., коли ухвалений Декрет про утворення інспекції праці у складі Наркомату праці. 2 липня 1918 р. положенням Ради народних комісарів (далі – РНК) Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР) «Про порядок затвердження колективних договорів (тарифів), що встановлюють ставки заробітної плати й умови праці» було врегульовано питання змісту колективного договору; порядку прийому та звільнення робітників; нормування робочого часу й оплати праці працівників з обов'язковим урахуванням їхньої кваліфікації, складності роботи й інших умов праці. Безпосередню участь у запровадженні цього положення брали профспілки [1, с. 10]. В обстоюванні інтересів робітників неабияку роль відіграли політичні партії, які вперше заговорили про восьмигодинний робочий день, щотижневий відпочинок, заборону понаднормових робіт і праці підлітків до 16 років, надання безкоштовної медичної допомоги і збереження заробітної плати на час хвороби робітника. Нестерпні умови праці стали одним із вагомих чинників, що призвели в 1917 р. до зміни в Росії суспільного ладу та створення на теренах цієї імперії нової держави – Радянського Союзу, до складу якого входила УРСР [2, с. 5].

Одним із перших декретів радянського уряду був Декрет від 29 жовтня 1917 р. «Про восьмигодинний робочий день», який став фундаментом радянського законодавства про охорону праці. 17 червня 1918 р. ухвалений Декрет про створення інспекції праці, підпорядкованої Наркомату праці, на яку було покладено нагляд, контроль за втіленням у життя декретів, постанов, актів радянської влади у сфері захисту інтересів трудящих, а також уживання заходів щодо безпеки, захисту життя та здоров'я працівників [3, с. 7–8]. 25 січня 1918 р. ухвалений Закон про восьмигодинний робочий день. Цей Закон став одним із перших нормативно-правових актів у світі, що закріпив максимальну тривалість робочого часу. Він виходив за межі своєї назви і не тільки визначав тривалість робочого часу – 48 годин на тиждень, а й регламентував особливості найму жінок і неповнолітніх, понаднормову й нічну працю. 10 грудня 1918 р. ухвалений перший Кодекс законів про працю Росії, дія якого на підставі Договору про воєнно-політичний союз поширювалася й на територію України [4, с. 68]. Доречно підкреслити той факт, що перший Кодекс законів про працю не відігравав важливої ролі у правовому регулюванні праці. В умовах іноземної інтервенції, громадянської війни й економічного безладдя замість Кодексу законів про працю діяли інші нормативно-правові акти, які регулювали умови праці. Але, на думку С. Кожушко, як джерела історії правової думки заслуга цього Кодексу полягає в тому, що він проголосив нові принципи – принципи «соціальної організації праці» [5, с. 154]. Окреме місце в Кодексі 1918 р. відводилося охороні праці. Функції з охорони праці покладалися на інспекцію праці, технічну інспекцію та представників санітарного нагляду [6, с. 7].

Щодо підвищення рівня охорони, зокрема, безпеки праці, то такі заходи були закріплені у Програмі Російської комуністичної партії (більшовиків) (далі – РКП(б)) 1919 р. Зазначені заходи, що визначалися в Декреті «Про восьмигодинний робочий день» і Кодексі законів про працю як заходи щодо умов праці робітників і службовців, розглядалися комуністичною партією як заходи з охорони праці. Про це свідчить пряма

вказівка у вищевказаній Програмі партії: «З установленням диктатури пролетаріату вперше створювалася можливість здійснити повну програму-мінімум соціалістичних партій в області охорони праці». Окрім того, Програма містила розділ, що присвячувався завданням радянської влади в області охорони праці та соціального забезпечення. У цьому розділі говориться про робочий час та час відпочинку, охорону праці жінок і підлітків [7, с. 239]

У 1922 р. в Україні проводилася нова економічна політика та були ухвалені нові правові акти. Систематизація цих актів завершилася ухваленням Кодексу законів про працю, введеним у дію рішенням ЦВК УСРР від 2 грудня 1922 р. Кодекс законів про працю УСРР 1922 р. сприйняв багато норм Кодексу законів про працю РСФРР 1918 р. Однак Кодекс законів про працю УСРР 1922 р. багато в чому і відійшов від свого попередника. По-перше, він мав більше статей. Якщо Кодекс законів про працю 1918 р. включав 137 статей, то Кодекс законів про працю 1922 р. складався із 17 розділів і 192 статей. По-друге, Кодекс законів про працю 1918 р. був ухвалений з урахуванням умов воєнного комунізму, а Кодекс 20-х рр. був створений для функціонування в умовах нової економічної політики, коли Радянська держава визнала у певних межах право приватної власності і свободу підприємництва.

У Кодексі законів про працю 1922 р. був закріплений восьмигодинний робочий день. Для працівників розумової та управлінської діяльності робочий день був знижений до шести годин. Він же був уведений на шкідливих роботах. Було введено обмеження понаднормової роботи, до 120 годин на кожного працівника на рік. Зайнятість цими роботами протягом двох днів підряд не могла перевищувати чотирьох годин (ст. ст. 103, 104, 106) [18, с. 133–134]. Порівняно з Кодексом законів про працю 1918 р. Кодекс 1922 р. перешкоджав експлуатації не тільки підлітків, а й жінок, які, як і неповнолітні, звичайно мали нижчу освіту, кваліфікацію та витривалість, ніж чоловіки. Жінки, як і неповнолітні, не тільки урівнювалися із чоловіками в отриманні правових гарантій на працю, а й набували додаткових, які захищали їхні спеціальні інтереси, пов'язані з материнством. Отже, новий Кодекс поширив норми охорони материнства і дитинства на сферу праці. Через дефіцит бюджетних коштів було послаблено обмеження щодо поліпшених умов праці, встановлених Кодексом законів про працю УСРР 1922 р., зокрема щодо недопущення роботи жінок у нічний час. Попри брак коштів, деякі заходи у сфері охорони праці, насамперед неповнолітніх, дотримувалися. Було уточнено список шкідливих професій, розроблений у листопаді 1922 р., на які неповнолітні не допускалися. Ретельніше дотримувалися пільги малолітніх та підлітків. Так, у своїй монографії О. Мовчан наводить дані, відповідно до яких частка правопорушень щодо охорони праці неповнолітніх у загальній їх кількості зменшилася у 2,5 рази – із 7,2 до 2,4%. Припинилося використання малолітніх і підлітків на понаднормових роботах, скоротилось їх залучення до нічних, тяжких і шкідливих робіт. Найбільш численними залишалися правопорушення, пов'язані з недотриманням пільг неповнолітніх на скорочений робочий день та додаткові відпустки [8, с. 19–20]. Уже в середині 1920-х рр. у деяких галузях виробництва, зокрема на підприємствах легкої промисловості, почали дотримуватися елементарних санітарно-технічних правил, які не вимагали значних фінансових витрат. Покращилося прибирання, провітрювання, освітлення й утеплення робочих приміщень, почали встановлюватися умивальники, влаштувалися душові, налагоджувалося забезпечення робітників питною водою та милом. Проте у важкій промисловості, де процес відбудови виробництва відбувався повільніше, а обігових коштів було менше, навіть такі заходи не впроваджувалися.

Ураховуючи велику кількість смертей і нещасних випадків у вугільній та гірничій промисловості, у 1927 р. у складі Наркомпраці СРСР та республіканських наркоматів,

зокрема і в УРСР, була утворена Державна гірничотехнічна інспекція, а на місцях – округні, губернські, районні та дільничні гірничотехнічні інспекції, які виконували також функцію котлонагляду [1, с. 11]. Керівництво країни, розуміючи важливість проблеми безпеки, охорони та поліпшення умов праці робітників, активно розробляло нормативно-правові акти, що закріплювали норми і правила, як для роботодавців, так і для працівників.

У червні 1929 р. РНК СРСР ухвалив постанову «На доповідь Народного комісаріату праці Союзу РСР про стан охорони праці й техніки безпеки у промисловості та на транспорті», у якій зобов'язав господарські органи повністю і своєчасно використовувати кошти, асигновані на охорону праці та виявлення підприємств і цехів з небезпечними і шкідливими умовами останньої. Водночас було затверджено спеціальну постанову, присвячену проблемам охорони праці в гірничій промисловості. Однак до кінця року стан техніки безпеки в ній залишився без змін [8, с. 36].

На підставі викладених позицій науковців можна зробити висновок, що становлення та розвиток охорони і безпеки праці за радянських часів були дещо суперечливими. Хоч на вищому рівні й ухвалювалося багато нормативно-правових актів, спрямованих на покращення умов праці, удосконалення техніки безпеки, поліпшення санітарно-гігієнічних норм, зниження рівня професійних захворювань і травматизму на виробництві, а норми Кодексу законів про працю УСРР 1922 р. на той час були найпрогресивнішими серед усіх розвинених країн, стан охорони та безпеки праці залишався незадовільним. Причинами цього були низька ефективність виробництва через відсутність приватнопідприємницької ініціативи, переважна спрямованість суспільного виробництва на потреби військово-промислового комплексу, прагнення будь-якою ціною утримувати лідируючі позиції військового потенціалу країни у світі. Через закритість суспільство не володіло інформацією про справжній стан травматизму і захворюваності на виробництві, не могло порівнювати умови праці в Радянському Союзі та розвинених капіталістичних країнах, на віру сприймали заяви, що проголошувалися з високих трибун [3, с. 8], а нормативно-правові акти, що ухвалювалися для поліпшення та створення безпечних умов праці, мали переважно декларативний характер.

До кінця 30-х рр. Кодекс законів про працю втратив свій прогресивний характер і став мало схожий на свою первинну редакцію, незважаючи на те, що деякі його норми і були формально збережені, – на практиці не застосовувалися, а деякі норми цього Кодексу взагалі набули антисоціального характеру.

Підсумовуючи наведене, можна зробити висновок, що з початку 30-х рр. на території України умови праці робітників, зокрема охорона та безпека праці, лише обмежувалися та погіршувалися, що було зумовлено передвоєнним, воєнним і післявоєнним періодами. Уже з кінця 50-х рр. питанням охорони та безпеки праці стали приділяти більше уваги. За деякими оцінками, уже до 1970 р. було приблизно 900 актів, що регламентували питання охорони та безпеки праці для підприємств.

Як зазначає Л. Товстопят, у післявоєнний період більшого значення набувала проблема охорони праці й дотримання техніки безпеки. Інструкцією Міністерства охорони здоров'я СРСР та ВЦСПС від 21 червня 1949 р. встановлювався обов'язковий періодичний медичний огляд усіх працівників на підприємствах зі шкідливими умовами праці. Постановою Президії ВЦСПС від 8 лютого 1951 р. при ФЗМК утворювалися громадські комісії охорони праці. Наказом Президії Верховної Ради УРСР від 19 травня 1949 р. були передбачені заходи щодо охорони особистих прав працюючих жінок, зокрема працюючих матерів, які мали дитину віком до одного року. 13 травня 1956 р. Президія Верховної ради УРСР видала наказ «Про посилення охорони праці

підлітків», яким, зокрема, заборонила приймати осіб, яким менше 16 років. Як виняток, за згодою з фабричним, заводським або місцевим комітетом, профспілка могла прийняти на роботу осіб, які досягли 15 років. Після видання зазначеного наказу підлітки до 15 років, навіть як виняток, не могли прийматися на роботу [9, с. 61].

Визначальними для подальшого розвитку в Україні трудового права як галузі, зокрема й інституту охорони праці, стали 1970–1971 рр. Новий етап розвитку пов'язаний із третьою кодифікацією трудового законодавства Радянського Союзу. У липні 1970 р. сесія Верховної Ради СРСР ухвалила «Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про працю», на підставі чого у грудні 1971 р. сесією Верховної Ради УРСР було затверджено «Кодекс законів про працю Української РСР» [10], що набрав чинності 1 червня 1972 р., який із численними змінами та доповненнями є чинним дотепер [3, с. 8]. Цей Кодекс покращував становище працівників у порівнянні з нормами його попередників, були закріплені нові юридичні гарантії прав працівників і службовців на належні умови праці. Кодекс законів про працю УРСР 1971 р. відрізнявся від попередніх кодексів більш розвиненою правовою регламентацією охорони праці (гл. XI). Право на здорові та безпечні умови праці закріплено у ст. 2 як одне з основних трудових прав працівників. У ст. 153 Кодексу законів про працю УРСР закріплено обов'язок власника гарантувати безпечні та нешкідливі умови праці [10].

У гл. XI Кодексу детально прописані умови праці на робочому місці, техніка безпеки праці та технологічних процесів, засоби індивідуального захисту та видача спеціального одягу, санітарно-побутові умови, зобов'язання власника усунути небезпечні та шкідливі для здоров'я робітника умови праці, заходи щодо охорони праці та контролю за додержанням нормативно-правових актів про охорону праці, передбачено також обов'язкові медичні огляди працівників певних категорій та компенсування шкоди в разі погіршення здоров'я. Глави XII та XIII присвячені праці жінок і молоді, також містять працезохоронні норми.

Протягом наступних років було ухвалено цілу низку нормативно-правових актів, переважно підзаконного характеру, що розкривали й уточнювали зміст норм інституту охорони праці, зокрема безпеки праці. Ураховуючи вищезазначене, можна дійти висновку, що із середини ХХ ст. почала формуватися відносно цілісна концепція інституту охорони праці, законодавцем було закріплено право працівників, зокрема на здорові, безпечні та гігієнічні умови праці.

Зі здобуттям незалежності наша держава першою серед республік колишнього СРСР ухвалила у 1992 р. Закон України «Про охорону праці» [11], який є чинним і дотепер. Він визначив шляхи реалізації конституційного права громадян на охорону їхнього життя і здоров'я у процесі трудової діяльності й основні засади державної політики із цього питання. З ухваленням Закону у країні було створено систему управління охороною праці, яка враховувала досвід багатьох країн світу, утворено органи, що забезпечують організаційно-методичну роботу із цього питання [12]. 21 листопада 2002 р. ухвалено нову редакцію Закону України «Про охорону праці», який, зокрема, визначає принципи державної політики, на яких базується галузь охорони праці, гарантії прав на охорону праці, державне управління охорони праці та регламентує відповідальність за порушення законодавства про охорону праці. Можна зазначити, що з ухваленням вказаного Закону починається принципово новий етап розвитку інституту охорони праці.

Висновки. Отже, ураховуючи наведене в цій статті, можна зауважити, що процес становлення та розвитку інституту охорони праці за радянських часів був цікавим, але дещо суперечливим. Загальне становлення правового регулювання гарантування безпеки праці в досліджуваний історичний період виглядає дуже складно. Якщо гово-

рити про особливості розвитку цього інституту, то доцільно зазначити, що відповідні нормативно-правові акти того часу були спрямовані на створення безпечних і здорових умов праці за цілковитої відсутності теоретичного підґрунтя основних понять інституту охорони праці, а безпека праці на виробництві не відповідає встановленим на той час технічним, юридичним і санітарним нормам.

Натепер держава розробляє концепції та реалізує заходи, спрямовані на створення та розвиток системи управління охороною праці, ініціює прийняття програм у галузі безпеки та гігієни праці. Але нині наявні прогалини в законодавстві, що регулює відносини у сфері охорони праці, нормативно закріплені вимоги безпеки та гігієни праці не відповідають розвитку технічного прогресу, відсутнє теоретичне визначення основних положень правового регулювання гарантування безпеки праці, низка нормативно-правових актів у сфері охорони праці дублюють один одного, недосконалий механізм притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб, власника або уповноваженої ним особи, працівників підприємств, установ, організацій за порушення ними правил безпеки праці.

Список використаних джерел:

1. Жидецький В. Основи охорони праці : підручник. Львів : Афіша, 2005. 319 с.
2. Зеркалов Д. Охорона праці в галузі: Загальні вимоги : навчальний посібник. Київ : Основа, 2011. 551 с.
3. Основи охорони праці : підручник / К. Ткачук та ін. 2-ге вид., доп. та переробл. Київ : Основа, 2006. 448 с.
4. Величко Л. Становлення правового регулювання розірвання договору найму з ініціативи роботодавця. *Публічне право*. 2013. № 1. С. 207–212.
5. Кожушко С. Правове регулювання дисципліни праці в соціалістичних кодексах про працю в Україні. *Право і безпека*. 2005. № 4. С. 153–156.
6. Волкова О. История развития советского трудового законодательства : учебное пособие. Москва : Изд-во ВЮЗИ, 1986. 63 с.
7. Бочарнікова А. Історичні передумови правового регулювання охорони праці на підприємствах. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 3. С. 235–242.
8. Мовчан О. Повсякденне життя робітників УСРР. 1920-ті роки : монографія. Київ : Інститут історії НАН України, 2011. 312 с.
9. Товстопят Л. Історичний нарис становлення трудових правовідносин в Україні (1945–1960 рр.). *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. Вип. № 2. С. 60–62.
10. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки*. 1971. Дод. до № 50. Ст. 375.
11. Про охорону праці : Закон України від 12 жовтня 1992 р. № 2694-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 49. Ст. 668.
12. Охорона праці: європейські і міжнародні стандарти та законодавство України (порівняльний аналіз) : науково-практичний посібник : у 2-ох т. / В. Венедітков та ін. Харків ; Київ : Державний департамент з питань адаптації законодавства ; Українська асоціація фахівців трудового права. Т. 1. 2006. 680 с.