

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Бульба Володимир Григорович,

д. держ. упр., проф.,

*декан факультету публічного управління та адміністрування,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

ORCID 0000-0002-5352-0574;

Древаль Юрій Дмитрович,

д. держ. упр., проф.,

*професор кафедри охорони праці та техногенно-екологічної безпеки,
Національний університет цивільного захисту України,
м. Харків*

ORCID 0000-0002-7347-9433;

Лінецький Леонід Михайлович,

к. і. н., доц.,

*доцент кафедри ЮНЕСКО "Філософія людського спілкування"
та соціально-гуманітарних дисциплін,
Національний технічний університет сільського господарства
імені Петра Василенка,
м. Харків*

ORCID 0000-0002-6255-1719

УДК 321 (091);349.2

doi: 10.34213/tp.21.01.01

СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ФАБРИЧНИХ ІНСПЕКТОРІВ: XIX – поч. XX ст.

Проаналізовано питання формування та розвитку інституту фабричної інспекції. Додатково підтверджено положення про те, що поява вказаного інституту в нові часи завдячує системним суспільним та соціокультурним зрушенням. Діяльність фабричних інспекторів спрямовувалося на нагляд і контроль у сфері праці, а також на всебічний соціальний захист працівників. Зазначається, що фабрична інспекція стала важливою інституціональною основою для утворення міжнародної інституції з головною функцією у сфері захисту людей праці.

Ключові слова: охорона праці, нагляд і контроль, соціальний захист працівників, фабричне законодавство, фабрична інспекція.

Постановка проблеми. У складних соціально-економічних умовах сьогодення особливої актуальності набуває питання вдосконалення міжнародних трудових стандартів, а також їхньої реалізації через законодавчий процес та працезахоронну політику окремих країн. Дійсно, сучасні глобалізаційні процеси деструктивно впливають на усталені соціальні стандарти та на соціальний захист окремих категорій працівників (загострюючи проблеми зайнятості, працевлаштування молоді, безробіття, трудової міграції тощо).

У цьому сенсі якраз і заслуговують на додаткову увагу питання формування інституту фабричних інспекторів, а також причин та особливостей заснування Міжнародної організації праці (МОП), яку було створено у 1919 р. і яка вже упродовж століття опікується захистом людей праці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Фундаментальною основою сучасних досліджень з відповідної проблематики стали праці науковців та практичних працівників у сфері фабричного законодавства, які було опубліковано у другій половині XIX – на поч. XX ст., наприклад праці Т. Генрі, В. Гордона, В. Зомбарта, С. Кларке, В. Літвінова-Фалінського, Л. Нісселовича, А. Нолькена, Н. Райхейсберга, Т. Роджерса, Л. Таля, Л. Еліяссона та І. Янжула. На сьогодні наголос у відповідних дослідженнях вже традиційно ставиться на важливості британського досвіду започаткування практики фабричної інспекції, а також на суто фактографічних особливостях розвитку цього інституту. Час від часу аналізується і проблематика формування такого інституту на території Російської імперії, до складу якої на той час входила і більшість українських земель (як приклад назвімо праці Т. Валетова, Т. Водотики, Р. В'яселева, Ю. Кір'янова та П. Морозова). За сучасними оцінками, у цій імперії, попри численну критику, фабрична інспекція залишалась чи не єдиним органом нагляду за збереженням законності у відносинах між підприємцем та його робітниками у промисловості [1, с. 168].

Виділення невирішених проблем. Водночас бракує спеціальних досліджень, спрямованих на системні характеристики інституту фабричних інспекторів, а також на його значення у справі організації міжнародної інституції з основою функцією щодо всебічного захисту працівників та формування міжнародних трудових стандартів.

Мета статті – систематизація та уточнення найбільш важливих аспектів формування й розвитку інституту фабричних інспекторів.

Виклад основного матеріалу. Історичний досвід та реалії соціального розвитку довели, що держава як соціально-політичний інститут виникає насамперед для задоволення загальносоціальних потреб суспільства [2, с. 242]. Підтвердженням такої логіки суспільного прогресу є той факт, що на межі XVIII–XIX ст. у найбільш розвинених на той час країнах виникли якісно нові умови для соціального захисту працівників, що першочергово пояснюється промисловим піднесенням та соціально-культурним розвитком. Якраз до соціокультурних передумов можна віднести формування суспільної думки щодо необхідності хоча би мінімального соціального захисту людей праці (першочергово – неповнолітніх та жінок). На цій основі вдосконалювалися політична та політико-правова системи, що загалом і привело до загальної демократизації суспільних відносин.

Природно, що серед таких країн виділялася Велика Британія, яку на той час образно називали “світовою фабрикою” і яка, окрім іншого, мала власне прецедентне право. Приміром, у цій країні в 1801 р. було ухвалено судові рішення щодо засудження майстра мануфактури за жорстке поводження з підмайстрами. Це рішення і стало обов'язковим судовим прецедентом.

Невипадково перші спроби організувати інспекцію праці було здійснено якраз у Великій Британії, де в 1802 р. було видано акт “Про охорону здоров'я, етику поведінки підмайстрів на ткацьких та інших фабриках”, який можна вважати першим працеохоронним актом у сучасному його розумінні. Передбачалося створення спеціальних комітетів, які мали формуватися та працю-

вати на добровільній основі, що загалом і стало причиною їхньої недостатньої ефективності.

Реальне ж заснування інституту фабричних інспекторів завдячує Закону про фабрики 1833 р. (буквальна назва – An Act to Regulate the Labour of Children and young Persons in the Mills and Factories of the United Kingdom). Згідно з цим актом нагляд за працею вже було покладено на “осіб, які займають високе становище”, що й відкрило еру формування інституту фабричних інспекторів [2]. На його основі було призначено чотирьох інспекторів на чолі з А. Редгрейвом, які користувалися повною незалежністю, мали високе грошове забезпечення і не підкорялися місцевій адміністрації. Вони мали право у будь-який час перевіряти документи та функціонування виробництва, а також знайомитися зі становищем працівників [3, с. 5]. Сучасний дослідник Р. В'яселев слідом за тогочасним фабричним інспектором Л. Хорнером також відзначає ту обставину, що фабричні інспектори намагалися підтримувати тих роботодавців, які створювали школи для дітей і ставали прикладом для інших фабрикантів [5, с. 56].

У тому ж році його співвітчизник промисловець Ч. Ф. Хіндлі, відповідаючи на питання урядової Комісії з вивчення фабричних умов, зауважив, що міжнародно-правове регулювання питання про обмеження робочого дня на фабриці було б настільки ж доцільним, як і міжнародно-правові заходи щодо заборони работоргівлі. За сучасними оцінками, цю репліку можна вважати першим відомим згадуванням про принципову можливість повсюдного поліпшення умов праці засобами міжнародного права [6, с. 8].

Паралельно з цим формувалася й теорія соціального захисту працівників. Питання про справедливі умови праці публічно порушив англійський промисловець та видний соціальний реформатор Роберт Оуен, який на Аахенському конгресі Священного союзу (1818 р.) запропонував країнам – переможницям у наполеонівських війнах прийняти Положення про захист трудівників та створити для цього спеціальну соціальну комісію. У 30-х рр. XIX ст. аналогічною проблематикою займалися німець А. Шугарт, а в 50-х рр. – француз Д. Легран, який підкреслював, що соціальний захисті працівників не завдасть збитків підприємцям та стане надійним фундаментом для недопущення соціальних революцій (детальніше про авторські напрацювання з проблематики тогочасного формування теорії соціального захисту та соціального забезпечення [7]).

Поступово практика фабричної інспекції поширювалась і на країни континентальної Європи. Важливе значення для вивчення різнобічних аспектів охорони праці мало заснування у 1867 р. Мюльгаузенського товариства (асоціації) із запобігання нещасним випадкам на фабриках (м. Ельзас, Франція). Її ініціатором був фабрикант Ф. Дольфус. Із часом установи з подібними завданнями створювалося і в інших європейських містах.

У другій половині XIX ст. інспекції праці вже було створено у більшості європейських країн (1853 р. – Прусія, 1873 р. – Данія, 1874 р. – Франція, 1877 р. – Швейцарія, 1878 р. – об'єднана Німеччина, 1883 р. – Австро-Угорщина, 1889 р. – Бельгія, Нідерланди, Фінляндія, Швеція).

Уряди в цих країнах із часом почали інтенсивно опікуватися питаннями розвитку соціальних відносин та недопущенням великих соціальних конфліктів, поступово розвиваючи інститути праці від крихітних служб інспекції праці до повноцінних міністерств праці.

Уже традиційно фабричні, промислові та гірничі інспектори були незалежними від місцевої влади, наглядали за виконанням фабричних законів та могли застосовувати щодо порушників необхідний комплекс адміністративних заходів. Окрім того, інспекції почали виконувати функції посередника між працівниками та роботодавцями, а також застосовувати превентивні заходи для запобігання трудовим спорам. Із часом до виконання працезохоронних функцій долучали і працівників, що свідчило про зародження соціально-партнерських відносин у сфері праці. Наприклад, у Франції в 1903 р. було засновано окремі посади для делегатів від працівників, які мали наглядати за безпекою в підземних розробках.

Власне, і розповсюджений у ті часи термін “фабричне законодавство”, який найближче підходить до англійського “Factory Legislation” чи “Factory Acts”, обіймає собою такі групи відносин: 1) регулювання тривалості робочого часу протягом доби, особливо праці неповнолітніх і жінок; 2) забезпечення святкового відпочинку; 3) забезпечення шкільної освіти малолітніх; 4) запобігання створенню та усунення умов роботи, шкідливих для здоров'я і моральності робітників; 5) убезпечення працівників від нещасних випадків, які є наслідком умов промисловості; 6) забезпечення робітників, які втратили працездатність, а також родин робітників, які загинули на роботі; 7) регулювання відносин роботодавців і робітників із приводу виплати заробітної плати; 8) надання працівникам права обстоювати свої інтереси, не порушуючи громадського спокою і державного благоустрою (робітничі союзи); 9) забезпечення робочих під час безробіття (страхування від безробіття) [8, с. 176, 177].

Загальна розповсюдженість та дієвість практики фабричних інспекцій стала чи не найбільш важливою інституційною основою, що спонукала утворення міжнародної організації з повноваженнями у сфері соціального захисту працівників. Безпосередня реалізація цієї ідеї пов'язується з роботою Паризької мирної конференції, яка розпочала роботу 18 січня 1919 р. і мала вирішити питання післявоєнного світового порядку.

Акт про заснування МОП було прийнято 28 червня 1919 р., разом із створенням Ліги Націй. Улітку 1919 р. розпочав роботу і Організаційний комітет із підготовки першої сесії. Спочатку членами МОП стали 44 держави: 31 член Ліги Націй (країни – переможниці в Першій світовій війні, які підписали Версальський мирний договір) та 13 держав, які було запрошено приєднатися до статутів Ліги Націй та МОП. Перша сесія Міжнародної конференції праці розпочала роботу 29 жовтня 1919 р., що й може формально вважатися днем утворення МОП [Детальніше про авторські напрацювання з проблематики створення МОП [9].

Перші шість конвенцій МОП, які було прийнято в тому ж 1919 р., відзначаються наявністю чіткого механізму соціального захисту працівників. Наприклад, у Конвенції про обмеження тривалості робочого часу на промислових підприємствах до 8 годин на день та 48 годин на тиждень № 1 не лише фіксується максимально допустимий робочий час, але і наведено чіткі процедури звітності та контролю [10].

У тому ж році було прийнято і спеціальну Рекомендацію про інспекцію праці, у якій міститься заклик, що кожен член МОП, який цього ще не зробив, повинен якомога швидше створити не тільки систему ефективної фабричної інспекції, але на додаток до неї також і державну службу з особли-

вим завданням щодо охорони здоров'я працівників, які підтримуватимуть зв'язок з Міжнародним бюро праці [11].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Формування та розвиток системи соціального захисту працівників завдячує низці суспільних та соціокультурних зрушень, які припадають на межу XVIII–XIX ст. Це стосується й інституту фабричної інспекції, який було започатковано у Великій Британії та який із часом набув загального розповсюдження. Правовою основою таких нововведень стало фабричне законодавство, яке за змістом може трактуватися у вузькому та широкому значеннях (у вузькому значенні охоплюючи різнобічні аспекти охорони праці працівників, у широкому – стаючи основою для формування сучасного інституту трудового права). Становище фабричної інспекції було неоднаковим у різних країнах, проте в багатьох країнах із часом інспекція почала відігравати значну роль у справі недопущення свавілля на робочих місцях.

Становлення та поступове вдосконалення інституту фабричних інспекторів стало важливою інституційною основою, яка й спонукала до утворення міжнародної інституції з головною функцією у сфері захисту людей праці. Уже з початку утворення цієї інституції функціонери отримали чіткий механізм інспекції робочих місць та вдосконалення відповідної сфери правового регулювання на основі всебічного аналізу негативних виробничих факторів.

Список використаних джерел

1. Водотика Т. С. Фабрична інспекція в документах ЦДІАК України як джерело до вивчення історії підприємництва в другій половині XIX – на початку XX ст. *Архіви України*. 2014. № 4/5. С. 167–175.
2. Бульба В. Г. Соціальні функції держави : монографія. Харків, 2011. 264 с.
3. An Act to Regulate the Labour of Children and young Persons in the Mills and Factories of the United Kingdom [29th August 1833]. *Anno Tertio and Quarto. Gulielmi IV. Regis. Cap. CIII*. P. 1325–1331. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=en1RAAAAcAAJ&printsec=frontcover&hl=ru#v=onepage&q&f=false>.
4. Лушников А. М., Лушникова М. В. Охрана труда и трудовправовой контроль (надзор) : науч.-практ. пособие. Москва : Проспект, 2015. 248 с.
5. Вяселев Р. Р. Сравнительный анализ возникновения и развития института фабричной инспекции в Англии и России конца XIX – начала XX века. *Вестник ПАГС*. 2013. № 53. С. 53–57.
6. Черняева Д. В. Международные стандарты труда (международное публичное трудовое право). Москва : КНОРУС, 2010. 232 с.
7. Древаль Ю. Д., Лінецький Л. М. Особливості створення та початку діяльності Міжнародної організації праці (до століття проведення першої сесії Міжнародної конференції праці). *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2017. Вип. 4 (59). С. 204–209.
8. Энциклопедический словарь Брокгауза Ф. А. и Ефрона И. А. 1902 г. (69). Санкт-Петербург, 1902. Т. XXXV. 476 с.
9. Древаль Ю. Д., Лінецький Л. М. Паризька мирна конференція і створення Міжнародної організації праці. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. Серія : Історія та географія*. 2018. Вип. 55. С. 100–106.
10. Конвенція про обмеження тривалості робочого часу на промислових підприємствах до 8 годин на день та 48 годин на тиждень № 1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993_155.
11. R005 – Labour Inspection (Health Services) Recommendation, 1919 (No. 5) / International Labour Organization. URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:24546251669329::NO::P12100_SHOW_TEXT:Y.

Bulba V. H.,

*Doctor of Public Administration, Professor, Dean of the Faculty of Public Administration and Administration, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0002-5352-0574;*

Dreval Yu. D.,

*Doctor of Public Administration, Professor, Professor of Occupational Safety and Technogenic and Ecological Safety Department, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
ORCID 0000-0002-7347-9433;*

Linetskyi L. M.,

*PhD in History, Associate Professor, Associate Professor of UNESCO "Philosophy of Human Communications" and social-humanitarian disciplines Department, Petro Vasylenko Kharkiv National University of Agriculture, Kharkiv
ORCID 0000-0002-6255-1719*

ESTABLISHMENT OF THE INSTITUTE OF FACTORY INSPECTORS: XIX - EARLY XX CENTURY

The work considers the conditions and challenges of the current state of socio-economic development, where the issues of improving international labor standards as well as their implementation in the legislative process, and occupational safety policy of individual countries are becoming particularly relevant. Modern globalization processes have a destructive effect on the established social standards and on the social protection of certain categories of workers (exacerbating the problems of employment, youth employment, unemployment, labor migration, etc.). In this sense, the issues concerning formation of the institute of factory inspectors, as well as the reasons and specific features of founding the International Labor Organization, which was established in 1919 and has been protecting working people for a century, deserve additional attention.

The process of formation and development of the system of social protection of workers, which was influenced by a number of social and socio-cultural changes at the turn of the XVIII-XIX centuries, is revealed. This also applies to the institution of factory inspection, which was established in the United Kingdom and eventually became widespread. The legal basis for such innovations was factory legislation, the meaning of which can be interpreted in a narrow and broad sense (in the narrow sense, covering various aspects of labor protection, while in the broad sense – becoming the basis for the formation of a modern institution of labor law). The situation of factory inspection was different in some countries, but in many countries over time it began to play a significant role in preventing arbitrariness in the workplace.

It has been proved that the formation and gradual improvement of the institution of factory inspectors became an important institutional basis, which prompted the formation of an international institution with the main function in the field of labor protection. From the very beginning of the establishment of this institution, public officials received a clear mechanism for inspecting jobs and improving the relevant area of legal regulation based on a comprehensive analysis of negative factors of production.

Keywords: labor protection, supervision and control, social protection of workers, factory legislation, factory inspection.

References

1. Vodotyka, T.S. (2014). Fabrychna inspektsiia v dokumentakh TsDIAK Ukrainy yak dzherelo do vyvchennia istorii pidpriemnytstva v druhii polovyni XIX – na pochatku XX st. *Arkhivy Ukrainy*, 4-5, 167–175 [in Ukrainian].
2. Bulba, V.H. (2011). Sotsialni funktsii derzhavy. Kharkiv [in Ukrainian].
3. An Act to Regulate the Labour of Children and young Persons in the Mills and Factories of the United Kingdom [29th August 1833]. *Anno Tertio and Quarto. Gulielmi IV. Regis. Cap. CIII*. P. 1325–1331. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=en1RAAAAcAAJ&printsec=frontcover&hl=ru#v=onepage&q&f=false>.
4. Lushnikov, A.M., Lushnikova, M.V. (2015). Ochrana truda i trudopravovoy kontrol (nadzor). Moscow: Prospekt [in Russian].
5. Vyaselev, R.R. (2013). Sravnitelnyy analiz vozniknoveniya i razvitiya instituta fabrichnoy inspektsii v Anglii i Rossii kontsa XIX – nachala XX veka. *Vestnik PAGES*, 53, 53–57 [in Russian].

6. Chernyayeva, D.V. (2010). *Mezhdunarodnyye standarty truda (mezhdunarodnoye publichnoye trudovoye pravo)*. Moscow: KNORUS [in Russian].

7. Dreval, Yu.D., Linetskyi, L.M. (2017). *Osoblyvosti stvorennia ta pochatku diialnosti Mizhnarodnoi orhanizatsii pratsi (do stolittia provedennia pershoi sesii Mizhnarodnoi konferentsii pratsi)*. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia, issue 4 (59), 204–209*. Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU “Mahistr” [in Ukrainian].

8. *Entsiklopedicheskiy slovar Brokgauza F.A. i Efrona I.A. (1902)*. Sankt-Peterburg, vol. XXXV [in Russian].

9. Dreval, Yu.D., Linetskyi, L.M. (2018). *Paryzka myrna konferentsiia i stvorennia Mizhnarodnoi orhanizatsii pratsi. Zbirnyk naukovykh prats Kharkivskoho natsionalnoho pedahohichnoho universytetu imeni H.S. Skovorody. Seriia: Istorii ta heohrafiia, issue 55, 100–106* [in Ukrainian].

10. *Konventsiiia pro obmezhennia tryvalosti robochoho chasu na promyslovykh pidpriemstvakh do 8 hodyn na den ta 48 hodyn na tyzhden № 1*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993_155. [in Ukrainian].

11. R005 – Labour Inspection (Health Services) Recommendation, 1919 (No. 5) / International Labour Organization. URL: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:24546251669329::NO::P12100_SHOW_TEXT:Y.

Надійшла до редколегії 15.02.2021 р.