ISSN 1995-6134

ФОРУМ ПРАВА

Науковий журнал

2010. -№ 1.

Електронне наукове фахове видання

Виходить: *3 рази на рік*
Засновано: *2005 рік*
Засновник: *Харківський національний університет внутрішніх справ*
Видавець: *Харківський національний університет внутрішніх справ*

2010-1

© ХНУВС, 2010

Затверджено Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ, протокол № 3 від 26.03.2010 р.

УДК 34+35

Редакційна колегія

Головний редактор	**Головко О.М.**	д-р юрид. наук, ст. наук. співр.
Відповідальний секретар	**Зозуля І.В.**	канд. техн. наук, ст. наук. співр.
	Волобуєв А.Ф.	д-р юрид. наук, проф.
	Комзюк А.Т.	д-р юрид. наук, проф.
	Марцеляк О.В.	д-р юрид. наук, проф.
	Теличкін О.О.	д-р юрид. наук, доц.

Тематика згідно з галуззю науки **"12.00.00 – Юридичні науки"** відповідно до чинного переліку галузей наук

Розглядаються концептуально-методологічні засади, теорія і практика права та державного управління

Відп. за випуск: д-р юрид. наук, ст. наук. співр.	**О.М. Головко**
Технічний редактор: канд. техн. наук, ст. наук. співр.	**І.В. Зозуля**
Коректор:	**С.Г. Перцов**
Комп'ютерна верстка та оформлення:	**А.О. Зозуля**

Мінімальні системні вимоги: операційна система MS Windows 98/2000/XP/2003, браузер MS Internet Explorer версії 5 та вище, Adobe Acrobat (Adobe Reader).

Адреса редколегії журналу

61080, м. Харків, пр. 50-річчя СРСР, 27
Харківський національний університет внутрішніх справ
Редакція наукового журналу «Форум права»

Тел. (8-057) 7398-307; 7398-260; 340-77-05; 8-050-30-39-118

E-mail: Zozulja@adm.univd.kharkov.ua
Zozulia2000@mail.ru
Journals@meta.ua

Відповідає наказу Міністерства освіти і науки України, Національної академії наук України, Вищої атестаційної комісії України «Про затвердження Положення про електронні наукові фахові видання» від 30.09.2004 р., № 768/431/547.
Внесений до переліку наукових фахових видань постановою президії ВАК України від 18.01.2007 р., № 3-05/1 (Бюлетень ВАК України. – 2007. – № 2. – С. 5)

ISSN 1995-6134

УДК 342.95:93
І.І. ШЕМЕЛИНЕЦЬ, Національний університет державної податкової служби України

ВИНИКНЕННЯ ТА РОЗВИТОК ВІДНОСИН АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ТРУДОВИХ ПРАВ ОСІБ В КІНЦІ XIX – НА ПОЧАТКУ XX СТОЛІТТЯ

Ключові слова: *фабричне законодавство, фабричні інспекції*

На різних історичних етапах питання регулювання трудових відносин здійснювалось таким чином, як того вимагав стан розвитку суспільних відносин. Однозначно можна стверджувати, що в певні історичні періоди було неоднакове ставлення і до праці в цілому та до суб'єктів трудових відносин. Встановлення відповідальності за порушення законодавства про працю стало можливим лише тоді, коли найманий працівник почав визнаватися окремим суб'єктом правовідносин, а не його об'єктом. Концептуально не має значення, суб'єктом яких безпосередньо відносин він став, трудових, цивільних чи якихось інших. Важливим є те, що найманий працівник набув у цих відносинах певного правового статусу, який і мав охоронятися встановленими державою санкціями.

Сьогодні відсутні наукові праці, в яких би досліджувались відносини з приводу встановлення адміністративної відповідальності за порушення законодавства про працю в той період. Проте сам факт виникнення відносин адміністративної відповідальності в цілому, та їх розвиток стали об'єктом наукового інтересу таких видатних вчених-адміністративістів, як В.К. Колпаков [1], А.Б. Агапов [2], Д.М. Лук'янець [3] та інші. Слід відмітити, що в своїх роботах вони, як правило, досліджують історичні етапи формування інституту адміністративної відповідальності в цілому, не акцентуючи увагу на конкретних правопорушеннях. Історичних аспектів встановлення відповідальності за порушення фабричного законодавства торкнувся у своїй дисертаційній роботі і В.І. Павликівський, проте ним досліджувалася не адміністративна відповідальність у цій сфері, а кримінальна [4].

Безперечно при дослідженні питання щодо адміністративної відповідальності за порушення фабричного законодавства аналізувались наукові праці Литвинова-Фалінського В.П, Янжула І.І. та Нісселовича Л.Н., які були написані саме в той період. Тому метою даної статті є дослідження основних етапів виникнення та розвитку адміністративної відповідальності, що застосовувалася за порушення трудових прав працівників в кінці XIX на початку XX століття.

Аналіз історичних документів свідчить про те, що у різні історичні періоди в тій чи іншій мірі існували відносини, які носили характер трудових.

На початку XIX століття продовжує стрімкими темпами розвиватися промисловість, зокрема, будуються та відкриваються нові фабрики, заводи та мануфактури, причому цьому процесу активно сприяє політика влади. Повний аналіз тодішньої ситуації з цього приводу ми зустрічаємо в працях Л.Н. Нісселовича. Він зазначає, що в цей час за рішенням Міністерства внутрішніх справ було створено мануфактурний капітал у розмірі один мільйон рублів, що були асигновані з Державного Казначейства для видачі позики власникам заводів і мануфактур, причому, якщо в силу тих чи інших обставин власник не зміг вчасно її повернути, все рівно, як вважав Міністр, уже від самого створення таких заводів є велика користь [5, с.95-96].

Звичайно, що така ситуація негативно впливала на нормальний розвиток відносин між фабрикантами та робітниками, при цьому в той час окремих органів, які би наглядали за дотриманням законодавства у цій сфері не існувало. Назрівала необхідність встановлення відповідальності, як елемента механізму регулювання трудових правовід-

ISSN 1995-6134

носин. У цей період фактично не було відносин, які могли би підпадати під визначення адміністративної відповідальності, хоча спроби виділити її були.

У ст.2 Зводу законів (1835 р.) вказано, що діяння, які заборонені під страхом легкого тілесного покарання чи поліцейського виправлення, іменуються в законі проступками. Далі, там же зазначено, що такий розподіл застосовано з метою відмежування маловажних злочинів, які є проступками, від злочинів, за вчинення яких передбачається кримінальне покарання. Доречно згадати, що до самого Зводу малозначущі злочини, або проступки, не увійшли.

15.05.1845 р. було прийнято Уложення про покарання кримінальні і виправні. Уложення можна вважати значною віхою у формуванні інституту адміністративних проступків (деліктів). У низці нескінчених доповнень і уточнень до Уложення важливе місце посіли зміни, які були внесені прийняттям 20.11.1864 р. Статуту про покарання, які накладаються мировими суддями. Він був оприлюднений як Особлива частина Судових статутів 1864 р., а до Уложення увійшов як збірка, що його доповнює [1, с.131].

Отже з цього моменту можна говорити про зародження окремого виду відповідальності, а саме – адміністративної. Слід відмітити, що у той час декриміналізація проступків торкнулася й сфери трудових відносин, хоча саме по собі трудове, чи як воно тоді називалося, «фабричне» законодавство, тільки починало формуватися.

Аналіз Уложення про покарання 1845 р. свідчить про те, що даний нормативний акт, хоча й приймався з метою регулювання та закріплення кримінальних злочинів, проте в ньому містились і деякі норми, що носили дещо інший характер. Статтею 1359 Уложення закріплювалось, що якщо власники фабрик, заводів чи мануфактур самовільно зменшать розмір заробітної плати робітників, або будуть примушувати їх отримувати заробітну плату хлібом, товарами чи іншими предметами, то вони притягаються до відповідальності у вигляді грошового стягнення у розмірі від ста до трьохсот рублів і, більше того, повинні відшкодувати робітнику завдані збитки. Стаття 1359^{1} також визначала, що за виплату робітникам плати не готівкою, а окремими від процентних паперів купонами, на винних осіб накладається грошове стягнення від п'ятдесяти до трьохсот рублів.

Крім того статтями 1404^{1}-1404^{3} Уложення визначалась відповідальність власників заводів фабрик і мануфактур за невиконання постанов, щодо роботи та навчання малолітніх, жінок. За такі порушення винні особи підлягали арешту до одного року та грошовому стягненню у розмірі до ста рублів [6, с.40, 49].

У 1882 році видається Височайше затверджена думка Державної Ради «Про малолітніх, працюючих на заводах, фабриках і мануфактурах» [7]. Це був документ, який закріплював імперативні вказівки власникам заводів щодо роботи малолітніх осіб, працю яких вони використовували. Так, закріплювались наступні правила: 1) заборонялось залучати до робіт осіб, які не досягли 12 років; 2) малолітні, віком від 12 до 15 років не могли працювати більше 8 годин на добу та не більше 4 години підряд; 3) малолітні, віком до 15 років не могли залучатися до роботи у нічний час (21.00-5.00), а також у неділю та святкові дні; 4) заборонялося залучати малолітніх осіб віком до 15 років до робіт шкідливих або небезпечних, за переліком, який затверджувався взаємно Міністром фінансів та Міністром внутрішніх справ. Цікавим є те, що даний нормативний акт окрім закріплення імперативних вказівок власникам заводів щодо малолітніх, містив також норми щодо здійснення нагляду за виконанням цього документу. Вказувалося, що для здійснення нагляду за виконанням постанов про роботу малолітніх створюється окрема інспекція, яка в своїй діяльності підпорядковувалась лише Міністерству фінансів, зокрема Департаменту торгівлі та мануфактур. До повноважень інспекції відносилось: 1) нагляд за виконанням постанов про роботу малолітніх; 2) складання за участю чинів міс-

ISSN 1995-6134

цевої поліції протоколів про правопорушення і передача цих протоколів до судових установ; 3) обвинувачення в суді осіб, винних в скоєнні зазначених проступків. Зазначалось також, що детальні вказівки інспекторам щодо порядку їх дій встановлюються окремою інструкцією, яка затверджується Міністром фінансів за погодженням із Міністром внутрішніх справ. Таким чином, у даній ситуації мова йде якраз про встановлення основних засад адміністративної відповідальності за порушення законодавства про працю та функціонування органів нагляду та контролю у цій сфері.

Взагалі, в той час стан трудових правовідносин в цілому та стан працівників був надзвичайно складний. Як зазначав І.І. Янжул, взаємні права та обов'язки власників і робітників чітко не визначені, що тягне за собою свавілля та незручності для обох сторін, розрахунок із робітниками на більшості фабрик нерегулярний, здійснюється у невизначені строки, що тягне за собою для робітників повну залежність від власників, середній виробіток робітників надто низький по наступним причинам: надзвичайно велика кількість і різноманітність штрафів й вирахувань, високі ціни продуктів у фабричних лавках, а внаслідок невиплати зарплати це призводить до неможливості купувати продукти на стороні. Житлові та робочі приміщення перебувають у незадовільному стані через недотримання санітарних правил, що призводить до захворювань серед робітників. Медична допомога на фабриках фіктивна, вимога про обов'язкову організацію на фабриках лікарень виконується лише зовнішньо [8, с.48-49].

Височайше затверджена думка Державної Ради мала велике значення для розвитку трудових правовідносин, проте мав він і свої недоліки. Як зрозуміло зі змісту, була створена інспекція, яка мала складати протоколи та надсилати їх до суду. Порядок здійснення нагляду повинен був регламентуватися окремим нормативним актом – інструкцією, яку мав затвердити Міністр фінансів. Проте такої інструкції не було, принаймні до грудня 1884 р. Все це призводило до того, що інспектори не могли здійснювати нагляд у повному обсязі. Як зазначав І.І. Янжул, «поки не будуть опубліковані «Інструкції» і «Правила для фабрикантів» і не будуть розіслані ці документи всім інспекторам та власникам фабрик – інспекторам не тільки не зручно, але просто смішно показуватися на фабриках, граючи роль якогось сфінкса» [8, с.54].

Слід зазначити, що прийняття цих документів у грудні 1884 року докорінно цю систему не змінило, і багато проблемних питань з нагляду за дотриманням законодавства про працю залишалися.

Височайше затверджена думка «Про малолітніх, які працюють на заводах, фабриках і мануфактурах» стосувалася лише регулювання праці малолітніх осіб, праця яких у той час дуже широко застосовувалась. Робочий час становив 12 годин, малолітні систематично залучались до роботи у святкові та недільні дні, для них не було створено жодних умов для навчання [8, с.48].

У 1886 році була прийнята Височайше затверджена думка Державної Ради «По проекту правил по нагляду за закладами фабричної промисловості та про взаємні відносини фабрикантів та робітників та про збільшення кількості чинів фабричної інспекції» [9]. Цей нормативний акт стосувався уже усіх без виключення робітників і встановлював й закріплював імперативні вказівки щодо відносин між фабрикантами та робітниками. Аналіз положень цього нормативного акту свідчить про те, що деякі із них дійшли до нашого часу в практично не зміненому вигляді. Так, по-перше, встановлювались три види договорів про найм (трудових договорів): на визначений час, на невизначений час і на час виконання конкретної роботи. По-друге, встановлювався порядок розірвання договору з ініціативи робітника, і полягав він у повідомлення про це фабриканта за два тижні. По-третє, фабрикант повинен був виплачувати заробітну плату не менше двох разів на місяць, якщо договір був укладений на невизначений строк. Як бачимо, такі ж норми й

ISSN 1995-6134

сьогодні закріплені у Кодексі законів про працю України.

Відповідно до статей 40, 41, 42 Височайше затвердженої думки Державної Ради завідуючий фабрикою або заводом притягається до відповідальності за:

- оформлення робітника без розрахункової книжки та неправильне ведення такої книжки – у вигляді грошового стягнення від п'яти до двадцяти п'яти рублів за кожне порушення, а у разі сукупності декількох порушень – сумі усіх стягнень;

- за порушення постанов встановлених правил, а саме: а) про призначення заступників; б) про зберігання паспортів та ведення іменних списків робітників; в) про порядок відкриття фабричних лавок та ведення у них торгівлі; г) про зміст та ведення встановлених книг; д) про інформацію, оголошення якої є обов'язковим; е) про стягнення з робітників – у вигляді грошового стягнення у розмірі від двадцяти п'яти до ста рублів;

- за стягнення з робітників плати за такі предмети, користування якими повинно бути безкоштовно (за лікарську допомогу, освітлення приміщень, користування інструментів), а також за стягнення плати в розмірі, який перевищує встановлений законом чи особливими правилами; за розрахунок із робітниками не грошима а умовними знаками, хлібом, товарами - у вигляді грошового стягнення в розмірі від п'ятдесяти до трьохсот рублів.

Дана відповідальність у деякій мірі подібна до сучасної адміністративної, тим більше, що, як бачимо зі змісту Правил, справи про такі порушення повинні були вирішуватися Губернськими по фабричним справам Присутностями (фабричними інспекціями).

Натомість вона в суті своїй сприймалась як відповідальність кримінальна. На цьому наголошує, наприклад, В.П. Літвінов-Фалінський, який вказує, що постанови закону 1886 року поділяються на дві групи в залежності від способів, якими забезпечується їх виконання. Одні положення носять приватний характер (найм робітників), і виконання їх забезпечується загальними засобами судового захисту і, як правило, полягає у відшкодуванні шкоди. В інших зачіпаються відносини публічного характеру, які вимагають виконання постанов у будь-якому випадку. Ці постанови відносяться до галузі публічного права, і їх виконання забезпечуються органами нагляду та кримінальною відповідальністю осіб, винних у їх порушенні [10, с.252].

Проте видається нам правильним стверджувати, що в цей час уже закріплювалась відповідальність, яка мала ознаки сучасної адміністративної відповідальності, тим більше, що той же В.П. Літвінов-Фалінський виділяє відповідальність фабрикантів, яка накладається в адміністративному порядку [10, с.255].

Височайше затверджена думка Державної Ради «По проекту правил по нагляду за закладами фабричної промисловості та про взаємні відносини фабрикантів та робітників та про збільшення кількості чинів фабричної інспекції» 1886 року мала величезне значення для розвитку взагалі трудових правовідносин у Російській імперії й для становлення фабричної інспекції, як органу, що мав наглядати за дотриманням фабрикантами фабричного законодавства.

У 1913 році був прийнятий Статут про промислову працю, який продовжив практику, що склалася у сфері трудових правовідносин. Цей документ являв собою нормативний акт, який вміщував норми, що регулювали відносини найму, оплати праці, дисциплінарної відповідальності, охорони праці і, що саме головне, чітко прописував відповідальність, яка застосовувалась до осіб, винних у порушенні норм цього Статуту. Слід відмітити, що на відміну від актів, які приймалися до того, Статут закріпив і визнав існування відповідальності відмінної від кримінальної.

Розділ III Статуту «Про відповідальність за порушення постанов про промислову працю та порядок провадження по цим порушенням» встановлював види санкцій, які в принципі до того були закріплені в інших нормативних актах, і які уже застосовувались. Стаття 212 встановлювала відповідаль-

ISSN 1995-6134

ність у вигляді грошового стягнення за найм робітника без розрахункової книжки, а також за неправильне ведення цих книжок. Стаття 213 закріпила відповідальність у вигляді грошового стягнення за порушення постанов встановлених правил, а саме, про: а) призначення заступників; б) зберігання паспортів та ведення іменних списків робітників; в) порядок відкриття фабричних лавок та ведення у них торгівлі; г) зміст та ведення встановлених книг; д) інформацію, оголошення якої є обов'язковим; е) стягнення з робітників. Стаття 214 встановлювала відповідальність у вигляді грошового стягнення за стягнення з робітників плати за такі предмети, користування якими повинно бути безкоштовно (за лікарську допомогу, за освітлення приміщень, за користування інструментів), а також за стягнення плати в розмірі, який перевищує встановлений законом чи особливими правилами; за розрахунок з робітниками не грошима а умовними знаками, хлібом, товарами. Як бачимо, в даній ситуації мова йде в принципі про закріплення тих самих проступків, які визначалися законом 1886 року, зокрема, статтями 40-42. Причому суть цих проступків абсолютно не змінилась.

Крім того, статтею 218 Статуту закріплювалася відповідальність за порушення постанов, які видають Губернські чи обласні по фабричних чи горно заводським справам Присутності. Встановлювалась вона у розмірі не більше п'ятдесяти рублів.

На відміну від інших нормативних актів, які до того часу діяли, Статут про промислову працю закріпив окрему главу, що визначала порядок провадження у справах за порушення постанов про промислову працю. Стаття 219 визначала, що провадження по цим справам проводиться в адміністративному та судовому порядку. Зокрема, у статті 220 встановлювалось, що безпосередньому розгляду адміністративних установ належать справи по статтям 212-218, 570 цього Статуту, а також статтею 1369[1] Уложення про покарання. Цікавою, на наш погляд, є стаття 570, яка визначала, що особи, винні в неповідомленні про нещасний випадок, який стався на заводі, неправильному складанні протоколу про нещасний випадок, а також неправильному веденні книги, в яку заносяться записи щодо винагороди постраждалим від нещасного випадку, несуть відповідальність у вигляді грошової пені в розмірі від двадцяти п'яти до ста рублів. Як бачимо, тут термін «грошове стягнення» замінений «грошовою пенею», хоча це означало одне й теж.

Провадження вели фабричні інспекції, які у разі виявлення правопорушення мали право складати протоколи по встановленій формі і, або вирішувати справу по суті, або в певних випадках направляти справу до судових установ [6, с.171-181].

Тож за ці проступки передбачалось провадження в адміністративному порядку, а це означало що формується окремий вид відповідальності, який в подальшому отримає назву «адміністративна».

Отже розглядаючи генезис встановлення відповідальності за порушення законодавства про працю ми виділили основні віхи становлення і розвитку як законодавства про працю в цілому так і законодавства, яке визначало та закріплювало адміністративну відповідальність, як один із видів юридичної відповідальності. На різних історичних етапах це поняття розумілося по-різному, але в загальному спостерігається тенденція щодо поступового, начинаючи з середини XIX століття, запровадження такої відповідальності, як альтернативи кримінальній, та яка носить спрощений характер. З вищенаведеного можна зробити висновок, що поштовхом до виникнення відносин адміністративної відповідальності було прагнення відокремити малозначущі правопорушення від злочинів (за ознакою ступеня суспільної небезпечності) і встановити спрощену процедуру розгляду справ про такі правопорушення. Спочатку це відбувалося в рамках судової системи, але згодом встановився й адміністративний порядок розгляду таких справ і застосування відповідних стягнень.

Слід також відмітити, що державна влада

ISSN 1995-6134

на різних історичних етапах надавала особливого значення трудовим відносинам, встановлюючи та закріплюючи різні види відповідальності за правопорушення, вчинені власниками підприємств у цій сфері.

ЛІТЕРАТУРА

1. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен в адміністративному праві України / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. - 528 с.
2. Агапов А. Б. Административная ответственность : учебник / А.Б. Агапон. – М. : Статут, 2000. – 251с.
3. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності : проблеми розвитку/ Д. М. Лук'янець. - К. : Ін-т держави і права ім. Корецького НАН України, 2001. - 220 с.
4. Павликівський В. І. Кримінальна відповідальність за порушення законодавства про працю не пов'язана з посяганням на життя та здоров'я: дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.08 / Павликівський Віталій Іванович. - Харків, 2004. - 203 с.
5. Нисселович Л. М. История заводско-фабричного законодательства в Российской империи / Л. Н. Нисселович. - СПб., 1884. - Ч. 2 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: www.liber.rsuh.ru/Liber/www/ork/21.02.06/Istoriya_zavodsko_fabrichnogo_zakonodatelstva.pdf.
6. Устав о промышленном труде с правилами и разъяснениями / сост. В. В. Громан. - СПб., 1915 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: www.liber.rsuh.ru/Liber/www/ork/garant12/Ustav_o_promyshlenom.pdf.
7. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «О малолетних, работающих на заводах, фабриках и мануфактурах» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: www.hist.msu.ru/Labour/Law/1882.pdf.
8. Янжул И. И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва / И. И. Янжул. - СПб., 1907. - 63 с.
9. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «По проекту правил о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих и об увеличении числа чинов фабричной инспекции» // Собр. Указ. 1886 г. Июня 15. - Ст. 639 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: www.hist.msu.ru/Labour/Law/1886.pdf.
10. Литвинов-Фалинский В. П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция / В. П. Литвинов-Фалинский. - Изд. 2-е, испр. и доп. - М. : Типография А. С. Суворина, 1904. – 344 с.

Шемелинець І. І. Виникнення та розвиток відносин адміністративної відповідальності за порушення трудових прав осіб в кінці XIX – на початку XX століття / І. І. Шемелинець // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 416–421 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10siinpc.pdf

Проводиться історико-правове дослідження відносин, які виникли в кінці XIX та отримали свій розвиток у XX столітті та які закріплювали відповідальність за порушення трудових прав громадян.

***

Шемелинец И.И. Возникновение и развитие отношений административной ответственности за нарушение трудовых прав граждан в конце XIX – в начале XX века

Дается историко-правовое исследование отношений, которые возникли в конце XX и получили свое развитие в начале XX века и определяли ответственность за нарушение трудовых прав граждан.

***

Shemelynets I.I. Origin and Development of Relations of Administrative Responsibility for Violation of Labor Rights By Persons at the End of XIX - By XX Centuries

The historic legal research of relation that appeared in the end of XIX century and develops in XX century and which fix the responsibility for violation the work rights by citizen carry out.