

<sup>14</sup> Рішення Європейського суду справедливості у справі C-66/85 Lawrie-Blum від 3 липня 1986 р. / Офіційний веб-сайт Європейського суду справедливості : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=66/85&td=ALL> – Дата доступу: 01.03.2016.

<sup>15</sup> Рішення Європейського суду справедливості у справі C-225/85 Commission of the European Communities vs. Italian Republic від 16 червня 1987 р. / Офіційний веб-сайт рішення Європейського суду справедливості : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61985CJ0225> – Дата доступу: 01.03.2016.

<sup>16</sup> Рішення Європейського суду справедливості у справі C-473/93 Commission of the European Communities vs. Grand Duchy of Luxembourg. 1996 / Офіційний веб-сайт законодавства Європейського союзу : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?sessionid=9ea7d2dc30d590f1f8879a884fdb75cb4bcea719759.e34KaxiLc3qMb40Rch0Saxu-Ta3r0?text=&docid=99465&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=539652> – Дата доступу: 01.05.2016.

<sup>17</sup> Craig P. and de Burca Gr. (2015) EU Law: Text, Cases, and Materials (6th ed.) Oxford University Press. – P. 765–767, 770.

<sup>18</sup> Commission Staff Working Document 'Free movement of workers in the public sector' / Brussels, 14.12.2010, SEC (2010) 1609 final – P. 15.

<sup>19</sup> Суржинський М. І. Інститут громадянства України: конституційно-правовий аспект / М. І. Суржинський. – К. : Наукова думка, 2011. – С. 180–181.

#### Резюме

##### **Софінська І. Д. Громадянство на перехресті вірності та консюмеризму.**

Основною метою цієї статті є спроба продемонструвати сучасний стан реалізації концепції громадянства. Якщо раніше громадянство пов'язували з вірністю державі, то зараз все частіше з'являється ефект консюмеризму, який полягає в реалізації меркантильного підходу до вибору громадянства, насамперед з метою покращення власного добробуту. Особливу увагу автор звертає на сучасне законодавче регламентування доступу іноземців до публічної (державної) служби, а також порівнює підстави набуття та втрати громадянства у зв'язку із цим.

**Ключові слова:** громадянство, вірність, консюмеризм, публічна служба, Україна, Європейський Союз.

#### Резюме

##### **Софинская И. Д. Гражданство на перекрестке верности и консюмеризма.**

Основной целью этой статьи является попытка продемонстрировать современное состояние реализации концепции гражданства. Если раньше гражданство связывали с верностью государству, то сейчас все чаще появляется эффект консюмеризма, который заключается в реализации меркантильного подхода к выбору гражданства, прежде всего, с целью улучшения собственного благосостояния. Особое внимание автор обращает на современное законодательное регламентирование доступа иностранцев к публичной (государственной) службе, а также сравнивает основания приобретения и утраты гражданства в связи с этим.

**Ключевые слова:** гражданство, верность, консюмеризм, публичная служба, Украина, Европейский Союз.

#### Summary

##### **Sofinska I. Citizenship on the crossroads of allegiance and consumerism.**

In this article I focus merely on current state of implementation of the concept of citizenship. Previously citizenship might be associated with allegiance (loyalty) to the state, but now we might observe a tremendous effect of consumerism on it. It means that more often naturalization as a mode of acquisition of citizenship is connected with specific desire of people to improve their own welfare, but not with true allegiance (loyalty) to the state. Particular attention I pay in this article I pay to the contemporary legislation related to the access of foreigners to the public service, and compare the grounds of acquisition and loss of nationality regarding this.

**Key words:** citizenship, allegiance, consumerism, public service, Ukraine, European Union.

УДК 349.2:94(477) «1918/1921»

#### Г. В. ТЕРЕЛА

*Галина Василівна Терела, кандидат історичних наук, доцент Вищого навчального закладу Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі»*

### НАГЛЯД І КОНТРОЛЬ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ РОБІТНИЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЗА ДОБИ ДИРЕКТОРІЇ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ

В умовах реформування системи органів нагляду і контролю за додержанням трудового законодавства у сучасній Україні доцільним видається аналіз вітчизняного історичного досвіду врегулювання відносин між працівниками і роботодавцями, зокрема за доби Директорії Української Народної Республіки (далі – Директорія УНР). Здобутки і прорахунки державних діячів УНР у вирішенні робітничого питання, значення успіш-

ного врегулювання останнього для забезпечення «соціального миру» в державі як складової «миру загального» повинні бути враховані і на сучасному етапі проведення соціальних реформ.

Актуальність теми зумовлюється і тим, що на сьогодні в науковій літературі відсутні спеціальні дослідження нагляду та контролю за додержанням робітничого законодавства як в Українській Народній Республіці загалом, так і за доби Директорії УНР зокрема. Окремі питання привертали увагу науковців О. Реснта, Б. Андрусишина, П. Гай-Нижника, О. Олійника. Разом з тим, організаційно-правові засади діяльності наглядових органів, спроби законодавчого закріплення правового статусу інспекцій праці за Директорії УНР потребують ґрунтовного вивчення, чим і обумовлюється **мета статті**.

26 грудня 1918 р. у своїй програмній Декларації Директорія заявила про наміри «...творення нових, справедливих... соціальних і політичних форм»<sup>1</sup>. Порятунком держави від подальшого «господарського та промислового занепаду... та безоглядної експлоатації робітництва» очільники Директорії вбачали можливим, зокрема, через запровадження на підприємствах «державного робітничого контролю»<sup>2</sup>.

Намагаючись задовольнити інтереси робітників, Постановою від 9 грудня 1918 р. Директорією УНР були відмінені всі закони і постанови гетьманського уряду в сфері робітничої політики. Був поновлений восьмигодинний робочий день, відновлено право на укладання колективних договорів, проведення страйків, поновлювалися права робітничих фабричних комітетів<sup>3</sup>.

Реагуючи на чисельні факти закриття значної кількості підприємств після повалення Гетьманату, Рада Народних Міністрів (далі – РНМ) Постановою від 30 грудня 1918 р. визначила ряд заходів, спрямованих на врегулювання цієї проблеми. Так, усі заводи, фабрики та майстерні Києва, які діяли до 14 грудня 1918 р., повинні були негайно відновити виробництво та допустити робітників до праці. Заводоуправлінням заборонялося припиняти роботу без згоди міністра праці. За невиконання цих положень заводоуправління притягувалися до відповідальності за законами військового часу<sup>4</sup>.

Безпосереднє вирішення робітничого питання покладалося на Міністерство праці, яке у складі уряду В. Чехівського, очолив Л. Михайлів. Наприкінці грудня 1918 р., реагуючи на візит до міністра праці делегації від «професійної спілки металістів» Києва, та з метою з'ясування причин закриття низки металургійних заводів Міністерство праці заснувало спеціальну комісію. До її складу увійшли представники від Міністерства праці, Міністерства торгу і промисловості, Центрального бюро профспілок м. Києва, профспілки «Металіст», а також по одному представнику від заводських комітетів і заводоуправлінь<sup>5</sup>. Відреагувало Міністерство праці і на прихід делегації від робітників м. Конотоп у справі звільнення гетьманським урядом залізничників і проблеми безробіття, заснувавши чергову спеціальну комісію для з'ясування ситуації<sup>6</sup>.

Усвідомлюючи, що контроль за тією чи іншою окремою галуззю не рятував загального становища, 14 січня 1919 р. Директорія видала Закон про контроль за підприємствами, які закривалися або припиняли діяльність. При Міністерстві праці була створена центральна комісія, а в кожному губерніальному місті – губерніальні комісії<sup>7</sup>. Якщо з'ясувалося, що підприємство закривалося навмисне, підприємці притягувалися до кримінальної відповідальності (арешт строком від 3-х до 6-ти місяців або ув'язнення до 1 р. 4 міс.). Голова комісії мав право накладати арешт на рахунки підприємства. Утім, через військові події у січні – лютому 1919 р. заснування цих комісій відбулося лише у Києві, Вінниці та Житомирі, та й останні теж не встигли розгорнути діяльність через перехід влади до більшовиків<sup>8</sup>.

У лютому 1919 р. Міністерство праці затвердило «Тимчасове положення про головну та районні ради соціального забезпечення й охорони праці»<sup>9</sup>. Відповідно до останнього Головна рада визначалася вищим органом при Міністерстві праці, яка, з-поміж іншого, здійснювала управління та нагляд у сфері охорони праці. На місцях Головна рада мала проводити свою політику через підлеглі їй районні Ради соціального забезпечення й охорони праці.

Згідно з Положенням очолювана міністром праці Головна Рада складалася із виборних (строком на 1 рік) представників, а саме: 8-ми – від Всеукраїнської ради профспілок, 4-х – від Всеукраїнського з'їзду чи центрального об'єднання кас хворих, 2-х – від Всеукраїнського об'єднання товариств забезпечення, 6-ти – від Всеукраїнського об'єднання підприємців. Членами Головної Ради були також призначені представники від міністерств праці, юстиції, народного господарства і народного здоров'я та опіки.

Основним завданням Головної ради було здійснення «загального догляду» за виконанням законів про соціальне забезпечення й охорону праці. На виконання цих законів Головна рада мала право розробляти та видавати правила, інструкції, постанови, розпорядження й обіжники. Розгляду Головної Ради праці, яка була наділена правом законодавчої ініціативи, підлягали всі законопроекти в сфері соціального забезпечення й охорони праці.

Будучи наділеною «всіма правами урядової установи» Головна Рада праці мала право вимагати від підприємців та робітників подання необхідних даних, проводити огляд підприємств, викликати і опитувати підприємців, свідків і потерпілих<sup>10</sup>. Районні ради мали аналогічні повноваження у межах району, на який вони поширювали свою дію<sup>11</sup>.

Ситуація із вирішенням соціально-економічних питань значно погіршилася після відходу від влади соціалістичних лідерів: голови Директорії В. Винниченка і голови Ради Міністрів В. Чехівського, і приходу до керма держави діячів правого напрямку. Уряд, на чолі якого став маловідомий і неавторитетний економіст право-соціалістичної орієнтації С. Остапенко, сформований 13 лютого 1919 р., відмовився від багатьох задекларованих лозунгів Директорії, в тому числі і з робітничого питання<sup>12</sup>. Міністерство праці в уряді С. Остапенка було ліквідовано.

Ситуація змінилася лише з черговою зміною уряду, який очолив 9 квітня 1919 р. Б. Мартос. Уже 12 квітня у своїй програмній декларації РНМ проголосила основним завданням відновлення «продуктивної діяльності народного труда». Великі надії поклалися на профспілки, уряд декларував «повну волю професійного руху на Україні»<sup>13</sup>. Знову було відновлено діяльність Міністерства праці на чолі із галицьким українським соціал-демократом Й. Безпалком.

Вбачаючи важке становище робітників, Міністерство праці намагалося взяти ситуацію під контроль на місцях через комісаріати праці. Останні функціонували на основі постанови Тимчасового уряду від 11 липня 1917 р. як за часів Центральної Ради, так і Гетьманату, а тому саме через них було найпростіше впроваджувати політику міністерства. Водночас через неодноразову зміну військово-політичної обстановки місцеві комісаріати доводилося створювати практично наново. Комісари праці призначалися Міністерством праці із кандидатур, запропонованих місцевими центральними бюро професійних спілок. Кошторисом місцевих органів праці, який був розроблений ще за Гетьманату та використовувався Директорією у перші місяці існування, передбачалося фінансування 15-ти комісаріатів, на утримання яких виділялося 27 765 крб. на місяць<sup>14</sup>.

У жовтні 1919 р. Департаментом охорони праці Міністерства праці були вироблені нові штати місцевих комісаріатів, серед яких чотири (Київський, Катеринославський, Харківський та Одеський) отримали статус районних. До складу кожного з них входили, крім районного комісара, його помічник, 2 інспектори-фахівці, місцевий комісар, 2 інспектори, старший діловод, діловод місцевого комісара, статистик, 2 рахівники, канцелярський урядовець, та друкарка<sup>15</sup>. В інших місцях передбачалося створити ще 5 районних комісаріатів, під керівництвом яких мали працювати 47 комісарів та 90 молодших інспекторів. Всього за штатним розписом передбачалося 9 посад районних комісарів, 51 – місцевих комісарів, 102 – молодших інспекторів, 51 – статистиків, а загалом по Україні штат районних комісарів повинен був скласти 457 службовців.

Наприкінці 1919 р. виконуючий обов'язки міністра праці С. Гольдельман видав розпорядження місцевим комісаріатам праці вжити заходів до негайного відновлення діяльності всіх робітничих організацій, а саме: робітничих (фабрично-заводських) комітетів, профспілок, робітничих клубів, кооперативів<sup>16</sup>. На комісарів праці покладался обов'язок забезпечувати широку гласність законів через місцеву пресу, поширювати їхній зміст серед робітників та доводити до відома цивільної і військової влади на місцях. Однак на практиці втілити ці наміри було вкрай важко, реальне життя часто йшло всупереч волі центрального керівництва. «... декрети Директорії, її благі наміри, її декларації були собі хорошими словами, а в дійсності були отаманські діла з поганими наслідками», – зазначав В. Винниченко<sup>17</sup>. «Все лихо Директорії було в тому, – продовжував він, – що вона не мала відповідних органів, які проводили би в життя її програму»<sup>18</sup>.

У роки Директорії УНР продовжували працювати і фабричні інспектори, однак вони мали вужчі повноваження в порівнянні із дореволюційним періодом, здійснюючи лише санітарний та технічний нагляд. Так, старшим фабричним інспектором Харківської губернії за 2 тижні (з 15 лютого по 1 березня 1919 р.) було здійснено 12 санітарно-технічних оглядів промислових закладів у Харкові та видано 2 дозволи на встановлення парових двигунів<sup>19</sup>. Натомість інші питання у сфері нагляду і контролю за додержанням робітничого законодавства покладалися на комісаріати праці. Зокрема, за повідомленням фабричного інспектора 4-го відділення Харківської губернії від 19 лютого 1919 р., робітники, що зверталися до нього з питань порушення їхніх прав, направлялися до комісара праці чи то до правління лікарняних кас<sup>20</sup>.

Міністерством народного господарства, у віданні якого перебували фабричні інспекції, були розроблені тимчасові штати фабричної інспекції. Останні були затверджені Кабінетом Народних Міністрів 6 вересня 1919 р. На утримання фабричних інспекторів уряд виділив 399 750 грн<sup>21</sup>.

Повноваження самого Міністерства праці були детально виписані у його Статуті, прийнятому Малою Радою Міністрів 25 червня 1921 р., – уже у період діяльності уряду УНР в екзилі<sup>22</sup>. Так сталося, що протягом всього свого існування Директорія жодного разу не розповсюджувала юрисдикції на всю територію України. Оскільки підконтрольні їй території через військові дії весь час змінювалися, то проведення внутрішньої політики перебувало у великій залежності від загальної військово-політичної обстановки на фронтах. Тому саме період перебування уряду Директорії УНР в екзилі став найбільш продуктивним у плані законотворчості. При цьому Міністерству праці вдалося не лише розробити проекти законів, але й частину з них ухвалити представницьким органом Державного центру УНР в екзилі – Радою Республіки. Остання була утворена 3 лютого 1921 р. відповідно до Закону УНР «Про Раду Республіки» від 9 січня 1921 р. і офіційно проіснувала до 5 серпня 1921 р. Починаючи з жовтня 1920 р. посаду міністра праці займав В. Садовський.

Згідно зі Статутом Міністерство праці визначалось як окрема центральна державна установа УНР, яка відає усіма справами, що виникають із «взаємовідносин між підприємцями і працівниками в усіх галузях найманої як фізичної, так і інтелектуальної праці»<sup>23</sup>. Серед першочергових повноважень Міністерства праці було розроблення законопроектів та нагляд «за переведенням у життя законів щодо охорони життя, здоров'я і гігієнічних умов роботи для працівників в усіх галузях найманої праці»<sup>24</sup>.

Одним із департаментів, які визначалися «вищими органами адміністративно-технічного керування і догляду», був Департамент охорони праці. Він, у свою чергу, поділявся на такі відділи: охорони праці в промислі, гірництві, транспорті, торгівлі; охорони праці в рільництві і огородництві, лісництві та у інших галузях, тісно з ними пов'язаних; охорони праці в ремісництві і хатній промисловості; комісарсько-інспекторський відділ та відділ конфліктів<sup>25</sup>. На комісарсько-інспекторський відділ покладался обов'язок організації місцевих установ Міністерства, координація та нагляд за їх діяльністю.

Передбачалося, що місцевими установами Міністерства праці повинні були стати інспекції праці. Відповідний законопроект розроблявся ще за часів Центральної Ради, а тому був одним із перших, що стояв на порядку денному Законодавчої комісії Міністерства праці невдовзі після перемоги Директорії. Однак справа не була доведена до кінця і до цього питання Міністерство праці повернулося уже перебуваючи в екзилі.

Запровадження інспекцій праці вбачалося на той час досить актуальним завданням, належне виконання якого могло сприяти порозумінню між робітниками та роботодавцями. Так, у пояснювальній записці Міністерства праці до законопроєкту про страйк зазначалося, що «маючи хорошу державну інспекцію праці і закони для охорони інтересів робітників, держава тим самим захищає свої економічні інтереси, бо виходячи з інтересів охорони праці і держави не допускає до страйків ... а винаходить інші засоби залагодити конфлікти, порушення інтересів і т. д. мирними шляхами»<sup>26</sup>.

Лише на кінець березня 1921 р. роботу над проєктом Закону «Про інспекцію праці» було завершено і внесено на розгляд РНМ.

Згідно законопроекту інспекція праці являла собою місцевий орган Міністерства праці, який складався із окружних, районних інспекторів праці та помічників останніх. На посади інспекторів мали призначатися особи незалежно від статі, які склали іспит перед спеціальною комісією при Міністерстві праці зі знань «наук соціальних, юридичних, промислової гігієни і робітничого питання»<sup>27</sup>.

При окружних інспекціях праці передбачалося функціонування Ради окружної інспекції, чисельний склад якої визначався Міністерством праці залежно від ступеню розвитку місцевої промисловості. Це був виборний орган, до складу якого входили представники профспілкових організацій (їх перелік визначало Міністерство праці) та органів місцевого самоврядування. Представництво роботодавців не передбачалося.

Рада надавала висновки з питань застосування інспекторами наглядових повноважень за дотриманням робітничого законодавства. Такі повноваження були першочерговими і полягали у здійсненні «догляду» (нагляду...) за виконанням підприємцями та працівниками «... законів, наказів й правил, що встановлюють їхні обов'язки та взаємні відносини»; нагляду за дотриманням законів і правил про режим робочого часу, про охорону праці жінок і неповнолітніх, про санітарно-гігієнічний стан підприємств; нагляду за виконанням правил про «шкільну науку» неповнолітніх працівників»<sup>28</sup>.

Проаналізувавши законодавство щодо відповідних наглядових органів, яке діяло на теренах України впродовж останніх років, співробітники Міністерства праці змогли визначити нові організаційно-правові принципи, на основі яких мала функціонувати система інспекцій праці після очікуваного запровадження її по поверненню екзильного уряду УНР на батьківщину.

По-перше, інспекція праці мала стати органом здійснення нагляду за дотриманням законів щодо «... охорони як економічних, так і культурних інтересів робітників»<sup>29</sup>. При цьому здійснення технічного нагляду не входило до компетенції інспекції праці, а залишалося за фабричними інспекціями, які продовжували свою діяльність відповідно до Статуту про промисловість царської Росії та підпорядковувалися Міністерству народного господарства, яким було змінено уже за часів УНР колишнє Міністерство торгу та промисловості. Відтак, на відміну від законодавства царської Росії, яка не мала інституту інспекції праці як об'єднаного органу (свої повноваження мали фабричні інспекції, Присутствія по фабричних та гірничо-заводських справах, окружні інженери), інспекція праці, відповідно до законопроєкту Міністерства праці уряду УНР в екзилі, мала стати єдиним спеціалізованим органом. Це відрізняло її і від побудови органів інспекції праці за законодавством радянської влади. Останнє передбачало поділ інспекції на робітничу, санітарну і технічну. Така система уявлялася занадто складною та вимагала значною кількості фахівців вузької спеціалізації.

По-друге, поширення сфери нагляду на усі підприємства незалежно від форми власності і розміру останніх, де використовувалась наймана праця, вигідно відрізняло законопроект від російського імперського законодавства, відповідно до якого вплив фабричної інспекції поширювався лише на крупні підприємства.

По-третє, до повноважень інспекції додалися також посередницькі щодо врегулювання взаємовідносин між роботодавцями та працівниками.

У зв'язку зі зміною організаційно-правових принципів, змінювалися і функції інспекцій праці. З одного боку, зі сфери її впливу вилучався технічний нагляд, але, з іншого боку, додавалися обов'язки здійснювати нагляд за культурно-освітніми потребами робітників та санітарно-гігієнічними умовами їх роботи та умов проживання.

На виконання закону «Про інспекцію праці» та Статуту Міністерства праці були розроблені «Інструкції інспектору праці», у яких досить детально описувалися права і обов'язки останнього як «репрезентанта... Міністерства праці на терені своєї округи, району чи окремої місцевості»<sup>30</sup>. На інспектора покладалися великі сподівання як на державний орган «правно-державної охорони праці в найширшому значенні цього слова», який за сприяння місцевого населення зможе досягнути позитивних результатів у справі охорони робітників<sup>31</sup>. Для цього інспектор праці повинен був установити зв'язки з усіма місцевими робітничими організаціями (фабрично-заводськими комітетами, профспілками, культурно-освітніми робітничими організаціями, біржами праці), проводити разом з ними спільні наради та на їх базі створювати так звані «колективні органи місцевої інспекції, що діють в контакт з ним і за його відповідальністю»<sup>32</sup>. Зокрема, представники фабрично-заводських комітетів могли супроводжувати інспектора під час здійснення ним перевірки підприємства.

Органи МВС не мали права без інспектора праці робити «... жодних трусів, арештів, реквізицій і т. п. в помешканнях культурно-освітніх і професійних робітничих організацій»<sup>33</sup>. У питанні взаємовідносин з

роботодавцями та працівниками, інспектор як «адміністративний орган Міністерства праці» мав бути рівно-віддаленим від обох сторін трудових правовідносин.

Інструкція регулювала також питання взаємодії з іншими місцевими органами державної влади та місцевого самоврядування. До останніх у разі необхідності інспектор повинен був звертатися у письмовій формі, а в разі необгрунтованої відмови від надання допомоги складав відповідний акт або протокол та передавав до місцевого суду для вирішення питання про притягнення до відповідальності за невиконання закону про охорону праці, повідомляючи про це одночасно Міністерство праці.

Справляє позитивне враження і звучить актуально навіть для сьогодення закріплене Інструкцією положення про те, що інспектор праці мусив так організувати роботу, щоб «...ні при яких обставинах клієнт не посилався від одного урядовця до другого діяча...», а «бистрота і вчасність, точність і планомірність» мали стати характерними ознаками технічного апарату інспектора<sup>34</sup>.

Таким чином, в УНР доби Директорії нагляд і контроль за додержанням робітничого законодавства здійснював ряд державних органів, з-поміж яких діючі відповідно до законодавства царської Росії фабричні інспекції та функціонуючі на підставі постанови Тимчасового уряду від 11 липня 1917 р. комісаріати праці. Центральною державною установою, до повноважень якої належало здійснення нагляду за додержанням законодавства про працю, було Міністерство праці. У його структурі діяв Департамент охорони праці. Вищим органом при Міністерстві праці виступала Головна Рада соціального забезпечення й охорони праці та підлегли їй на місцях Районні ради. Місцевими органами Міністерства праці виступали комісаріати праці. Однак відповідно до розроблених урядовцями законопроектів, їх повинні були замінити інспекції праці, які мали діяти на нових організаційно-правових засадах. До таких принципів належали: єдність та спеціалізація інспекцій праці; поширення сфери нагляду за додержанням робітничого законодавства на усі підприємства і установи незалежно від форми власності та організаційно-правової форми; поєднання функцій нагляду та посередництва у вирішенні спорів між працівниками і роботодавцями.

<sup>1</sup> Декларація Української Директорії, що зробила Директорія від 26 грудня 1918 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0010300-18>

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Там само.

<sup>4</sup> Журнал Ради Народних Міністрів від 30.12.1918 р. № 13 // Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки 1918–1920 [Текст] : документи і матеріали: у 2-х т. / ред. В. Ф. Верстюк. – К. : Вид-во ім. Олени Теліги. – Т. 1. – 2006. – С. 135.

<sup>5</sup> В Міністерстві праці // Нова Рада. – 1919. – 2 січня (19 грудня 1919 р.). – № 2. – С. 3.

<sup>6</sup> Там само.

<sup>7</sup> Андрусичин Б. І. Робітнича політика українських урядів (1917–1920 рр.) [Текст] : дис. ... д-ра іст. наук : 07.00.01 / Андрусичин Богдан Іванович ; Ін-т укр. археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського НАН України. – К., 1997. – С. 294–295.

<sup>8</sup> Там само. – С. 295–296.

<sup>9</sup> Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі – ЦДАВО України). – Ф. 3305, оп. 1, спр. 4, арк. 1.

<sup>10</sup> Там само. – Арк. 2 зв.

<sup>11</sup> Там само. – Арк. 3.

<sup>12</sup> Андрусичин Б. І. Вказана праця. – С. 281.

<sup>13</sup> Декларація правительства Б. Мартоса від 12.04.1919 р. // Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки 1918–1920 [Текст] : документи і матеріали: у 2-х т. / ред. В. Ф. Верстюк. – К. : Вид-во ім. Олени Теліги. – Т. 2. – С. 520.

<sup>14</sup> Андрусичин Б. І. Вказана праця. – С. 247.

<sup>15</sup> Центральний державний історичний архів України, м. Київ (далі – ЦДІАК України). – Ф. 574, оп. 1, спр. 1, арк. 32.

<sup>16</sup> ЦДАВО України. – Ф. 3305, оп. 1, спр. 4, арк. 18.

<sup>17</sup> Винниченко В. Відродження нації [Текст] : (Історія української революції [марець 1917 р. – грудень 1919 р.] / В. Винниченко. – Нью-Йорк. – Ч. 3. – 1968. – С. 183.

<sup>18</sup> Там само. – С. 184.

<sup>19</sup> Державний архів Харківської області. – Ф. 922, оп. 1, спр. 242, арк. 16.

<sup>20</sup> Там само. – Арк. 20.

<sup>21</sup> Журнал засідання Кабінету Народних Міністрів 06.09.1919 р. Ч. 185 // Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки 1918–1920 [Текст] : документи і матеріали: у 2-х т. / ред. В. Ф. Верстюк. – К. : Вид-во ім. Олени Теліги. – Т. 1. – С. 492.

<sup>22</sup> ЦДАВО України. – Ф. 1065, оп. 4, спр. 22, арк. 1.

<sup>23</sup> Там само. – Арк. 3.

<sup>24</sup> Там само.

<sup>25</sup> Там само.

<sup>26</sup> Там само. – Ф. 1063, оп. 2, спр. 1, арк. 20.

<sup>27</sup> Там само. – Ф. 1065, оп. 4, спр. 22, арк. 22.

<sup>28</sup> Там само.

<sup>29</sup> Там само. – Арк. 30.

<sup>30</sup> ЦДАВО України. – Ф. 3305, оп. 1, спр. 71, арк. 9.

<sup>31</sup> Там само.

<sup>32</sup> Там само.

<sup>33</sup> Там само. – Арк. 13.

<sup>34</sup> Там само. – Арк. 10.

#### Резюме

**Терела Г. В. Нагляд і контроль за додержанням робітничого законодавства за доби Директорії Української Народної Республіки.**

У статті досліджуються організаційно-правові засади нагляду і контролю за додержанням робітничого законодавства за доби Директорії Української Народної Республіки (грудень 1918–1921 рр.). Визначається, що в цей період продовжували функціонувати наглядові органи, створені за законодавством Російської імперії та Тимчасового уряду. Аналізуються розроблені урядовцями Директорії УНР законопроекти про Міністерство праці та інспекцію праці, які мали за мету реформувати існуючу систему наглядових органів на нових організаційно-правових засадах, а саме: єдності та спеціалізації інспекцій праці; поширення сфери нагляду на усі підприємства і установи незалежно від форми власності та організаційно-правової форми; поєднання функцій нагляду та посередництва у вирішенні спорів між працівниками і роботодавцями.

**Ключові слова:** Директорія Української Народної Республіки, нагляд і контроль за додержанням робітничого законодавства, Міністерство праці, комісаріат праці, фабрична інспекція, інспекція праці.

#### Резюме

**Терела Г. В. Надзор и контроль за соблюдением рабочего законодательства в период Директории Украинской Народной Республики.**

В статье исследуются организационно-правовые основы надзора и контроля за соблюдением рабочего законодательства в период Директории Украинской Народной Республики (декабрь 1918 – 1921 гг.). Определяется, что в этот период продолжали работать надзорные органы, созданные по законодательству Российской империи и Временного правительства. Анализируются разработанные правительства Директории УНР законопроекты о Министерстве труда и инспекции труда, имеющими целью реформировать существующую систему надзорных органов на новых организационно-правовых основах, а именно: единства и специализации инспекций труда; распространения сферы надзора на все предприятия и учреждения независимо от формы собственности и организационно-правовой формы; сочетания функций надзора и посредничества в разрешении споров между работниками и работодателями.

**Ключевые слова:** Директория Украинской Народной Республики, надзор и контроль за соблюдением рабочего законодательства, Министерство труда, комиссариат труда, фабричная инспекция, инспекция труда.

#### Summary

**Terela H. Supervision and control over the observance of labour legislation in the era of the Directory of Ukrainian National Republic.**

The article investigates the organizational and legal basics of supervision and control over observance of labour legislation in the era of the Directory of Ukrainian National Republic (December 1918 – 1921). It is determined that during this period supervisory bodies continued to functionate, which were established under the legislation of the Russian Empire and the Provisional Government. Drafted by officials of the Directory of Ukrainian National Republic bills about the Ministry of Labour and labour inspection are analyzed, which were intended to reform the current system of supervision organs with the help of new organizational and legal basics, namely the unity and specialization of labour inspectorates; extension of supervision to all enterprises and institutions regardless of ownership and legal form; combining the functions of supervision and mediation to resolve disputes between workers and employers.

**Key words:** the Directory of Ukrainian National Republic, supervision and control over observance of labour legislation, the Ministry of Labour, Commissariat of Labour, factory inspectorate, labour inspectorate.

УДК 340.11

**А. Я. ГУНЯК**

*Олександра Ярославівна Гуняк, суддя Перемишлянського районного суду Львівської області*

## ІНТЕРЕС ЯК КРИТЕРІЙ ПОДІЛУ ПРАВА НА ПРИВАТНЕ ТА ПУБЛІЧНЕ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

В юридичній науці існують проблеми, які мають тисячолітню історію свого виникнення й еволюції, але на кожному етапі розвитку людської цивілізації потребують уваги юридичної громадськості для відповідної оцінки і тлумачення, згідно з духом і завданнями конкретної епохи. Серед них можна виокремити питання співвідношення держави й особи, суспільства і держави, права та закону і звичайно проблему співвідношення приватного та публічного права<sup>1</sup>. Дослідження поділу права на приватне та публічне завжди було в центрі уваги вчених-правознавців і залишається актуальним на теперішній час. Постійні обговорення структури об'єктивного права, поділу його на окремі елементи, критеріїв такої диференціації засвідчили значимість і водночас надзвичайну складність правильного вирішення цього питання<sup>2</sup>.