

ТРУДОВОЕ ПРАВО.

Развитие советского законодательства о труде за десять лет.

I.

Одни из первых законодательных актов, регулирующих условия труда, были изданы в России при Петре I; эти законы касались труда на казенных заводах (Адмиралтейство, Уральские горные заводы, позже Алтай и Подмосковная область). В течение XVIII века был издан ряд актов, регулирующих правила приписки крестьян к фабрикам (напр., суконным), правила об оплате труда в отдельных случаях и др.

Что же касается регулирования вольнонаемного труда, то первый законодательный акт по этому поводу был издан в 1835 г.; он регулировал, главным образом, порядок найма и увольнения работников. В 1845 г. был издан закон, воспрещавший ночные работы на фабриках малолетних моложе 12 лет. В том же 1845 г. был издан закон, согласно которого явное массовое неповиновение рабочих владельцу или управляющему предприятием приравнивалось к восстанию против правительственной власти (отменен в 1866 г.).

Революция 1848 г. в Пруссии вызвала большую тревогу среди царской бюрократии и повышение «интереса» правительства к рабочим, в связи с чем разработанный несколько ранее проект закона (несмотря на его полицейско-реакционный характер) был положен под сукно и были даже приняты меры к тому, чтобы затруднить создание новых фабрик в Москве.

Первая половина XIX века не дала практически почти ничего нового в области рабочего законодательства: изданные за этот период законы регулировали только отдельные случайные вопросы и, к тому же, почти не проводились в жизнь; закон же 1845 г. о подростках был забыт всеми, даже правительством.

Некоторое оживление началось только около 1860 г. в связи с разработкой вопроса о труде малолетних. Каковы были условия этого труда, видно, наприм., из воспоминаний рабочего-революционера Герасимова. Будучи питомцем воспитательного дома, он в 11 лет был отдан в 1864 г. на Кренгольмскую мануфактуру (около Нарвы) и работал там на ватерной машине с 4 ч. утра до 8 ч. вечера, а с 9 ч. до 11 ч. вечера его еще «учили» в школе.

Только в 1882 г. было воспрещено применение на фабриках труда несовершеннолетних моложе 12 лет, воспрещены ночные работы и работы в праздники подростков от 12 до 15 лет, продолжительность рабочего дня малолетних от 12 до 15 лет не должна была превышать восьми часов. Надзор за проведением закона был возложен на правительственную инспекцию.

В последующие годы было издано еще несколько законов по отдельным вопросам; так, в 1886 г. был издан закон о найме рабочих

на фабрики и заводы, и была введена фабричная инспекция. Эти правила с последующими изменениями вошли в устав о промышленности и в основном сохранили свою силу до самой Октябрьской революции.

Благодаря резко оппозиционному отношению фабрикантов к рабочему законодательству 80-годов, эти законы были пересмотрены в 1890 и 1893 гг. в сторону их ухудшения. Однако усиленный рост рабочих волнений вынудил правительство издать в 1897 г. закон об ограничении рабочего дня взрослых рабочих на фабриках и заводах Европ. России 11 1/2 часами. Весьма недостаточный с точки зрения интересов рабочего класса (резкую критику этого закона дал в. И. Ленин, см. в т.1 Собр. Соч. Статью «Новый фабричный закон»), все же этот закон для того времени был некоторым шагом вперед. Но уже через несколько месяцев он был так разъяснен циркуляром о допустимости сверхурочных работ, что практическое значение его было сведено почти на нет.

Следующим существенным законом явился просуществовавший до 1912 г. Закон 1903 г. о вознаграждении рабочих, служащих и членов их семей при несчастных случаях в связи с работой по найму, установивший обязанность предпринимателей уплачивать за свой счет пострадавшим и членам их семей пособия и пенсии.

Последними крупными законами дореволюционного периода явились акты 1912 г. о страховании рабочих от несчастных случаев и об обеспечении рабочих на случай болезни. Второй из этих законов, хотя и далеко недостаточный по существу, установил институт больничных касс с некоторыми элементами самоуправления рабочих: вопреки своей прямой цели – «умиротворить» рабочих – эти законы содействовали развитию и росту рабочего движения в России.

Все дореволюционное рабочее законодательство в 1913 г. было сведено в Уставе о промышленном труде (Свод законов Росс. Имп., т. XI, ч. II, изд. 1913 г.), причем результаты более чем полувекового развития рабочего законодательства в России оказались к 1917 г. весьма скромными.

Устав о промышленном труде охватывал только работу в фабрично-заводских, горных и горно-заводских предприятиях, причем был установлен ряд изъятий (лесоразработки, углежжение, транспортные предприятия, строительные работы и пр.). Кроме того, закон почти не распространялся на западные (польские) губернии. Область применения страховых законов была еще уже (предприятия всякого рода, но с числом работников не менее 20 при наличии двигателя и 30 без него). Все остальные случаи применения наемного труда (торговый аппарат, дом. работники и пр.) регулировались общими гражданскими законами (для с. х. рабочих действовало особое положение, изданное еще в эпоху крепостничества (1860 г.).

Устав о промышленном труде, проведение которого было возложено на особые присутствия (в составе представителей власти и фабрикантов) и фабричную инспекцию, содержал некоторые гарантии и для рабочих (расчетные книжки, сроки и правила расплаты, рабочее время, порядок найма и увольнения и проч.), но они были далеко недостаточны. Рабочий день взрослых составлял 11 1/2 часов, причем в отношении применения сверхурочных работ почти не было никаких ограничений. За неисправную работу, прогулы или нарушение порядка устанавливались штрафы в размере до 6-дневного заработка (в других случаях до 1 или 3 рублей) за каждое нарушение, штрафы за различные провинности могли по совокупности достигать до 1/3 заработка.

Ряд важнейших правил (очередные отпуск), страхование безработицы и инвалидности и др.) был совершенно неизвестен дореволюционным

законам. К тому же в "Уставе" был ряд полицейских правил (о видах на жительство), затруднявших работникам свободный выбор работы.

Кроме устава о пром. труде и изданных в связи с ним циркуляров и инструкций, действовало несколько постановлений по технике безопасности и пром. санитарии.

II

Возникшее после Февральской революции Временное Правительство не пошло навстречу требованиям рабочих, ввиду чего последние, не дожидаясь законодательного признания своих требований, не без успеха проводили их в жизнь либо явочным порядком, либо по особым соглашениям с фабрикантами (8-часовой рабочий день, заключение коллективных договоров, создание прим. камер и проч.). А позже, когда политическая борьба рабочего класса за захват власти стала все более и более усиливаться, глава министерства Скобелев в своем обращении «к рабочим россии» от 27/IV–1917 г., наряду с признанием «свободы классовой борьбы», выдвигает положение о необходимости отказа от активных выступлений и о передаче возникающих споров в прим. камеры и трет. суды. Вмешательство же в управление предприятиями и попытки их захвата со стороны рабочих в вышеупомянутом обращении называются поступками, недостойными революционной демократии, так как интересы революции требуют, чтобы все и каждый, не только рабочий, но и предприниматели, выполняли свой долг перед страной и помогали Временному Правительству выполнить свои задачи.

Министерство труда, получив по закону 22/VI–1917 г. скромное право издавать инструкции и указы к прежним законам, почти не использовало его, так как жизнь требовала ломки старых законов, а не проведения их в жизнь. Местный аппарат почти отсутствовал. Созданные в ряде городов на основании закона 11/VII–1917 г. комиссариаты труда с комиссарами по назначению из центра не могли наладить отношений с профсоюзами и советами, и жизнь шла мимо них. Закон о Биржах Труда (18/VIII–1917 г.) встретил прямую оппозицию рабочих, возражавших против введенного этим законом паритетного представительства предпринимателей и рабочих в комитетах Бирж Труда. Старая фабричная инспекция, оставленная в неприкосновенности при Министерстве Торговли и Промышленности (Мин. Труда имело право привлекать ее к работе по труду) также не пользовалась, по понятным причинам, авторитетом.

Оторванное от профорганизаций, не имевшее связи с местами и проводящее политику «умеренности и осторожности» Министерство Труда оставило неразрешенными все важнейшие проблемы, волновавшие в 1917 г. рабочий класс. По вопросам регулирования рынка труда, кроме уже упомянутого закона о Биржах Труда (посреднические органы с довольно пассивными функциями), был издан еще закон 15/VI–1917 г. о направлении в Министерство Труда сведений о потребности в рабочей силе и об использовании на работах военнопленных, воинских команд, инородцев и иностранных рабочих. В области соц. страхования дело ограничилось частичными поправками к закону 1912 г. о страховании на случай болезни (закон 15/VII–1917 г.), а также несколькими другими, еще более второстепенными законами и рядом неосуществленных проектов. По охране труда было установлено (вернее, возобновлено и расширено) воспрещение применять ночной труд подростков и женщин, но... была предусмотрена возможность неприменения этого закона в предприятиях или отраслях производства, работающих на оборону (законы 1/VI и 8/VIII – 1917 г.). Вопросы о порядке регулирования трудовых

конфликтов, стоявшие в 1917 г. очень остро, не получили своего разрешения: проекты законов о стачках и забастовках, о примирительных учреждениях и о промысловых судах не получили силы закона. Некоторые из них вносились на обсуждение Временного Правительства и затем брались обратно, другие не пошли дальше комиссий при Министерстве Труда. Та же участь постигла и законопроект о трудовом договоре, а также проект закона о расчетных книжках.

Пожалуй, единственным более или менее жизненным законом временного правительства был закон 23 апреля 1917 г. о рабочих комитетах, содействовавший организации и росту рабочих профессиональных союзов. Однако и в этом случае издание закона существенного значения не имело: он в сущности только санкционировал (а эта санкция рабочим не была нужна) создание первичных союзных ячеек, игравших затем такую важную роль в деле Октябрьской Революции и профсоюзном движении. К тому же работа завкомов очень быстро вышла за пределы отведенных им рамок: уже летом 1917 г. Министерство Труда начало борьбу против захвата завкомами предприятий, ликвидации больничных касс (с переложением расходов по обеспечению при болезни на предпринимателей) и т. п. активных мер.

На этом мы и закончим краткий обзор дооктябрьского законодательства о труде. Он очень схематичен и неполон: в нем совершенно опущен ряд законов, имевших в свое время некоторое значение. Но и этой краткой справкой достаточно для нашей цели: показать, что «рабочее» законодательство царской России и Временного Правительства не существовало ничего не дало рабочему классу. Советской власти оставалось сделать только одно: решительно порвать с прошлым и строить все заново. Это и было сделано.

III.

Создание законодательства о труде протекало в первый период после Октябрьской Революции в крайне напряженной обстановке. Пролетариат должен был решать вопрос о хозяйственном строительстве в условиях ожесточенной политической борьбы сначала за овладение властью, а затем за закрепление ее в руках рабочего класса. Еще с весенних месяцев 1917 г. завкомы начали борьбу против обнаружившегося стремления фабрикантов сокращать производство, приостанавливать предприятия и увольнять рабочих. Первоначальное требование завкомов о предоставлении им права контроля над наймом и увольнением – скоро стало разрастаться в стремление к общему контролю действий администрации. Ответный саботаж последней вызывал прямые захваты предприятий и переход управления ими в руки рабочих организаций. После Октябрьской Революции эти процессы приняли стихийные размеры, причем советское правительство придало этому движению организованную форму: 14 ноября 1917 г. был издан декрет «о рабочем контроле» (С. Уз. 1917–18 г., №3, ст. 35), согласно которого помимо контрольных органов при предприятиях, создавались также центральный и местные советы рабочего контроля. Но на практике контроль в чистом виде удержался недолго: почти одновременно с его развитием и ростом начал развиваться процесс национализации промышленности и торговли, в результате чего от актов, касавшихся отдельных предприятий и групп их, правительство скоро перешло к общим декретам о национализации: банковского дела (декрет 14/XII–1917 г. С. Уз., №10, ст. 150), крупнейших предприятий всех отраслей промышленности (декрет 28 / VI – 1918 г., С. Уз., № 47,

ст. 559) и всей внешней торговли (декрет 23/IV–1918 г., С. Уз. №33, ст. 432) и др. Рабочий класс приступал к работе по переустройству всего народного хозяйства на социалистических началах.

Эта трудная задача еще более осложнялась демобилизацией армии и наплывом свободных рабочих рук, необходимостью приспособления промышленности к изменениям в жизни страны, вызванным прекращением империалистической войны и др. событиями.

В этой сложной обстановке пришедший к власти рабочий класс начал разрабатывать новое рабочее законодательство.

Уже 29 октября 1917 г. был издан декрет «о восьмичасовом рабочем дне, продолжительности и распределении рабочего времени» (С. Уз. №1, ст. 7), распространявшийся на всех наемных работников. В этом законе, кроме введения 8-часового дня, устанавливался ряд других весьма важных правил: воспрещение ночного труда женщин, а также подростков моложе 16 лет, воспрещение труда женщин и всех подростков до 18 лет на подземных работах, кроме того, устанавливался ряд ограничительных положений о сверхурочных работах и др. Некоторые изъятия допускались для предприятий, работающих на оборону.

30 октября было издано правительственное сообщение о социальном страховании, намечавшее полную реорганизацию всего дела на основе рабочих страховых лозунгов (С. Уз., №2, ст. 17). За этим общим актом последовали передача больничным кассам всех лечебных заведений при предприятиях (закон 16/XI–1917 г., С. Уз. №3, ст. 34), декрет о страховании на случай болезни (от 22/XII–1917 г., С. Уз. №13, ст. 188), положение о страховании на случай безработицы (от 11/XII–1917 г., С. Уз., №8, ст. 111), правила о вознаграждении рабочих инвалидов при закрытии предприятий (пост. НКТ 22/II–1918 г., С. Уз. №28, ст. 363), ряд отдельных законов о страховании при несчастных случаях и др.

Наркомтруд с первых дней своего существования начал утверждать тарифы, которые вырабатывались отдельными профсоюзами, и вводить их в качестве обязательных (см., напр., тариф петроградских металлистов – С. Уз. 1918 г., №16, ст. 242, железнодорожников – С. Уз., №8, ст. 116), хотя право НКТ утверждать коллективные договоры было легализовано только 2/VII–1918 г. (см. декрет о порядке утверждения коллективных договоров – С. Уз. 1918 г., №48, ст. 568). Для служащих же ставки и порядок оплаты устанавливались особыми правительственными актами.

31 января 1918 г. был опубликован декрет СНК о Биржах Труда (С. Уз. №21, ст. 319), возложивший всю работу по трудовому посредничеству на создаваемые профсоюзами при органах местного самоуправления Биржи Труда. Этим же законом была предусмотрена и ликвидация всех частных посреднических контор.

Таким образом, в течение полугода советская власть разрешила все основные вопросы регулирования наемного труда. Все эти декреты легли затем в основу первого советского КЗоТ, опубликованного и изданного 12 декабря 1918 г. (С. Уз. №87–88, ст. 905).

Этот Кодекс впервые во всем мире в одном законодательном акте охватил регулирование всех видов применения труда и установил (вместе с положением о социальном обеспечении трудящихся, опубл. 17/XII 1918 г. С. Уз. №89, ст. 906) те основные правила, которые должны соблюдаться при использовании рабочей силы. Вместе с тем, в Кодекс 1918 г. был включен и ряд положений декларативного характера. Так, устанавливая в соответствии с принципом «не трудящийся да не ест» всеобщую трудовую повинность, Кодекс в то же время провозгласил право каждого трудоспособного гражданина на применение своего труда.

Кодекс 1918 г. закрепил установленную несколько раньше (в ноябре) обязанность всех ищущих труда регистрироваться в органах НКТ, предоставил последним право направлять безработных на работу, перебрасывать занятых работников в случае необходимости из одной организации в другую. Отказ от предлагаемой работы, а также самовольное оставление работы Кодекс признавал проступком и установил за них определенные взыскания. Вместе с тем Кодекс установил, что условия труда в гос. учреждениях регулируются тарифными положениями, утверждаемыми НКТ, а во всех остальных случаях – теми же положениями, разрабатываемыми профсоюзами по соглашению с руководителями предприятий и хозяйств и утверждаемыми НКТ. Таким образом, Кодекс предоставил государственной власти возможность непосредственно регулировать конкретные условия труда и ограничил свободное усмотрение сторон. Вообще в ряде мест Кодекс предоставил право окончательного решения тех или иных вопросов органам НКТ, допуская, таким образом, широкое административное вмешательство в отношения между работодателями и работниками. Понятно, что при такой системе регулирования условий труда не было надобности в создании примирительных и третейских органов и потому в Код. о них и не упоминается. В области материального законодательства Кодекс закрепил все важнейшие основные гарантии, существующие и в настоящее время: 8-час. рабочий день днем и 7-час. ночью, 42-час. отдых, минимум зарплаты, ежегодные отпуска (2 недели после 6 мес. работы и 1 мес. за год работы) и др. Кодекс установил также основные правила об инспекции труда, очертив пределы ее полномочий.

Отмеченные нами своеобразные черты Кодекса 1918 г. отражали в себе те изменения в экономике страны, которые произошли в связи со взятым после революции курсом на немедленную реорганизацию всего народного хозяйства на социалистических началах и на полную ликвидацию частнокапиталистических форм хозяйствования. Естественно, что в этих условиях применение наемного труда должно было базироваться на началах планомерного использования государством рабочей силы всех граждан на условиях, устанавливаемых самим государством.

Кодекс 1918 г. во многом остался только декларацией огромной политической важности: гражданская война и хозяйственная разруха, требовавшие громадного напряжения всех сил, не позволили провести его целиком: пришлось идти на широкое применение сверхурочных работ, сокращать продолжительность отпусков и даже лишать их работников некоторых учреждений и предприятий, работающих на оборону, и проч.

Однако Кодекс правильно наметил те вехи, по которым должно было развиваться трудовое законодательство периода военного коммунизма. Последующие акты с 1922 г. хотя иногда и расходятся с Кодексом, но все же в основном развивают те основные принципы, из которых исходил Кодекс 1918 г.

В течение того же 1918 г. была проделана и черновая работа по созданию аппарата НКТ. Опираясь на поддержку профсоюзов, НКТ создал сеть Бирж Труда (осенью 1918 г. слившихся с отделами распределения рабочей силы), заменил старую фабричную инспекцию выборной рабочей инспекцией труда и организовал центральный аппарат.

Основными линиями развития трудового законодательства в период военного коммунизма были следующие:

Переход от добровольного наемного труда к труду принудительному был намечен еще в Кодексе 1918 г. (см. выше). В декабре 1918 г. был объявлен учет и мобилизация технических сил, а в январе 1919 г. – специалистов сельского хозяйства. В других случаях привлечение к труду производилось путем милитаризации отдельных категорий (водники, слу-

жащие некоторых центральных учреждений и др.). Общий же закон, подтверждающий практическое проведение всеобщей трудовой повинности, был издан СНК РСФСР 29/I–1920 г. (С. У. №8, ст. 49). Этот акт предусматривал возможность проведения различных массовых трудовых повинностей, а также трудовых мобилизации лиц различных профессий. Проведение этой работы было возложено на особый междуведомственный орган при НКТ – Главкомтруд, наделенный очень широкими полномочиями. За этим законом последовал ряд отдельных законов и постановлений о привлечении к труду различных категорий, начиная от квалифицированных специалистов и кончая лицами нескольких старших возрастов, не призванных в Красную армию. Одновременно широко применялось временное привлечение к дополнительному труду (топливная повинность, пошивочная и др.). С уклоняющимися велась решительная борьба: допускались облавы, аресты и др. меры вплоть до предания суду Рев. Трибунала. Одновременно был создан и ряд трудовых армий (см. напр., декрет СТО о Первой Революционной Армии Труда от 15/I–1920 г., С. Уз. №3, ст. 15). Волна этих мобилизаций стала затихать лишь к 1921 г. В апреле 1921 г. была облегчена возможность перемены места работы (пост. СНК 9/IV–1921 г. – Бюллетень Трудового Фронта, №6), а во второй половине 1921 г. был проведен ряд демобилизаций. Переломным в этом отношении явился 1922 г., восстановивший добровольность найма.

В 1918 г. получила широкое развитие система профсоюзных тарифов, наряду с установлением госуд. органами минимума оплаты труда (первый из них – начало 1918 г.; постановления о минимуме, в связи с падением курса совзнаков, неоднократно переиздавались) и специальным регулированием оплаты служащих госаппарата. Однако самые тарифы довольно быстро превратились из соглашений в односторонние акты профсоюзов, получавшие формальную санкцию со стороны НКТ, а в апреле 1921 г. регулирование оплаты труда было целиком передано из НКТ в ВЦСПС (пост. СНК 22/IV–1921 г. о предоставлении ВЦСПС исключительного права разрешения всех тарифных вопросов, – С. У., №37, ст. 198).

В связи с падением курса совзнаков и проводившейся в этот период политикой бесплатного удовлетворения всех потребностей трудящихся, денежная часть зарплаты играла все меньшую роль. Натуральное же снабжение производилось по определенным твердым нормам. В результате, индивидуальная зарплата постепенно свелась к госуд. снабжению каждого работника всем необходимым, вне прямой зависимости от результатов личного труда. Правда, к концу этого периода выяснилась необходимость повышения личной заинтересованности трудящихся в результатах их труда, в связи с чем стали усиленно применяться различные фонды натурального премирования работников в строго регулируемом законом порядке.

Благодаря принудительности труда, жесткому государственному регулированию всех его условий при прямом участии профсоюзов, законодательство о трудовых конфликтах в 1919–21 г.г. совершенно отсутствовало: возникавшие крайне редко споры ликвидировались административным порядком.

Работа по охране труда, менее других связанная с формами экономической жизни, развивалась несколько замедленным темпом, в связи с тяжелой обстановкой гражданских войн, блокады и экономической разрухи, требовавших максимального напряжения всех сил и средств страны.

В связи с этим предусмотренные Кодексом 1918 г. месячные отпуска были сокращены до двухнедельных, кроме отпусков: во вредных произ-

водствах и для несовершеннолетних и на с/х работы (см. напр., пост. СТО 8/IV–1921 г. об отпусках в 1921 г. – С. Уз. №31, ст. 168); одновременно с уточнением правил о сверхурочных работах, пост. Сов. Раб. Кр. Оборона, опубл. 23/III–1919 г. разрешило Чусоснабарму в предприятиях, выполняющих экстренные работы по обороне, устанавливать сверхурочные работы до 12-часового рабочего дня (С. У. №53, ст. 506), а общее положение о тарифе 1920 г. закрепило эту 4 часовую норму для исключительных случаев, когда необходимость этих работ будет признана производственным союзом (см. §82 Общ. Пол. о Тарифе, С. У. №61–62, ст. 246). Но уже в 1921 г. эти правила были смягчены (см. пост. СНК 6/IV–1921 г. о сверхурочных работах, – С. У. №32, ст. 176). Таким образом, при сохранении общих положений о 8-часовом (6 для служащих во вредных производствах) рабочем дне, сверхурочные работы получили в этот период широкое применение в ряде отраслей промышленности. На вредных производствах, однако, эти работы почти не допускались.

Наряду с этим, ряд актов уточнил и конкретизировал общие нормы охраны труда, намеченные Кодексом 1918 г. (рабочее время в отд. производствах и учреждениях, правила о найме несовершеннолетних, нормы переноски тяжести, дополнительные отпуска по вредности и т. п.). Особого внимания потребовали также вопросы освобождения от принудительного труда в связи с возрастом, состоянием здоровья, семейным положением и проч.

Социальное страхование в это время было заменено социальным обеспечением: мед. помощь оказывалась за госуд. счет, заработок за время нетрудоспособности и пособия при материнстве выплачивались местом работы, инвалиды также обеспечивались государством; этот переход произошел уже в 1919 г., причем новый порядок продержался в течение всего обозреваемого периода.

Что касается эволюции самого НКТ, то ее можно охарактеризовать кратко тем, что от НКТ переходили к ВЦСПС одна за другой все основные функции, так что в начале 1921 г. в НКТ оставался только учет и распределение рабсилы и функции принудительного привлечения к труду (социальное обеспечение перешло к НКСО). На съезде профсоюзов в мае 1921 г. ставился делегатами вопрос о передаче в профсоюзы функций учета безработных и посылки на работу, т. е. фактически шла речь о ликвидации НКТ. Но новая экономическая политика поставила вопрос о полном пересмотре всего трудового законодательства и о необходимости сосредоточения в НКТ гос. функций регулирования труда.

IV.

Совершенно новый этап в развитии советского трудового законодательства начинается с момента введения новой экономической политики. Изменение системы и форм организации и ведения народного хозяйства естественно влекло за собой пересмотр системы регулирования труда и его условий.

При этом, как и следовало ожидать, этот пересмотр несколько отстал от реформы основ нашей экономики: в то время как первые основные акты, регулирующие нэп (о продналоге, товарообмене и др.), были изданы еще в 1921 г., дата издания новых трудовых законов приходится на конец 1921 г. и, главным образом, на 1922 г.

Основными моментами, предопределившими характер реорганизации нашего трудового законодательства, были следующие:

а) предприятия выделились при новой экономической политике в обособленные автономные единицы, действующие на началах хозяйственного расчета; отсюда вытекала необходимость точного определения прав и обязанностей сторон, участвующих в трудовом отношении;

б) индивидуализация условий трудовых отношений потребовала гибкости закона в смысле предоставления сторонам возможности маневрировать при определении условий труда; твердое нормирование в этих условиях оказалось непригодным: отсюда вытекала необходимость договорного регулирования условий труда;

в) установление и прекращение трудовых отношений в принудительном порядке (повинности и мобилизации) оказались принципиально несовместимыми с общей системой и практически ненужными, так как переход к мирному строительству освободил громадные кадры незанятой рабочей силы;

г) в связи с обособлением хозяйственной деятельности отдельных госуд. органов и отказом от жесткого нормирования условий труда возникла необходимость точно закрепить в законодательном порядке те минимальные обязанности нанимателей (законодательный минимум гарантий для работников), которые должны строго соблюдаться при любых условиях и в любой обстановке;

д) профсоюзы должны были отказаться от обязательного регулирования труда и выдвинуть в качестве основной своей задачи объединение и организацию наемных работников и представительство их интересов по всем вопросам труда и быта;

е) договорное регулирование труда с точным определением в этом порядке прав и обязанностей сторон, хозяйственная автономность нанимателей, изменение задач профсоюзов обусловили необходимость регулирования порядка разрешения разногласий и споров на почве установления условий труда и выполнения сторонами принятых на себя обязательств.

В соответствии с новыми принципами нашей хозяйственной и трудовой политики, широко применявшиеся массовые трудовые повинности были замечены для крестьянства трудгужналогом (закон 22/II–1921 г. С.. Уз. №78, ст. 658), сыгравшим на первое время строения госуд. бюджета довольно значительную роль. Введение трудгужналога означало одновременно подтверждение отказа от привлечения к принудительному труду, выражавшегося также в ликвидации прежних трудмобилизаций и повинностей и расформировании трудовых частей (пост. СТО 30/XII–1921 г.). 18/I–1922 г. было издано пост. СНК о порядке разрешения трудовых конфликтов в частных предприятиях (Бюллетень Трудфронта 1922 г., №3), на практике применявшееся и в отношении государственных. Как первичная инстанция для разрешения споров была указана (при наличии колдоговора) РКК; в остальных случаях решение конфликта предоставлялось еще профсоюзам, с правом обжалования их постановлений в органы НКТ, при последних были созданы особые конфликтные комиссии, деятельность которых приняла довольно широкие размеры (упразднение этих органов произошло уже после издания Кодекса 1922 г.). При этом первое положение об РКК (пост. НКТ 6/IV–1922 г., Бюллетень Трудового Фронта, №9), устанавливая паритетное представительство сторон, допускало в то же время решение всех споров по большинству голосов. 20/I–1922 г. было издано пост. СНК об оплате работников приостанавливаемых предприятий, гарантировавшее сохранение должности при приостановке на срок до двух месяцев, с оплатой за второй месяц в половинном размере.

Пост. През. ВЦИК 3/III – 1922 г. была введена обязательность найма через Отделы Труда, причем найм с последующей регистрацией

был разрешен лишь в случаях отсутствия необходимых работников на учете Отделов Труда при вербовке рабочей силы в других районах.

В начале 1922 г. в НКТ были переданы из ВЦСПС функции регулирования охраны труда и тарифная работа, причем НКТ и ВЦСПС особым обращением подтвердили, что профсоюзы не должны более издавать от своего имени обязательных постановлений по вопросам труда («Труд», №120, 3/VI–1922 г.).

27 апреля 1922 г. было издано 2 закона: об отпусках на 1922 г. один раз в году (на две недели после 6 мес. работы и на 4 недели во вредных производствах и для подростков) и о штрафах за нарушение законов по охране труда (Изв. НКТ, №1/10). Право наложения штрафов было предоставлено исключительно нарсуду.

2/V–1922 г. было издано пост. ВЦИК о нормах брони подростков (Изв. НКТ, № 4/13), действующее и в настоящее время.

30/VII–1922 г. СНК установил обязательность выдачи всем наемным работникам расчетных книжек (Изв. НКТ, №7/16).

13/VII–1922 г. было издано Положение о прим. камерах и трет. судах, а 23/VIII–1922 г. о коллективных договорах (Изв. НКТ, №7/16), основные положения которых вошли затем в КЗоТ.

Возврат к системе социального страхования был декретирован еще 15/XI–1921 г. (Бюллетень Трудового Фронта, №27), причем проведение страхования было возложено сначала на аппарат НКСО. Тариф страховых взносов был установлен 2/I, 12/I и 5/II–1922 г.; установление же отдельных видов страхования и фактический переход на новую систему произошли в конце 1921 г. и начале 1922 г.

Как видно из этого краткого обзора, законодательство конца 1921 г. и первой половины 1922 г. наметило уже большинство основных положений о регулировании труда при нэпе. Оставалось свести воедино отдельные законы, заполнить обнаружившиеся при сводке пробелы и выровнять отдельные шероховатости и дефекты по различным вопросам. Это и было сделано в КЗоТ 1922 г.

V.

Излагать всем известное содержание Кодекса 1922 г. не входит в наши задачи.

Основные же принципы, легшие в его основу, следующие:

а) единая система регулирования наемного труда независимо от различия хозяйственных укладов, наблюдающихся в переходный период (государственные предприятия, частнокапиталистические, крестьянские трудовые хозяйства, кооперация и проч.): во всех них труд регулируется единым Кодексом. То же единство (в основном) Кодекс установил и в отношении различных по своим техническим и производственным условиям предприятий и учреждений; только в отношении квартирников и вольнонаемных работников военного ведомства Кодекс предусмотрел издание особых законов. Таким образом, за этими двумя изъятиями Кодекс охватил своими правилами всякий наемный труд, где бы, кем и в какой форме он ни применялся.

б) предоставление сторонам (нанимателю, с одной стороны, работникам и профсоюзам – с другой) устанавливать трудовые отношения и определять условия труда по взаимному соглашению, с теми ограничениями договорной свободы, которые прямо установлены в законе;

в) закрепление определенного минимума гарантий для трудящихся, определенного уровня условий труда, обязательного во всех случаях найма (ежегодные отпуска, ограниченное 8 и 6 часами рабочее время,

гарантии против произвольного увольнения, гарантированный минимум зарплаты и проч.). При этом Кодекс наметил реальный, осуществимый на данной ступени развития производительных сил минимум, для чего пришлось отказаться от некоторых норм, декларированных ранее (напр., предоставления всем без исключения работникам ежегодного месячного отпуска). С другой стороны, переход к мирному строительству позволил значительно повысить некоторые гарантии (напр., установление крайне жестких рамок для применения сверхурочных работ);

г) сохранение в принципе возможности привлечения граждан РСФСР к трудовой повинности, но лишь в качестве исключения из общего правила о добровольности найма;

д) ограничение найма обязательным трудовым посредничеством органов НКТ.

Кодекс установил также две параллельные системы органов по разрешению трудовых конфликтов: РКК, Примкамеры и Третсуды, с одной стороны, и трудовые сессии народных судов – с другой (до того времени, пока были созданы и окрепли трудсессии, функционировали еще и конфликтные комиссии при органах НКТ; ликвидация их произошла только в апреле 1923 г.).

Вместе с тем Кодекс впервые дал правовую нормировку положения профсоюзов, как самостоятельных в своей внутренней жизни органов, пользующихся правом представлять интересы работников по всем вопросам их труда и быта, закрепил важнейшие правила по охране труда и проч.

Пятилетний опыт практического применения Кодекса 1922 г. показывает полную жизненность и целесообразность всех его основных положений.

VI.

Последующее развитие трудового законодательства шло, главным образом, по линии уточнения трудовых законов в связи с практикой их применения. Прежде всего. Кодекс установил только основные, важнейшие положения, без детальных правил и практических указаний по отдельным, иногда только вскользь затронутым вопросам. Между тем, трудовые отношения требуют максимально-точного регулирования, так как они дают благодарную почву для возникновения различного рода споров и конфликтов. Такое уточнение проводилось (и проводится) путем издания специальных законов и ведомственных актов, причем необходимость дополнительного законодательства была учтена при самом издании Кодекса: ст. III пост. ВЦИК 9/XI–1922 г. «О введении в действие КЗоТ РСФСР, изд. 1922 г.» указывает, что «порядок применения и проведения в жизнь настоящего Кодекса определяется постановлениями и инструкциями СНК, СТО и НКТ». Действительно, в течение 1922–27 гг. законодательными органами, а главным образом, НКТ СССР и НКТ союзных республик был издан ряд постановлений, инструкций и циркуляров, детализирующих отдельные вопросы. Так напр., сначала ежемесячно, а с 1926 г. каждые 3 месяца издаются постановления об обязательном минимуме зар. платы, издан ряд актов о регистрации колдоговоров, положения (законодательные и ведомственные) о РКК, Примкамерах и Третсудах, правила о надзоре за законностью их решений, о порядке разрешения сверхурочных работ, правила об очередных отпусках и компенсациях за них, о порядке исчисления среднего заработка, постановления по вопросам увольнения работников, многочисленные постановления по социальному страхованию и др.

Наряду с этими постановлениями, охватывающими, как и Кодекс, всех работающих по найму, издано еще большое число различных актов, регулирующих те или иные условия труда отдельных категорий работников: о тарифе ответственных работников, о рабочем времени на ж.-д. и водном транспорте, в лечебных заведениях, в предприятиях связи и у служащих, о дополнительных отпусках, о спецодежде, о сокращенном рабочем дне в отдельных профессиях, правила об устройстве и содержании различных промышленных предприятий и др. Общее число всех этих дополнительных актов чрезвычайно велико; они не всегда достаточно увязаны между собой и пр. Словом, громоздкость и техническое несовершенство дополнительного к Кодексу законодательства крайне затрудняют пользование им. Однако иного пути до сих пор не было:

Жизнь требовала уточнений Кодекса, и без этих дополнительных актов применение многих его частей было бы просто невозможно.

В виду крайнего обилия материала, мы не будем останавливаться на содержании тех актов, роль которых по существу не выходит за пределы общих указаний Кодекса; необходимо, однако, хотя бы бегло остановиться на тех из них, которые внесли в Кодекс какие-либо новые моменты. Дело в том, что универсализм нашего Кодекса, которым он выгодно отличается от казуистического рабочего законодательства буржуазных стран, препятствует в отдельных случаях проведению его в жизнь. К тому же, хотя Кодекс и регулирует *всякий наемный труд*, но он по преимуществу рассчитан на важнейший случай применения наемного труда, – именно на работу основных кадров пролетариата в промышленных предприятиях. Таким образом, Кодекс оказался мало применим на работах, качественно отличных от этого основного случая. В результате потребовался ряд специальных актов, регулирующих условия труда других работников (кроме квартирников – пост. СНК РСФСР 2/VI–1923, С. У №63, ст. 611 и вольнонаемных работников Военвеха – пост. ЦИК и СНК СССР 17/VII–1927 г., Изв. ЦИК, №196). Эти специальные законы построены по двум типам. Законы первого типа совершенно исключают применение Кодекса и вполне заменяют его в соответствующей сфере. По этому типу построены: временные правила об условиях труда в трудовых крестьянских хозяйствах (пост. СНК СССР 18/IV–1925 г.), основные положения об ученичестве у кустарей, ремесленников (пост. ЦИК и СНК СССР 15/X–1926 г. – С. 3., №71, ст. 543) и изданные в его развитие республиканские акты, новый закон об условиях труда на лесозаготовках и сплаве, исправительно-трудовые кодексы.

Во втором случае специальные законы устанавливают только отдельные изъятия из Кодекса, с заменой соответствующих норм Кодекса особыми правилами. Незатронутые же специальным законом положения Кодекса применяются на общих основаниях. К этой группе относятся: пост. ЦИК и СНК СССР 4/VI–1926 г. об условиях труда на сезонных работах (С. 3. №40, ст. 290), пост. ЦИК и СНК СССР 14/I–1927 г. «О временных рабочих и служащих» (С. 3. №9, ст. 80), пост. ВЦИК и СНК РСФСР об условиях труда домашних работников (8/II–1926 г., С. У. №8, ст. 57) и аналогич. законы др. союзных республик, уставы службы по местам заключения (пост. ВЦИК и СНК РСФСР 23/III–1925 г., – С. У. №16, ст. 98 и аналогичные законы др. союзных республик), положения о службе Раб.-Крест. Милиции (пост. ВЦИК и СНК РСФСР 28/IX–1925 г., С. У., №68, ст. 539), упомянутые выше законы о квартирниках и вольнонаемных работниках военного ведомства.

При этом акты первой группы, устанавливающие правила, значительно отличающиеся от Кодекса в целом, исходят не только из техни-

ческих условий выполнения той или иной работы, но учитывают также и особые бытовые (в частности материальные) условия, в которых находится в данном случае наниматель (крестьянин или кустарь) и работники; напр., законы республики об учениках у кустарей и ремесленников допускают использование учеников в известных пределах на полевых работах.

Что же касается законов второго типа, то вводимые ими особые правила исходят по преимуществу из технических и производственных условий работы, устанавливая только связанные с последними изъятия (напр., не предоставление отпуска сезонным рабочим, поскольку отпуск по существу дается за 1 год работы, а охватываемые специальным законом сезонные работы должны продолжаться не более 6 месяцев в году).

В результате наличия ряда отмеченных нами специальных законов формула ст. I Кодекса о распространении его на все случаи применения наемного труда (с оговорками о квартирниках и вольнонаемных работников Военвезда) фактически приблизилась к другой: Кодекс распространяет свое действие на все случаи применения наемного труда за исключениями, устанавливаемыми специальными законами.

Вторая эволюция Кодекса еще только намечается.

Дело в том, что основной принцип Кодекса – установление гарантированного минимума, с правом сторон устанавливать улучшенные условия в договорном порядке – вступает на данной стадии хозяйствования СССР в некоторое противоречие с хозяйственной политикой союза. Если бы каждый трест, синдикат, транспортные предприятия и пр. действительно представляли собою совершенно самостоятельную хозяйственную единицу, преследующую собственные цели и свободную в распоряжении своими средствами, право этих органов самостоятельно регулировать условия труда в своих предприятиях не вызывало бы никаких сомнений. Однако такое положение вещей означало бы отсутствие всякого плана и системы ведения народного хозяйства. Но одним из существенных моментов, отличающих существующий в настоящее время в СССР хозяйственный строй от строя капиталистических государств, является именно планирование нашего хозяйственного развития, учет всех приходных и расходных статей, регулирование характера и темпа нашего хозяйственного роста. А правильное составление и проведение в жизнь контрольных цифр, планов развития и т. д. возможно только лишь при наличии единого регулирующего центра, санкционирующего проведение всех намечаемых мероприятий в централизованном порядке. Отсюда вытекает и необходимость ограничения самостоятельности хозяйственных органов, в том числе и по вопросам регулирования условий труда.

Сказанное еще в большей мере относится к учреждениям, проходящим по государственному и местному бюджетам: совершенно невозможно составить бюджет, если точно не предопределить расходы на будущее время, в том числе и расходы на содержание личного состава.

Помимо чисто хозяйственных соображений, необходимость согласованной деятельности различных предприятий обуславливается и другими, напр., политическими соображениями. В частности, напомним общеизвестное стремление законодательных, партийных и профессиональных органов при повышении зар. платы подтягивать к среднему уровню наиболее отсталые группы (напр., работников ж.-д. транспорта) и не допускать слишком резких разрывов между оплатой рабочих высокой и низкой квалификации. По всем этим причинам превышение в договорном порядке (по госпромышленности) норм Кодекса ограничивается различного рода директивами, издаваемыми государственными органами (напр., приказами ВСНХ СССР), что вводит заключение соглашений в определенные рамки.

Так напр., если 2–3 года тому назад предоставление по кол. договору всем работникам месячного отпуска за год работы встречалось очень часто, то сейчас месячные отпуска, как правило, предоставляются теми же договорами только отдельным профессиям, не включенным в издаваемые НКТ перечни.

В результате, на практике устанавливаемые Кодексом минимальные нормы приближаются к твердым нормам, хотя это прямо и не устанавливается в законе.

В отдельных же случаях для госорганов минимальные нормы прямо заменены (или дополнены) твердыми и максимальными. Так напр., существует твердый тариф оплаты ответственных политических работников (пост. НКТ СССР 31/III–1925 г. – «Изв. НКТ», №39, с последующими дополнениями), имеются определенные ограничения в отношении оплаты специалистов, проводится нормирование (установление твердых ставок) оплаты труда госуд. служащих (пост. СНК СССР 9/VI–1925 г., С. 3. №42, ст. 321 и 22/IX–1926 г., – С. 3. №67, ст. 514 и др.), которое постепенно должно охватить и работников хозрасчетных предприятий.

На тексте Кодекса, однако, этот процесс пока отразился только в двух случаях, на которых мы остановимся ниже.

VII.

Прямые изменения текста Кодекса имели место за эти 5 лет лишь в единичных случаях.

Если не считать формальных поправок, заключающихся в пополнении ст. 1 Кодекса примечаниями II и III (о сезонных и о временных рабочих и служащих) и замены текста ст. 93 отсылкой к ГК Союзных Республик, почти без изменения ее содержания, то эти изменения были следующие.

В связи с отказом от обязательности найма через Биржи Труда и сохранением за органами НКТ лишь монополии трудового посредничества, текст ст. ст. 5–10 Кодекса заменен правилами, установленными пост. ЦИК и СНК СССР 2/I–1925 г. (С. 3., № 2, ст. 15).

В ст. 34 срок максимального действия срочного трудового договора при найме в отдаленные местности установлен в 3 года.

В п. «е» ст. 47 число прогулов работников в месяц, дающее право нанимателю расторгнуть договор, уменьшено с 6 до 3.

Ст. 81 дополнена (для госорганов) новыми детальными правилами об оплате командировок (пост. ЦИК и СНК 14/I–1927 г. «Изв. НКТ», №4), устанавливающими наряду с минимальными нормами также ряд твердых и максимальных.

Намечено изменение ст. 82 (о переводах), причем проект нового закона построен по типу закона об оплате командировок.

В ст. 112 максимальное число особых дней отдыха, устанавливаемых на местах, ограничено 8 (пост. ВЦИК 5/V–1925 г., – С. У. №29. ст. 205).

Ст. 171 изменена в том смысле, что при конфликтах в госуд. учреждениях и предприятиях по вопросам заключения и толкования кол. договоров, право требовать назначения принудительного арбитража принадлежит также и хозорганам.

Ст. ст. 187 и 189 фактически утратили силу в связи с изданием ЦИК и СНК СССР 28/VIII–1925 г. нового Положения о социальном страховании инвалидов труда (С. 3., №57, ст. 429).

Если сопоставить этот незначительный сравнительно список с теми изменениями, которые претерпели за это время другие Кодексы (в ча-

стности гражданский), то окажется, что трудовой Кодекс оказался намного прочнее и устойчивее остальных.

Наше трудовое законодательство нуждается, однако, в некотором упорядочении с конституционной точки зрения.

Вводный закон к Кодексу 1922 г., изданному еще до окончательного оформления Союза ССР, гласит: «действие настоящего Кодекса распространяется на всю территорию РСФСР и всех союзных и автономных советских республик и областей» (раздел V). Однако, в Укр. ССР 2/XII–1922 г. Кодекс был введен в действие на территории УССР с теми изменениями, которые вытекают из организационной структуры УССР (замена слов «НКТ РСФСР» словами «Упол. НКТ УССР» и пр.). В других республиках Кодекс первоначально применялся автоматически, но последующие изменения текста Кодекса производились уже в каждой союзной республике самостоятельно, путем постановлений ЦИК и СНК союзных республик. Пленум Верховного Суда СССР в заседании 3/X–1925 г. установил, что «пост. Президиума ЦИК СССР от 13/VIII 1923 г. об утверждении декретов и постановлений ВЦИК и СНК РСФСР лишь подтверждает силу действия этих законов, не превращая их в общесоюзные, вследствие чего КЗоТ нужно считать республиканскими». Это постановление было подтверждено През. ЦИК СССР 8/I–1926 г. («Вестник Верховного Суда СССР» 1926 г. № 2).

В результате Кодекс 1922 г. формально утратил свое единство для всей территории СССР. По существу тексты 6 кодексов совпадают почти полностью, но все же между ними есть некоторые различия несущественного характера. Так напр., законы о сезонных и временных рабочих в большинстве республик включены примечаниями к ст. I Кодекса, а в ЗСФСР – ст. 34, различны в отд. республиках новые тексты ст. ст. 81 и 171, утратившие силу ст. ст. 187 и 189 формально отменены только на Украине и проч.

Наряду с Кодексами Союзных Республик действует на территории СССР и ряд общесоюзных законов: об условиях труда батраков в трудовых крестьянских хозяйствах, о сезонниках, о временных рабочих и служащих, положение об оплате командировок, ряд актов по социальному страхованию и проч.

Создалось чрезвычайно своеобразное положение, когда основное законодательство о труде формально является республиканским, а общесоюзное законодательство предусматривает изъятия по применению республиканских законов о труде к отдельным категориям трудящихся или разрешает от случая к случаю отдельные возникающие вопросы.

Таким образом, как по существу, так и с формальной стороны чрезвычайно назрел вопрос об издании общесоюзного КЗоТ.

Законные основания для издания Кодекса имеются в конституции СССР, п. «р» ст. I которой относит к компетенции Союза ССР «установление основных законов о труде». Разработка проекта была начата еще в 1923 г. Сначала она велась особой комиссией при ЦИК СССР, а позже – НКТ СССР и ВЦСПС. Проект был проработан в 1925 г. в комиссии законодательных предположений при СНК СССР, и по нем были получены отзывы Союзных Республик, после чего в 1926 г. Проект был вновь проработан НКТ СССР и ВЦСПС. IV Всесоюзный Съезд Советов СССР обратил особое внимание на этот вопрос и «в целях обеспечения единства трудового законодательства» поручил правительству «в кратчайший срок издать основной закон о труде» (п. 27 пост. IV Съезда от 26/IV–1927 г. О состоянии и перспективах развития промышленности СССР).

Таким образом, вопрос о срочном издании нового общесоюзного Кодекса разрешен в положительном смысле.

Как видно из предыдущего, новый Кодекс не должен внести каких-либо существенных изменений в действующее сейчас трудовое законодательство. Но издание его устранил ряд существующих формальных неясностей и позволит заново переработать всю действующую систему норм, упростить ее, объединить в ряд связанных актов. Этот, казалось бы, несущественный вопрос имеет большое практическое значение: действующие сейчас правила, наслонившиеся в течение ряда лет, настолько многочисленны, сложны и иногда противоречивы, что разбираться в них чрезвычайно трудно. Трудовые законы перестали быть доступными тем, для чьей защиты они предназначены.

Издание общесоюзного Кодекса поможет также разграничить права Союза ССР и Союзных Республик.

Основное же значение нового Кодекса будет состоять в том, что он точно установит и закрепит те основные положения, на которых должен применяться наемный труд в СССР, и тем обеспечит трудящимся СССР определенный, единый для всего СССР уровень правовых гарантий.