

Т.А. Истомина

**О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ
ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ
В СОВЕТСКОЙ РОССИИ***The author investigates the Soviet labour legislation.*

Материальную основу любого общества составляет трудовая деятельность людей. Труд является не зависимым от любых общественных форм условием существования человека и составляет его вечную естественную необходимость. Все, чем мы пользуемся в обыденной жизни, начиная от канцелярской скрепки и кончая сложной автоматической системой машин, — результат целенаправленной деятельности многих поколений людей.

Организация труда как в масштабе всего общества, так и в рамках отдельного хозяйства складывается под воздействием объективных и субъективных факторов. Ее объективную основу составляют производственные отношения, возникающие независимо от воли и сознания людей и развивающиеся по установленным законам природы и общества. История материальной культуры и духовного развития человеческого общества свидетельствует о непрерывном прогрессе в развитии орудий производства и методов труда, их преемственности в процессе смены способов производства, обогащении производственного опыта, способов и навыков в организации труда.

Свержение самодержавия в России в феврале 1917 г., резкое изменение соотношения классовых и политических сил в стране, усиление рабочего и профсоюзного движения, давление революционных, в том числе радикальных сил, — все это привело к активизации деятельности по осуществлению реформ трудового законодательства. В значительной мере они отражали требования рабочего движения и в немалой мере — объективную необходимость буржуазной модернизации страны.

Наличие двоевластия в стране привело к тому, что законодательские функции выполняли два органа: Временное правительство, принимавшее акты, имевшие силу закона, и Советы рабочих и солдатских депутатов, которые издавали постановления и распоряжения, относившиеся, в частности, к правовому регулированию труда, а также заключали с организациями предпринимателей соглашения, часть которых была санкционирована Временным правительством. Наиболее известное из них — соглашение между Петроградским советом рабочих депутатов и обществом фабрикантов и заводчиков (март 1917 г.). В этом соглашении был закреплен (вплоть до издания соответствующего закона) 8-часовой рабочий день и 7-часовой рабочий день накануне воскресений без уменьшения заработной платы и были учреждены два новых для России органа: фабричные комитеты и примирительные камеры. Эти нововведения отражали требования рабочего движения и пользовались широкой поддержкой общественных, в том числе либеральных, сил¹.

Фабрично-заводские комитеты должны были избираться на фабриках и заводах из числа рабочих данного предприятия на основе всеобщего равного избирательного права. На комитеты были возложены следующие задачи: представительство рабочих в их сношениях с правительственными и общественными учреждениями; формулировка мнений по вопросам общественно-экономической жизни рабочих; разрешение вопросов, касающихся внутренних взаимоотношений между самими рабочими; представительство рабочих перед администрацией и владельцами предприятий; согласие на проведение сверхурочных работ.

Примирительные камеры из равного числа выборных представителей от рабочих и администрации должны были учреждаться на заводах и фабриках для разрешения недоразумений, возникающих во взаимоотношениях владельца

предприятия, администрации и рабочих. При недостижении соглашения в примирительной камере предприятия спор должен был быть перенесен на разрешение центральной примирительной камеры, состоявшей из равного числа выборных от советов рабочих депутатов и общества фабрикантов и заводчиков.

7 марта 1917 г. Петроградский совет рабочих и солдатских депутатов вынес постановление о введении 8-часового рабочего дня, которое Временное правительство, однако, не узаконило. На многих предприятиях, особенно в промышленных центрах, рабочие самовольно вводили 8-часовой рабочий день.

Число актов по труду, принятых Временным правительством, было невелико, и они в основном санкционировали то, что фактически возникало в общественной жизни в ходе развития революционных событий под напором масс.

12 апреля 1917 г. было издано Постановление о собраниях и союзах, которое признало за всеми гражданами право образовывать общественные объединения в целях, не противоречащих уголовным законам. Однако регистрационный порядок возникновения общественных объединений сохранился, и право вступать в обязательственные отношения было предоставлено лишь тем обществам и союзам, уставы которых были зарегистрированы судебной властью (в регистрационных отделах окружных судов).

23 апреля было издано Постановление о рабочих комитетах в промышленных заведениях. Это постановление легализовало рабочие комитеты на предприятиях, которые могли создаваться по предложению по крайней мере 1/3 работников, и возложило на них следующие функции: представительство рабочих перед администрацией по вопросам их взаимоотношений (заработная плата, рабочее время, правила внутреннего распорядка и т. п.); урегулирование вопросов, касающихся взаимоотношений между самими рабочими; представительство рабочих в их сношениях с правительственными и общественными учреждениями; культурно-просветительная деятельность среди рабочих и иная деятельность, направленная на улучшение их быта. Было узаконено участие рабочих комитетов в составлении правил внутреннего распорядка. Согласно разъяснению Министерства труда (август 1917 г.) владельцы предприятий имели право увольнять членов фабрично-заводских советов только при согласии примирительной камеры.

Таким образом, это постановление в основном воспроизвело содержание соглашения, заключенного незадолго до этого Петроградским советом с предпринимателями.

В августе 1917 г. Временное правительство утвердило Положение о примирительных камерах и третейских судах. Они создавались для разрешения трудовых конфликтов. Примирительные камеры учреждались в территориальных районах или отраслях промышленности. Третейские суды были второй инстанцией при разрешении трудовых споров.

Своим Постановлением от 11 октября Временное правительство запретило под угрозой административной кары наложение каких-либо денежных взысканий на рабочих властью заведующих предприятиями. Таким образом, были отменены дисциплинарные штрафы, существовавшие в России с самого начала формирования промышленного производства и ставшие предметом юридической регламентации с 1886 г. Впрочем, в одном случае дисциплинарный штраф был сохранен в скрытой форме: опоздавшие более чем на четверть часа рабочие не допускались к работе до перерыва или до следующего дня и лишались заработка за это время.

25 августа Временное правительство утвердило Положение о биржах труда. Они учреждались городскими и земскими общественными управлениями в населен-

ных пунктах с числом жителей не менее 50 тыс. Управление биржами труда возлагалось на комитеты, состоявшие из равного числа представителей профсоюзов работников и организаций предпринимателей, под председательством нейтрального лица, избираемые городскими думами или земскими учреждениями. Биржи должны были вести регистрацию спроса и предложения рабочей силы, оказывать посреднические услуги, разрабатывать статистику рынка труда.

Итак, как выглядит советское трудовое право в исторической ретроспективе? Прежде всего следует признать, что в нашей стране в XX в. был сформирован специфический тип трудового права, который во многом отличался от зарубежных национальных систем правового регулирования труда. После Октября 1917 г. в развитии правового регулирования труда произошел перелом, качественный скачок.

Нельзя не видеть, что советское трудовое право воплощало своего рода «социальный контракт» между государством и трудящимися, в соответствии с которым государство обеспечивало работникам определенные и реальные социальные блага (полную занятость, стабильность рабочего места, профсоюзные права, социально-бытовые льготы), а работники, со своей стороны, сохраняли лояльность по отношению к государству и мирились с его тоталитарным характером, с несвободой в обществе, с массовыми репрессиями и принудительным трудом².

Советское трудовое право было крайне идеологизировано. Его концептуальной основой были неколебимые догмы: строительство социализма и коммунизма, отрицание частной собственности и эксплуатации человека человеком, диктатура пролетариата, роль государства как главного инструмента общественных преобразований, роль труда, право на труд и обязанность трудиться, преимущества коллективистских начал в общественной жизни. Однако следует признать, что на разных этапах развития нашей страны после октября 1917 г. трактовка этих понятий менялась. Неоднократно происходившие повороты политической линии, изменения нюансов официальной идеологии оказывали серьезное воздействие на трудовое законодательство и трудовую теорию. Это отчетливо видно при рассмотрении истории советского трудового права по этапам, отразившим противоречия, капризы, драматизм советской эпохи.

Советское трудовое право появилось в результате коренных революционных преобразований в России после захвата власти большевиками. Советская власть без промедления стала формировать новое трудовое законодательство на основе программных установок и требований РСДРП.

29 октября (11 ноября) 1917 г. был принят Декрет Совета народных комиссаров о восьмичасовом рабочем дне². Он касался продолжительности рабочего времени и времени отдыха, а также охраны труда женщин и молодежи.

В тот же период появился первый акт советского законодательства, касавшийся коллективных договоров. 2 июля 1918 г. СНК одобрил Положение о порядке утверждения коллективных договоров (тарифов), устанавливающих ставки заработной платы и условия труда. Не вводя обязанности заключения коллективных договоров, Положение детально определяло их содержание и предусматривало, что в них должны указываться: порядок приема на работу и увольнений, рабочее время и время отдыха (продолжительность рабочего дня, перерывы на обед, сверхурочные работы, отпуска), заработная плата, норма выработки, организация производственного ученичества, порядок рассмотрения споров, вытекающих из коллективных договоров. В коллективном договоре должен был быть предусмотрен срок, на который он заключен, и порядок его изменений.

В условиях Гражданской войны 1918-1920 гг., тотальной разрухи, катастрофического обнищания населения

советская власть предпринимала отчаянные усилия, чтобы одержать победу, отразить натиск контрреволюции. Одновременно осуществлялись преобразования в экономике (национализация крупных и средних предприятий, сокращение сферы денежного обращения, ограничение свободы торговли), принимались меры по возрождению народного хозяйства. Этому была всецело посвящена деятельность государственного аппарата, и именно это считалось главной целью принимаемого законодательства. В деятельности государственных органов преобладали насильственные методы, зачастую в жестокой форме, соответствовавшей идеологическим установкам диктатуры пролетариата.

Многие меры экономической и социальной политики того времени, получившей название политики военного коммунизма, были вызваны экстремальной обстановкой, требовавшей мобилизации всех скудных ресурсов, крайнего напряжения сил ради выживания советской власти. Однако в законодательстве военного коммунизма отразились не только чрезвычайные обстоятельства тех лет, но и преобладавшие тогда в руководстве коммунистической партии и советского правительства представления о преобразованиях, необходимых для строительства социализма в нашей стране. Большая роль в осуществлении этих преобразований отводилась трудовому законодательству. Поэтому именно с него началась кодификационная работа по созданию фундамента советского права.

В декабре 1918 г. был принят Кодекс законов о труде – первый относительно широкий и комплексный по содержанию акт советского трудового законодательства, своего рода конституция труда, положившая начало череде последующих кодификаций этого законодательства и заложившая основу дальнейшего развития советского трудового права.

КЗоТ подытожил законодательство о труде первого года советской власти. Он закрепил многие нормы предшествовавших ему юридических актов по труду, в том числе коллективных договоров, дополнил ранее действовавшие нормы, подразделив нормативный материал на 9 разделов, расположенных в следующей последовательности: «О трудовой повинности»; «Право на применение труда»; «Порядок предоставления труда»; «О предварительном испытании»; «О переводе и увольнении трудящихся»; «О вознаграждении за труд»; «О рабочем времени»; «Об обеспечении надлежащей производительности труда»; «Об охране труда».

КЗоТ 1918 г. наглядно отразил особенности социальной политики советского государства в период военного коммунизма, в которой сочеталось принуждение к труду, зачастую в самой жесткой и даже жестокой форме, и довольно высокий для тех лет провозглашенный уровень трудовых прав работников, охраны труда, предоставление профсоюзам особых прав и полномочий в сфере правового регулирования труда³.

Обращает на себя внимание, что КЗоТ 1918 г. делал акцент на производственной функции трудового права, на обеспечении предприятий необходимой рабочей силой, на содействии росту производительности труда. Символично то, что трудовой повинности посвящен первый раздел Кодекса, а охране труда – последний. Специальный раздел был посвящен обеспечению надлежащей производительности труда.

Следует отметить, что на практике в полной мере действовали нормы, относившиеся к принудительному труду, к правам профсоюзов, и в самой минимальной степени – остальные нормы, которые в связи с условиями войны и в обстановке хозяйственной разрухи в значительной мере остались на бумаге⁴.

Первый советский КЗоТ установил оставшуюся и при дальнейших кодификациях трудового законодательства так называемую узкую сферу действия трудового права

(трудовые отношения только рабочих и служащих и домашних работников) и содержал ряд принципиальных положений, относившихся к трудовому праву в целом и к его отдельным институтам, большое число норм, юридических конструкций, которые составили остов, сердцевину советского трудового права и в том или ином виде остались в нашем законодательстве до сегодняшнего дня. Вместе с тем многие нормы и положения КЗоТа 1918 г. впоследствии были отменены или существенно скорректированы.

В начале 20-х гг. в истории нашей страны произошел крутой поворот. В соответствии с решениями X съезда РКП(б) советская власть объявила о введении новой экономической политики, допускавшей до определенных пределов частную собственность, свободную торговлю, свободу предпринимательства, частнохозяйственную деятельность наряду с хозяйством государственным. Коммерческие принципы внедрялись и в управление государственными предприятиями. Россия сделала первую после октября 1917 г. попытку вернуться к рыночной экономике.

Новая кодификация трудового законодательства в 1922 г. имела целью заменить КЗоТ 1918 г., созданный для осуществления «красногвардейской атаки на капитал», новым Кодексом, призванным регулировать трудовые отношения в условиях перехода к рынку, который, как провозглашал В.И. Ленин, утверждался в нашей стране «все-речь и надолго».

Второй советский Кодекс законов о труде, одобренный IV сессией ВЦИК IX созыва 30 октября 1922 г., завершил формирование советского типа трудового права. Используя многие нормы и конструкции КЗоТа 1918 г., новый КЗоТ РСФСР вместе с тем существенно отличался от своего предшественника как по структуре, так и по содержанию. Оставшись «мини-кодексом», «кодексом-конституцией», КЗоТ 1922 г. не только больше прежнего Кодекса по объему (192 статьи против 137), но и значительно шире по содержанию.

КЗоТ 1922 г. по сути дела окончательно конституировал основные институты советского трудового права, дав им нормативное содержание. В 17 разделах этого Кодекса можно видеть каркас таких институтов советского трудового права как трудовой договор, коллективный договор, положение профсоюз, дисциплина труда, заработная плата, гарантии и компенсации, нормы труда и сдельные расценки, рабочее время, время отдыха, техника безопасности и гигиена труда, охрана труда женщин и молодежи, материальная ответственность работников за ущерб, нанесенный имуществу предприятия, социальное страхование.

Главное отличие Кодекса 1922 г. от его предшественника заключается в его концепции и функциональной направленности; он был создан для функционирования в условиях, принципиально отличных от военного коммунизма. Советское государство признало необходимость развития рынка, многоукладности и легализовало в определенных пределах первооснову рыночной экономики — право частной собственности и свободу предпринимательства. Это делало необходимым существенное реформирование сложившегося трудового права.

В отличие от КЗоТа 1918 г., основная направленность и пафос которого заключались в полном отрицании рыночных отношений, вселили и монополизме государства, тотальном принуждении, Кодекс 1922 г. включал частноправовые начала, — правда, в четко обозначенных государством пределах. Ленинская концепция нэпа устанавливала жесткие границы действию рыночных сил, полностью отвергала идеи экономического либерализма и делала акцент на социальную ориентацию экономики путем активного использования государственных рычагов.

В КЗоТе 1922 г. была сделана попытка сформировать трудовое право, призванное функционировать в условиях

государственного социализма, признающего жестко регулируемый рыночную экономику, трудовое право с оптимальным, с точки зрения правящей партии, сочетанием публично-правовых и частноправовых начал, трудовое право, учитывающее реалии и специфику России того времени, ее прошлый опыт, как дореволюционный, так и послереволюционный.

КЗоТ 1922 г. остается первоосновой нашего трудового права, хотя в последующие годы многие его нормы, конструкции, принципиальные подходы претерпели существенные изменения в связи с отказом от нэпа и политическими катаклизмами последующих лет, которые привели, в частности, к реставрации многих элементов правового регулирования труда периода военного коммунизма.

Современные реалии России, необходимость выбора наиболее подходящей для нашей страны модели рыночной экономики делают ознакомление с трудовым законодательством, принятым в годы нэпа, интересным и поучительным, особенно в связи с предполагаемым принятием трудового кодекса, призванного содействовать формированию в России экономики рыночного типа и вместе с тем в полной мере учитывающего своеобразие России, ее исторического пути и, в частности, уроки не удавшегося в 20-х гг. перехода к рынку.

Следующим этапом гласного реформирования стало 15 июля 1970 г., когда Верховный Совет СССР одобрил Закон «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде» (далее Основы законодательства о труде, или Основы). Это был первый в советской истории общесоюзный закон о труде кодификационного характера, объединивший все основные нормы, регулировавшие труд рабочих и служащих. Основы законодательства о труде, вступившие в силу с 1 января 1971 г., сформировали фундамент для всей системы советского трудового законодательства, обеспечивали его единство в масштабах СССР и в значительной мере определили дальнейшее развитие трудового права, стали его эталоном.

Основы законодательства о труде внесли в действовавшее законодательство немало новых моментов, как правило, улучшавших положение работников, повышавших уровень правовых гарантий для трудящихся. Это относилось ко многим институтам трудового права, например, к трудовому договору. В регулировании его можно отметить следующие новшества: запрещение необоснованного отказа в приеме на работу (ст. 9); ограничение прав администрации при временном переводе работников на другую работу в случае производственной необходимости или простоя и расширение гарантий сохранения заработной платы за переводимыми работниками (ст. 14); установление большей защиты работников при увольнении по инициативе администрации (отмена права увольнения работников в связи с привлечением к уголовной ответственности и пребыванием под стражей более 2 мес. (п. 7 ст. 15), а также в случае приостановки работ на срок более одного месяца по причинам производственного характера); увеличение с 2 до 4 месяцев срока отсутствия работника вследствие временной нетрудоспособности, дающего администрации право уволить работника, с установлением нового, льготного для работников правила, согласно которому за рабочими и служащими, утратившими трудоспособность в связи с трудовым увечьем или профессиональным заболеванием, место работы (должность) сохраняется до восстановления трудоспособности или установления инвалидности (п. 5 ст. 17); увеличение периода оплаты вынужденного прогула при увольнении без достаточных оснований с 20 дней до 3 месяцев (ст. 92); увеличение материальной ответственности должностных лиц, виновных в незаконном увольнении работников или незаконном переводе их на другую работу (ст. 93).

Новшества были внесены и в регламентацию условий и охраны труда: допущение неполного рабочего дня с опла-

той пропорционально отработанному времени или в зависимости от выработки (ст. 26); запрет замены ежегодного оплачиваемого отпуска денежной компенсацией (кроме случаев увольнения работника, не использовавшего отпуск (ст. 32); введение кратковременных отпусков без сохранения заработной платы (ст. 35); увеличение продолжительности ежегодных оплачиваемых отпусков с 12 до 15 рабочих дней (ст. 33); расширение охраны труда и гарантий занятости для беременных женщин и женщин-матерей (ст. 68, 73). Наконец, следует отметить предоставление профсоюзам в лице ВЦСПС права законодательной инициативы (ст. 69) и возрождение правовой инспекции труда (ст. 104).

Принятие Основ законодательства о труде было, бесспорно, шагом вперед в развитии нашего трудового законодательства. Многие из его норм полностью оправдали себя, они действуют и сегодня.

Вместе с тем отдельные новшества, введенные Основами, как показал последующий опыт, оказались неудачными. К ним, например, относится отмена предупреждения работников при увольнении по инициативе администрации.

Основы законодательства о труде явились правовой базой для принятия в 1971-1973 гг. кодексов законов о труде в союзных республиках, которые не только воспроизвели Основы, но по многим вопросам дополнили, конкретизировали и детализировали их, включив в текст положения союзных законов о труде.

Новый КЗоТ РСФСР был принят на сессии Верховного Совета РСФСР 9 декабря 1971 г. и введен в действие с 1 апреля 1972 г. Этот КЗоТ воспроизвел основные положения Основ законодательства о труде, дополнив и конкретизировав их. Достаточно сказать, что число глав в Кодексе было увеличено с 15 до 18, а число статей – со 107 до 256. В числе дополнений нормы, относящиеся к работникам, занятым в районах Крайнего Севера, что отражает специфику РСФСР, отличавшую ее от других союзных республик СССР.

Особенно большие дополнения были внесены в главы о трудовом договоре, о рабочем времени и времени отдыха, о заработной плате, гарантиях и компенсациях, о льготах для работников, совмещающих работу с обучением, о трудовых спорах.

КЗоТ 1971 г., дополнив и конкретизировав Основы

законодательства о труде, в течение трех десятилетий, с многочисленными поправками и дополнениями, действовал (и до сих пор действует) в России как основной законодательный акт по труду.

Он существенно модернизировал КЗоТ 1922 г. Принятие Основ и новых кодексов дало толчок к существенному обновлению советского трудового законодательства в целом. Уже в 70-е гг. началось приведение различных актов по труду в соответствие с основополагающими актами кодификационного законодательства, прежде всего с Основами. Были приняты Положение о правах ФЗМК (1971 г.), Положение о порядке рассмотрения трудовых споров (1974 г.), Типовые правила внутреннего трудового распорядка (1972 г.), Положение о правовой инспекции труда (1976 г.), Постановление Президиума ВЦСПС и Госкомтруда о порядке заключения коллективных договоров (1971 г.), Положение о постоянно действующем производственном совещании (1973 г.).

Обновление законодательства в 70-е гг. коснулось отдельных категорий работников. Появились новые акты об условиях труда временных и сезонных работников, положения об аттестации научных работников, учителей общеобразовательных школ, инженерно-педагогических работников профтехучилищ, руководящих инженерно-технических работников.

В завершение следует отметить, что в рассмотренный период трудовое право в России только начинало формироваться. Принятие за столь короткое время большого числа кодифицированных нормативных актов связано, в первую очередь, с тем, что в указанный период произошли кардинальные изменения в политической жизни страны, требовавшие принятия новых законов, которые отражали бы потребности правящей партии. И каждое последующее изменение в «политике партии» влекло за собой внесение новых изменений в нормативные акты.

¹ См.: Крылов К.Д. Законодательство России о профессиональных союзах. – М., 1996.

² См.: Киселев И.Я. Сравнительное и международное трудовое право / Моск. шк. соц. и экон. наук. – М.: Дело, 1999. – 725 с.

³ См.: Иванов Ю.М. Очерки теории и практики тоталитарного социализма. – М., 1997. – 41 с.

⁴ Например, оборонные предприятия были официально освобождены от выполнения норм КЗоТа относительно запрета ночного труда женщин и несовершеннолетних, ограничений применения сверхурочных работ.

Н.А. Бороденко, А.В. Марьенкова

СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ЖИЛИЩНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН, ПРОЖИВАЮЩИХ В ОБЩЕЖИТИЯХ

The author touches upon some questions of housing law judicial protection for some citizenry categories.

Проблема совершенствования жилищного законодательства существовала на протяжении всего периода новейшей истории России. Принятый в 1983 г. Жилищный Кодекс РСФСР и дополняющее его законодательство, с постоянно вносимыми в него изменениями и дополнениями, практически сразу морально устарели и не способны были в полной мере разрешать ситуации, возникающие между участниками этих правоотношений. Переход к рынку жилья, демонополизация жилищного хозяйства, утверждение инициативного удовлетворения жилищных потребностей граждан путем строительства или приобретения собственного жилья, а также земельные участки, постепенное расширение сферы действия договора коммерческого найма жилого помещения и сужение сферы действия договора социального найма жилого помещения по мере

роста материального благосостояния населения, распределение и предоставление жилых помещений в домах жилищного фонда социального использования, а также постепенный переход на полную оплату проживающими затрат на содержание и ремонт жилья и соответственно принятие мер, гарантирующих обеспечение жилищных прав социально незащищенным гражданам – все это способствовали принятию нового Жилищного Кодекса Российской Федерации¹.

По этим же причинам возникла необходимость законодательного регулирования особенностей статуса жилых помещений, имеющих специальное назначение. В советское время широкое развитие получило строительство общежитий для рабочих, служащих, студентов, аспирантов и т.д.; служебные квартиры предоставлялись многочисленным категориям работников предприятий и организаций. Особенно много служебного жилья было в сфере ЖКХ и в ведении Министерства обороны СССР.

Понятно, что и в ЖК РСФСР правовую регламентацию приобрели именно эти два вида специального жилья – служебные жилые помещения и жилые помещения в общежитиях. Проект ЖК РФ, который обсуждался более 10 лет, содержал более широкий перечень жилья специаль-