

УДК 349.2

**О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ
В ГОДЫ НОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ**

А. С. Кудрин

*Пермский национальный исследовательский
политехнический университет*

Поступила в редакцию 7 февраля 2017 г.

Аннотация: рассматриваются некоторые особенности регулирования государством трудовых отношений в период новой экономической политики (нэпа). Утверждается, что рассматриваемый исторический период характеризовался сочетанием публично-правового и частноправового регулирования общественных отношений при преобладании публичности. Отмечается, что в сложившихся социально-экономических условиях у государства в полной мере проявилась двоякая функция: с одной стороны, вступление в трудовые отношения в качестве работодателя через предприятия, учреждения, органы, организации и правовое регулирование общественных отношений, входящих в предмет трудового права, с другой – функция защиты работников от злоупотреблений со стороны иных субъектов социальной власти, прежде всего нанимателей. Делается вывод о том, что договорные начала в регулировании отношений наемного труда в то время носили зачаточный, эпизодический характер и не могли получить в ближайшем будущем своего развития.

Ключевые слова: трудовые отношения, правовое регулирование, новая экономическая политика.

Abstract: the article considers some features of state regulation of labor relations during the new economic policy (NEP). It is argued that in the present historical period is characterized by a combination of public law and private law regulation of public relations with the predominance of publicity. It is noted that in the current socio-economic conditions the state has fully manifested a dual function: on the one hand, the entry into an employment relationship as an employer through enterprises, institutions, organs, organizations and legal regulation of social relations constituting the subject-matter of labour law, on the other, the function of protecting workers from abuse by other subjects of social power, first of all, employers. It is concluded that, the beginning of the contractual regulation of relations of wage labor were rudimentary, sporadic and could not get in the near future its development.

Key words: labour relations, legal regulation, new economic policy.

В начале 20-х гг. XX в. после завершения основных боевых действий на фронтах Гражданской войны и окончательного утверждения партии большевиков у власти появилась острая необходимость ревизии политики «военного коммунизма». Голод, разруха, крестьянские восстания и нестабильная политическая обстановка показывали неэффективность проведения мер чрезвычайного характера в управлении общественной жизнью.

Сложившаяся ситуация обусловила переход большевистского правительства к новой экономической политике (нэп), который был провозглашен на X съезде РКП(б). Главную задачу нэпа партийные руководители видели в снятии социальной напряженности и укреплении социальной базы советской власти в форме союза рабочих и крестьян. Первым шагом новой экономической политики стала отмена продразверстки и замена ее натуральным налогом (продналогом). В области промышленного производства произошла частичная денационализация предприятий. Государство допустило создание концессий с привлечением иностранного капитала, ряд промышленных объектов было разрешено брать в аренду частным лицам. На государственных предприятиях вводился принцип хозяйственной самостоятельности – хозрасчета. Тем самым, по сути, возрождался плюрализм работодателей.

Такие кардинальные меры, направленные на либерализацию экономической системы страны, обусловили и изменение политики в сфере труда. Трудовая повинность и принудительное распределение рабочей силы уже не могли быть применимы в новых условиях в качестве основного средства управления трудовыми ресурсами. Потребовались иные инструменты в правовом регулировании общественных отношений, входящих в предмет трудового права.

Результатом такого подхода явилось принятие IV сессией ВЦИК IX созыва Кодекса законов о труде РСФСР 1922 г. (далее – КЗоТ РСФСР 1922 г.). Выступая на данной сессии ВЦИК, В. И. Ленин охарактеризовал принятый КЗоТ РСФСР 1922 г. следующими словами: «Это – громадное завоевание Советской власти, что в такое время, когда все страны ополчаются на рабочий класс, мы выступаем с кодексом, который прочно устанавливает основы рабочего законодательства, как, например, восьмичасовой рабочий день»¹.

Анализируя противоречивый характер периода новой экономической политики, необходимо отметить высказывание А. Ляха, который писал, что «когда период нэпа закончится и явится возможность вплотную приступить к планомерной организации социалистического хозяйства, придется... снова извлечь на свет временно сданные в архив декреты и постановления о труде первого революционного периода»². Как в дальнейшем показал ход истории, автор был близок к истине. Период нэпа ознаменовал временный подход государства к регулированию общественных отношений, входящих в предмет трудового права, с допущением применения договорных начал.

Следует согласиться с точкой зрения И. В. Малых, который отметил, что «именно с принятием этого кодифицированного закона о труде боль-

¹ Ленин В. И. Речь на IV сессии ВЦИК IX созыва // Полн. собр. соч. : в 55 т. М., 1964. Т. 45. С. 246.

² Лях А. Законодательство о труде 1917–1922 гг. и его связь с новым КЗоТ // Вопросы труда. 1923. № 5/6. С. 66.

шинство специалистов связывали формирование советского трудового права в качестве самостоятельной отрасли права»³.

Как весьма позитивный для своего времени правовой акт оценивал КЗоТ РСФСР 1922 г. И. Я. Киселев: «...была сделана попытка сформировать трудовое право, призванное функционировать в условиях государственного социализма, признающего жестко регулируемую 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»⁴.

Некоторую критическую оценку положений КЗоТ РСФСР 1922 г. дает А. Б. Иванов, который в диссертационном исследовании указывает, что «при разработке КЗоТ РСФСР 1922 г. законодатель недостаточно внимания уделял дифференциации правового регулирования труда в зависимости от объективных и субъективных факторов. В законе отсутствовали нормы, регулировавшие труд отдельных категорий работников (исключение составили женщины и несовершеннолетние). Впоследствии это повлекло за собой издание значительного количества актов, в которых отражалась специфика трудовой деятельности отдельных профессиональных групп. Зачастую эти акты страдали несогласованностью, содержали противоречащие и дублирующие предписания»⁵.

Невзирая на различные приведенные выше точки зрения, давая оценку данному правовому акту, следует констатировать, что КЗоТ РСФСР 1922 г. отражал принципиально иное отношение государства к правовому регулированию общественных отношений – допущение плюрализма работодателей и существование их хозяйской власти в строго установленных государством пределах.

Согласно ст. 1 КЗоТ РСФСР 1922 г. «постановления Кодекса законов о труде распространяются на всех лиц, работающих по найму, в том числе на дому (квартирантов), и обязательны для всех предприятий, учреждений, хозяйств (государственных, не исключая и военных, общественных и частных, в том числе и раздающих работу на дом), а также для всех лиц, применяющих чужой наемный труд за вознаграждение»⁶.

Впервые КЗоТ РСФСР 1922 г. уделил должное внимание коллективно-договорному регулированию общественных отношений.

Так, в ст. 15 определялось, что «коллективный договор есть соглашение, заключаемое профессиональным союзом как представителем рабо-

³ *Малых И. В.* Сокращение рабочей силы, используемой работодателем, в трудовом праве России и за рубежом. Пермь, 2008. С. 69. См. также об этом: *Иванов С. А.* Российское трудовое право : история и современность // Государство и право. 1999. № 5.

⁴ *Киселев И. Я.* Трудовое право России. М., 2001. С. 142.

⁵ *Иванов А. Б.* Кодификация советского трудового законодательства в 20-е годы XX века : дис. ... канд. юрид. наук. Ярославль, 2012. С. 15.

⁶ Собр. Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903.

чих и служащих, с одной стороны, и нанимателем – с другой, который устанавливает условия труда и найма для отдельных предприятий, учреждений и хозяйств или группы таковых и определяет содержание будущих личных (трудовых) договоров найма». Условия коллективного договора распространялись на всех лиц, работающих на данном предприятии или в учреждении, независимо от факта членства в профессиональном союзе, заключившем такой договор. Действие коллективного договора не распространялось на лиц административного персонала, пользующихся правом приема и увольнения. Устанавливалась недействительность положений коллективных договоров, ухудшающих условия труда по сравнению с условиями, устанавливаемыми КЗоТ РСФСР 1922 г. и иными правовыми актам. Коллективные договоры заключались в письменной форме и подлежали обязательной регистрации в органе Народного комиссариата труда, при этом последнему предоставлялось право отменять коллективный договор в части, ухудшающей правовое положение рабочих и служащих по сравнению с законодательством о труде. В соответствии с КЗоТ РСФСР 1922 г. зарегистрированный коллективный договор вступал в силу со дня подписания его сторонами или в сроки, указанные в самом договоре.

КЗоТ РСФСР 1922 г. выделял две разновидности коллективных договоров – генеральные (распространяющиеся на целую отрасль народного хозяйства или управления) и локальные (местные).

К. М. Варшавский, рассматривая институт коллективного договора, справедливо указывал, что положения КЗоТ РСФСР 1922 г. «о распространении силы коллективного договора на работников, не состоящих в профсоюзе, об автоматической замене условий индивидуального соглашения условиями коллективного договора, об уголовной ответственности нанимателя, о надзоре инспекции труда, ставят коллективные договоры на одну доску с обязательными постановлениями НКТ: коллективный договор имеет законоподобный характер, будучи договором только по форме»⁷.

Следует согласиться с мнением С. Ю. Головиной, что «многие положения КЗоТ РСФСР 1922 г. дошли до нашего времени и в современных формулировках включены в Трудовой кодекс РФ, например гарантия распространения коллективного договора на всех лиц, работающих у данного работодателя, независимо от их членства в профсоюзе, правило о недействительности условий трудового договора, ухудшающих положение работников по сравнению с трудовым законодательством, требование о регистрации коллективного договора и др.»⁸.

Таким образом, нормативное закрепление коллективно-договорного регулирования послужило средством развития коллективных трудовых

⁷ Варшавский К. М. Трудовое право СССР. Л., 1924. С. 36.

⁸ Головина С. Ю. Кодификация трудового законодательства // Кодификация российского частного права / В. В. Витрянский [и др.] ; под ред. Д. А. Медведева. М., 2008. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

отношений, создало возможность правового воздействия коллективных субъектов права на трудовые отношения в целях улучшения правового положения трудящихся.

Правом заключения коллективных договоров с нанимателями были наделены только профсоюзы, выступавшие в годы нэпа единственными субъектами социальной власти, представлявшими интересы работников.

Так, в Кодексе законов о труде РСФСР 1922 г. профессиональным союзам была посвящена глава 15, в которой, в частности, закреплялось, что «профессиональные (производственные) союзы, объединяющие граждан, работающих по найму в государственных, общественных и частных предприятиях, учреждениях и хозяйствах, имеют право выступать перед различными органами от имени работающих по найму в качестве стороны, заключающей коллективные договоры, а равно представлять от их имени по всем вопросам труда и быта». На них возлагался ряд функций: представительство и защита интересов рабочих и служащих, объединяемых ими, перед администрацией предприятия, учреждения и хозяйства по вопросам условий труда и быта работников; представительство перед правительственными и общественными организациями; наблюдение за точным исполнением администрацией предприятия, учреждения или хозяйства установленных законом норм по охране труда, социальному страхованию, выплате заработной платы, правил санитарии и техники безопасности и пр., а равно содействие государственным органам охраны труда; мероприятия по улучшению культурного и материального быта рабочих и служащих; содействие нормальному ходу производства в государственных предприятиях и участие через соответствующие профессиональные (производственные) союзы в регулировании и организации народного хозяйства.

КЗоТ РСФСР 1922 г. отменил характерную для политики «военного коммунизма» особенность регулирования трудовых отношений – трудовую повинность.

По этому поводу В. М. Догадов отмечал, что после принятия КЗоТ РСФСР 1922 г. «основной организационно-правовой формой привлечения к труду в качестве рабочих и служащих стал трудовой договор»⁹.

КЗоТ РСФСР 1922 г. закреплял, что представление гражданам РСФСР работы производилось в порядке добровольного найма и совершалось через органы Народного комиссариата труда.

Лица, ищущие работу, подлежали регистрации в местном органе Народного комиссариата труда в качестве безработных.

Найм рабочей силы (работников) всеми без исключения предприятиями, учреждениями и хозяйствами (государственными, общественными и частными), а равно отдельными нанимателями, производился через органы Народного комиссариата труда.

Обязательный порядок найма (трудоустройства) через указанные органы был отменен постановлением СНК СССР от 2 января 1925 г. «О

⁹ Догадов В. М. Советское трудовое право / под ред. Н. Г. Александрова. М., 1949. С. 92.

порядке найма рабочей силы», которым закреплялось, что «порядок обязательного найма рабочей силы через органы народных комиссариатов труда союзных республик (биржи труда) отменяется»¹⁰.

Трудовая повинность в КЗоТ 1922 г. сохранялась лишь в экстренных случаях (борьба со стихийными бедствиями, недостаток в рабочей силе для выполнения важнейших государственных заданий).

В КЗоТ РСФСР 1922 г. впервые появилась легальная дефиниция понятия «трудовой договор». В ранее действовавшем КЗоТ РСФСР 1918 г., несмотря на закрепление в ст. 10 права на применение труда, такой термин не использовался и не мог использоваться в условиях политики «военного коммунизма», исключавшей возможность свободного найма рабочей силы. Статья 27 КЗоТ РСФСР 1922 г. закрепляла, что «трудовой договор есть соглашение двух или более лиц, по которому одна сторона (нанимающийся) предоставляет свою рабочую силу другой стороне (нанимателю) за вознаграждение»¹¹. В данном определении подчеркивался плюрализм работодателей и товарная природа труда. По мнению Л. Ю. Бугрова, «понятия нанимающийся и наниматель в КЗоТ 1922 г. попали из-за восстановления в период нэпа негосударственных форм собственности. Применение этих терминов к труду на государственных предприятиях и в тот период было неточным»¹². Следует согласиться с точкой зрения Л. Ю. Бугрова и в том, что «в КЗоТ 1922 г. впервые был закреплен принцип свободы трудового договора... В данном кодексе идея свободы трудового договора получила не прямое юридическое закрепление, а закрепление в виде совокупности правил. Установление в ст. 27 юридического порядка привлечения к труду путем соглашений, а также содержание ряда других норм, например ст. 28 – о порядке определения условий труда; ст. 36 – о правилах изменения условий труда; ст. 44 – о прекращении трудового договора, подтверждают наличие некоторой юридической свободы трудового договора уже в то время»¹³. Согласно позиции Л. Ю. Бугрова, «история российского законодательства в части понимания трудового договора начинается с предельно широкой дефиниции, охватывающей и те договоры о труде, которые впоследствии стали рассматриваться лишь как цивилистические»¹⁴.

Статья 28 КЗоТ РСФСР 1922 г. устанавливала принцип недействительности условий трудового договора, ухудшающих положение трудящегося по сравнению с законами, коллективным договором, правилами внутреннего трудового распорядка.

¹⁰ Собр. законодательства СССР. 1925. № 2. Ст. 15.

¹¹ Кодекс законов о труде РСФСР 1922 г. // Собр. Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1922. № 70. Ст. 903.

¹² Бугров Л. Ю. Проблемы свободы труда в трудовом праве России. Пермь, 1992. С. 89.

¹³ Там же. С. 92.

¹⁴ Бугров Л. Ю. Трудовой договор в России и за рубежом : соотношение публично-правовых и частноправовых начал в регулировании // Сочетание государственного и договорного регулирования в сфере наемного труда : материалы VIII Междунар. науч.-практ. конф. / под общ. ред. К. Н. Гусова. М., 2012. С. 15.

В силу положений КЗоТ РСФСР 1922 г., наниматель не имел права требовать от нанявшегося работы, не относящейся к тому роду деятельности, для которой он был нанят, а также работы, сопряженной с явной опасностью для жизни или не соответствующей законам о труде.

Новшеством для отечественного трудового законодательства являлось появление института испытания при приеме на работу. Так, закреплялось, что при длительном характере работ окончательному принятию на работу могло предшествовать испытание в течение не более шести дней для рабочего, а для служащих в течение не более двух недель – для неквалифицированных и менее ответственных видов труда и не более месяца – для ответственных работ.

О результатах испытания (о принятии на работу или отчислении) наниматель обязан был немедленно известить органы Народного комиссариата труда. До истечения срока предварительного испытания трудящийся считался безработным.

Хозяйская власть работодателя (нанимателя) опосредовалась через возможность поддержания дисциплины труда, что нашло свое отражение в шестой главе КЗоТ РСФСР 1922 г., содержавшей нормы о правилах внутреннего распорядка.

И. Я. Киселев указывал, что «в начале 20-х годов в ходе кампании за укрепление трудовой дисциплины выдвигались предложения возродить штрафы как меру дисциплинарной ответственности работников, а НКТ выдвинул даже такое одиозное предложение, как введение в качестве меры дисциплинарного воздействия арест на срок до 2 недель. Эти предложения вызвали резко отрицательную оценку профсоюзов и приняты не были»¹⁵.

Принятие и функционирование КЗоТ РСФСР 1922 г. вызвало в науке трудового права оживленную дискуссию по различным теоретическим проблемам и вопросам, касавшимся, прежде всего, целей правового регулирования труда, предмета трудового права, его единства и дифференциации, соотношения норм трудового права и гражданского права¹⁶. Следует подробнее рассмотреть некоторые взгляды ученых – современников периода нэпа на особенности трудового законодательства тех лет. Так, К. М. Варшавский указывал, характеризуя КЗоТ РСФСР 1922 г., что «при столкновении нанимателя и трудящегося он старается найти некоторую равнодействующую, а не становится исключительно на защиту интересов трудящихся. Это изменение естественно: создавая новый Кодекс, законодатель, конечно, имел в виду необходимость в связи с новой экономической политикой, открывшей пути частному капиталу, закрепить за трудящимся сносные условия существования... но он должен был в то же время учитывать и необходимость создать такие условия, при которых могла бы развиваться хозяйственная жизнь страны, при которых и частный капитал нашел бы достаточные стимулы для выступления на арене

¹⁵ Киселев И. Я. Указ. соч. С. 156.

¹⁶ См.: Там же. С. 183–191.

хозяйственной жизни»¹⁷. По сути, К. М. Варшавский излагал позицию о необходимости согласования интересов трудящихся и нанимателей, отвергая концепцию «жесткого» примата интересов работников, ставил во главу угла принцип солидарности при регулировании общественных отношений в сфере наемного труда.

Изложенная позиция встретила острую критику в правовой науке того времени. Д. Семенова по этому поводу полагала, что «все наше законодательство, начиная с 1921 г., вызвано стремлением найти равнодействующую не между интересами нанимателей и трудящихся как двух противостоящих классов, а между тенденциями к повышению жизненного уровня трудящихся и скудными пока еще хозяйственными возможностями нашей государственной экономики»¹⁸. Тем самым автор делала упор на государственном (публичном) секторе экономики как обеспечительном средстве правового регулирования трудовых отношений.

Важно отметить позицию зарубежных авторов по рассматриваемому вопросу. Так, У. Батлер пишет: «Во многих отношениях Кодекс труда 1922 г. был схож с трудовым законодательством западных индустриальных стран»¹⁹.

В 20-е гг. XX в. происходит принятие значительного числа актов, посвященных регулированию труда отдельных категорий работников. И. Я. Киселев отмечал, что «большое число вновь принятых нормативных актов касались отдельных категорий работников – квартирников (надомников), домашних работников, сезонных и временных работников, батраков, сельскохозяйственных рабочих (пастухов и т.п.), милитаризованных работников (милиции, уголовного розыска, мест заключения), работников концессионных предприятий, советских работников за границей, а также развивали и дополняли положения Кодекса применительно к особенностям той или иной отрасли народного хозяйства (железнодорожного и водного транспорта, медицины, лесной, торфяной промышленности, строительства, мелкорозничной торговли). Указанные акты заложили основы дифференциации советского трудового права, которая в последующие годы не подверглась существенным изменениям»²⁰.

Среди принятых актов можно назвать Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 11 июня 1923 г. «Положение о производстве сверхурочных работ на железнодорожном транспорте»²¹, которым развивались положения ст. 102 и 104 КЗоТ РСФСР 1922 г.; постановление НКТ РСФСР, ВЦСПС от 19 июня 1923 г. «О труде малолетних в возрасте от 14-ти до 16-ти лет»²²; Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 1 декабря 1924 г. «О профессиональной работе и правах медицинских работников»²³; постановление ЦИК СССР,

¹⁷ Варшавский К. М. Указ. соч. С. 20–21.

¹⁸ Семенова Д. Очерки трудового права. Харьков, 1925. С. 9.

¹⁹ Butler W. Russian Law. Oxford, 2003. P. 554.

²⁰ Киселев И. Я. Указ. соч. С. 172.

²¹ СУ РСФСР. 1923. № 53. Ст. 529.

²² Там же. № 57. Ст. 560.

²³ Там же. 1924. № 88. Ст. 892.

СНК СССР от 4 июня 1926 г. «Об условиях труда на сезонных работах»²⁴; постановление СНК СССР от 18 апреля 1925 г. «Временные правила об условиях применения подсобного наемного труда в крестьянских хозяйствах»²⁵; постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 14 января 1927 г. «Об условиях труда временных рабочих и служащих»²⁶; постановление НКТ СССР от 13 февраля 1928 г. «О рабочих с ненормированным рабочим днем»²⁷; постановление ЦИК и СНК СССР от 4 апреля 1928 г. «Об условиях труда на строительных работах»²⁸ и ряд иных актов.

На основании изложенного можно утверждать, что названные правовые акты отражали необходимую дифференциацию правового регулирования общественных отношений, входящих в предмет трудового права, позволяющую учитывать основные нюансы правовой формы применения наемного труда, дополняли положения КЗоТ РСФСР 1922 г., тем самым выражали правовое воздействие государства на общественные отношения, входящие в предмет трудового права, в целях улучшения правового положения работников.

Важно отметить, что рассматриваемый исторический период характеризовался сочетанием публично-правового и частноправового регулирования общественных отношений при преобладании публичности. В целом договорные начала в регулировании отношений наемного труда носили зачаточный, эпизодический характер и не могли получить в ближайшем будущем своего развития.

В складывающихся социально-экономических условиях у государства в полной мере проявилась двоякая функция: с одной стороны, вступление в трудовые отношения в качестве работодателя через предприятия, учреждения, органы, организации и правовое регулирование общественных отношений, входящих в предмет трудового права, а с другой – функция защиты работников от злоупотреблений со стороны иных субъектов социальной власти, прежде всего нанимателей.

Несмотря на формальное закрепление в КЗоТ РСФСР 1922 г. частноправовых начал в регулировании общественных отношений в сфере наемного труда, предусматривающих наличие свободы труда у работника и существование плюрализма со стороны работодателей, обладавших хозяйской властью, находившей свое правовое опосредование в рамках правил внутреннего трудового распорядка, данная ситуация воспринималась большинством теоретиков и практических работников (правоприменителей) как временная уступка капитализму, выраженная в праве, необходимая в данных исторических условиях для восстановления разрушенного Гражданской войной и иностранной интервенцией экономики страны.

²⁴ Собр. законодательства СССР. 1926. № 40. Ст. 290.

²⁵ Там же. 1925. № 26. Ст. 183.

²⁶ Там же. 1927. № 9. Ст. 80.

²⁷ Известия НКТ. 1928. № 9/10.

²⁸ Собр. законодательства СССР. 1928. № 21. Ст. 187.

После решения обозначенной задачи трудовое право, как и правовая система в целом, должно было выполнять иные задачи: консолидировать человеческие ресурсы для проведения форсированной индустриализации. В таких условиях невозможным было существование частноправовых начал в регулировании общественных отношений в сфере труда.

Пермский национальный исследовательский политехнический университет

Кудрин А. С., кандидат юридических наук, доцент кафедры философии и права

E-mail: antoune@yandex.ru

Тел.: 8-950-46-56-777

Perm National Research Polytechnic University

Kudrin A. S., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Philosophy and Law Department

E-mail: antoune@yandex.ru

Tel.: 8-950-46-56-777