

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ СОВЕТСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТРУДЕ В КИРГИЗИИ

© 2009 г. В. Н. Михайленко¹

Обстановка, созданная гражданской войной, заставила советское государство изменить не только экономическую политику, но и внести коррективы в механизм правового регулирования трудовых отношений.

Нормативной основой механизма правового регулирования отношений по применению труда рабочих и служащих стали нормативные акты высших органов государственной власти РСФСР и ТАССР, а также местных органов власти и управления.

Особое место среди этих актов занимал Кодекс законов о труде 1918 г. В нем воплотились завоевания Октябрьской революции, учение В.И. Ленина о строительстве социалистического общества, программные положения партии в области труда и опыт законодательства о труде советского государства в первый год его существования². Однако нормы КЗоТ 1918 г. были рассчитаны на нормативные условия работы и не могли применяться в годы гражданской войны, поэтому они отступили на второй план перед другими актами, чрезвычайными по содержанию. 2 мая 1919 г. было принято Общее нормальное положение о тарифе³, а 17 июля 1920 г. – заменившее его Общее положение о тарифе⁴, которое полностью распространялось и на территорию Кыргызстана. Значение этого акта вышло далеко за рамки регулирования заработной платы. Он регламентировал прием и увольнение, рабочее время и время отдыха, нормы выработки, гарантии и компенсации.

Характерной чертой нормативных актов, принятых высшими органами государственной власти и управления Туркестанской республики, было то, что они нередко содержали нормы, отличные от аналогичных правил поведения, установленных Правительством РСФСР. Так, в Кыргызстане, как и во всем Туркестане, из-за отсутствия в течение длительного времени связи с Россией, неправильно применялось законодательство РСФСР о рабочем времени. В частности, продолжительность рабочего дня лиц, занятых интеллектуальным трудом, равнялась 8 час., тогда как в Центральной России она составляла 6 час. И только 26 марта 1919 г. ТуркЦИК издал приказ о введении шестичасового рабочего дня в отношении указанных лиц⁵. С 1 июня 1920 г. рабочее время стало регламентироваться “Общим положением о тарифе”, в соответствии

с которым были повышены нормы рабочего времени для отдельных категорий работников (ранее пользовавшихся сокращенным рабочим днем и др.)⁶.

Острый недостаток рабочих рук на предприятиях и в учреждениях, необходимость обеспечения их бесперебойной работой обусловили отмену отпусков за 1919 и 1920 годы. Однако, несмотря на тяжелое экономическое положение, принимались меры по охране труда рабочих и служащих. За неиспользованный отпуск им выплачивались денежные компенсации⁷ для лиц, работавших 8 час., рабочий день в канун праздников был сокращен на два часа⁸.

С распространением на территории Кыргызстана Кодекса законов о труде 1918 г. размер вознаграждения за работу, условия и порядок его выдачи стали определяться тарифами. Тарифно-нормировочной работой занимались главным образом профсоюзы. Заработная плата определялась с учетом прожиточного минимума, однако наблюдались и расхождения между последним и тарифными ставками⁹.

После восстановления связи с Россией организация заработной платы приняла более стройный вид. На территории Кыргызстана были введены тарифные ставки труда в соответствии с тарифными поясами, установленными Наркомтрудом РСФСР. Размер тарифных ставок постоянно увеличивался и к концу рассматриваемого периода минимальная тарифная ставка составляла 3 тыс. руб., максимальная – 6 тыс. 500 руб.¹⁰ Увеличение размера тарифных ставок по сравнению с центральной Россией было связано с тяжелым продовольственным положением, сложившимся в эти годы.

Трудная обстановка, созданная гражданской войной, заставила государство в январе 1920 г. ввести всеобщую трудовую повинность. Граждане стали привлекаться к труду на основе административных актов о трудовой мобилизации, среди которых следует отметить Декрет ТуркЦИК и Реввоенсовета Туркестана от 27 мая 1920 г.¹¹. На его основе в Кыргызстане были мобилизованы все лица в возрасте от 18 до 50 лет, работавшие на горных промыслах в качестве забойщиков, крепыльщиков и других специалистов горного дела, независимо от срока их работы.

¹ Докторант Кыргызско-Казахской академии права и государственной службы (Бишкек), кандидат юридических наук.

² См.: Роль В.И. Ленина в становлении и развитии советского законодательства. М., 1969. С. 280–281.

³ См.: Тарифный бюллетень НКТ СССР. Вып. VII. 1919.

⁴ См.: Собрание узаконений. РСФСР. 1920. № 61–61. Ст. 276.

⁵ См.: Сагдуллаев Т.С. Создание и развитие советского трудового права в Туркестанской АССР. Ташкент, 1966. С. 103–107.

⁶ См.: ЦГА УзССР. Ф.р.-35. Оп. 1. Д. 14. Л. 6.

⁷ См.: Известия ТуркЦИК. 1920. 25 апр.

⁸ См.: Известия ТуркЦИК. 1920. 1 янв.

⁹ См.: Вестник профсоюзного движения. 1920. № 9.

¹⁰ См.: Известия ТуркЦИК. 1920. 20 июня.

¹¹ См.: Известия ТуркЦИК. 1920. 8 июня.

Несмотря на тяжелое время, советское государство постоянно проявляло заботу об охране труда рабочих и служащих. Руководствуясь решениями VIII съезда РКП (б), ТуркЦИК по примеру центральной России издал приказ от 23 октября 1919 г. «О введении инспекции охраны труда в пределах Туркестанской республики»¹². В задачи инспекции входили наблюдение и контроль за проведением в жизнь декретов, постановлений и других актов советской власти в области охраны интересов трудящихся масс, а равно и непосредственное принятие необходимых мер по охране безопасности, жизни и здоровья рабочих и служащих. Инспекторы труда избирались профсоюзами и могли быть отозваны только по их мотивированному представлению Комиссариатом труда и социального обеспечения.

В связи с проводимой в рассматриваемый период политикой военного коммунизма в Кыргызстане, как и во всем Туркестанском крае, социальное страхование было заменено социальным обеспечением трудящихся. В основе социального обеспечения лежали ленинские принципы страхования рабочих и служащих. Всеми видами социального обеспечения и оказанием помощи нуждающимся ведал Народный комиссариат труда и социального обеспечения, а также его местные отделы. После разделения в августе 1920 г. этого комиссариата на Комиссариат труда и Комиссариат социального обеспечения все вопросы и мероприятия, связанные с социальным обеспечением и оказанием помощи гражданам, утратившим трудоспособность, лишившимся средств к существованию в связи с болезнью, стихийными и социальными бедствиями, перешли в ведение последнего¹³.

Длительное отсутствие связи с центральной Россией препятствовало осуществлению на территории Кыргызстана законодательства РСФСР в области социального обеспечения. Однако, несмотря на это, органы советского государства принимали меры, направленные на удовлетворение нужд трудящихся.

Особо следует отметить Декрет СНК РСФСР «О социальном обеспечении членов семей трудящихся в случае смерти кормильца семьи», опубликованный в Туркестане в октябре 1919 г.¹⁴.

В соответствии с Декретом социальное обеспечение предоставлялось всем нетрудоспособным (т.е. гражданам, утратившим свыше 60% трудоспособности), а также занятым уходом за детьми (до 12-летнего возраста) и несовершеннолетним (не достигшим возраста 16 лет) лицам, которые находились на иждивении трудящихся.

Обеспечение представлялось в виде пенсий и помощи натурой: продуктами питания, одеждой, топливом и т.д. Размер пенсии составлял на одного нетрудоспособного 60%, на двух – 75, на трех и более – 100% минимальной тарифной ставки в данной местности.

Первая мировая и гражданская войны нанесли огромный ущерб хозяйству страны. Seriously пострадала и экономика Кыргызстана. Оборудование предприятий изнашивалось, рабочим не хватало продовольствия, нарастала острота аграрного вопроса. Выход из создавшегося положения был указан X съездом пар-

тии, принявшим решение о переходе к новой экономической политике.

Переход к нэпу вызвал серьезное изменение системы регулирования трудовых отношений, значительная часть которых по своей сути являлась отношениями эксплуатации, в частности, те из них, которые возникали на частнокапиталистических предприятиях¹⁵.

В течение 1921–1922 гг. была отменена всеобщая трудовая повинность, изданы законы о добровольном привлечении к труду, о коллективных договорах, утверждены основные положения о тарифах. Среди нормативных актов высших органов власти и управления СССР и Российской Федерации, регулировавших трудовые отношения на территории Кыргызстана в годы нэпа, центральное место занимал КЗоТ РСФСР 1922 г. Он оказал огромное влияние на развитие трудового права в Кыргызстане¹⁶.

Отличительной чертой Кодекса законов о труде являлось то, что он должен был регулировать все отношения по найму рабочей силы на государственных предприятиях и в учреждениях, в общественных организациях, кооперативах, у хозяйственных частных лиц, включая концессионные объединения и т.д.

Основной формой привлечения к труду стал трудовой договор, т.е. добровольное соглашение трудящегося и нанимателя о труде за вознаграждение (ст. 27 КЗоТ). Трудовая повинность сохранялась лишь в строго ограниченных законом случаях (например, борьба со стихийными бедствиями).

Широкое развитие получил коллективный договор. Такой договор устанавливал условия труда и найма для отдельных предприятий, учреждений и хозяйств и определял содержание будущих личных (трудовых) договоров найма (ст. 15 КЗоТ).

В Кодекс вошли нормы, регламентирующие внутренний распорядок, вознаграждение за труд, гарантии и компенсации, рабочее время, время отдыха, ученичество, труд женщин и несовершеннолетних, охрану труда, деятельность профессиональных (производственных) союзов рабочих и служащих и их органов на предприятиях, в учреждениях и хозяйствах (в связи с регулированием трудовых отношений, разрешением трудовых конфликтов и рассмотрением дел о нарушениях законов о труде), социальное страхование.

Оценивая значение Кодекса о труде, В.И. Ленин отмечал: «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, 8-часовой рабочий день»¹⁷.

Труд, его организация и условия применения на предприятиях, в учреждениях и хозяйствах Кыргызстана регламентировались и нормативными актами высших органов государственной власти ТАССР, которые широко использовали трудовое законодатель-

¹² См.: ЦГА УзССР. Ф.р. 25. Оп. 1. Д. 339. Л. 114.

¹³ См.: Известия ТуркЦИК. 1920. 2 авг.

¹⁴ См.: ЦГА УзССР. Ф.р.–17. Оп. 1. Д. 1103. Л. 244.

¹⁵ См.: История Советского государства и права. Кн. II. М., 1968. С. 494.

¹⁶ См.: Сагдуллаев Т.С. Указ. соч. С. 103–107.

¹⁷ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 246.

ство Союза ССР и РСФСР с учетом местных национальных, бытовых и других особенностей¹⁸.

Так, ТуркЦИК своим декретом от 7 февраля 1921 г. перенес еженедельный день отдыха на пятницу¹⁹. На предприятиях и в учреждениях со смешанным национальным составом рабочих и служащих день отдыха устанавливался по решению самих трудящихся. В состав нормативной основы правового регулирования трудовых и иных, тесно связанных с ними, отношений на территории Кыргызстана входили и нормативные акты органов государственной власти и управления.

Заключению коллективного договора зачастую предшествовало заключение трудового договора между нанимающимся и нанимателем, который и стал в рассматриваемый период основной формой привлечения граждан к труду. Сущность его состояла в добровольном соглашении по применению труда на определенных условиях, что способствовало проведению в жизнь новой экономической политики.

В отличие от суровых лет военного коммунизма, в годы нэпа перевод рабочих и служащих на другую постоянную работу на том же предприятии, а также на другое предприятие и в другую местность по инициативе администрации стали осуществляться только с их согласия. Без согласия работников производились лишь временные переводы, когда на предприятии не было работы, на которую был приглашен рабочий или служащий.

Регламентация рабочего времени значительно улучшилась с введением в действие на территории Кыргызстана КЗоТ РСФСР 1922 г. Для лиц, занятых на подземных работах и умственным трудом, рабочее время было сокращено до 6 часов. Подростки в возрасте от 16 до 18 лет и лица, занятые конторским трудом, по-прежнему пользовались правом на 6-часовой рабочий день. При работе в ночное время продолжительность рабочего времени сокращалась на 1 час.

Для работников, труд которых был связан с вредными и особо вредными условиями, на основе постановления и Наркомтруда и Туркбюро ВЦСПС от 6 января 1923 г. устанавливался сокращенный рабочий день²⁰.

Предоставление времени отдыха (еженедельный день отдыха, перерывы в рабочем дне, праздничные дни) производилось с учетом местных особенностей и интересов трудящихся²¹. Так, в соответствии с распоряжением ТуркЦИК от 12 мая 1923 г. все трудящиеся Киргизии отдыхали 17 и 18 мая 1923 г. в дни мусульманского праздника Ураза Байрам.

В отличие от суровых лет гражданской войны, рабочие и служащие в годы нэпа стали пользоваться правом на ежегодные двухнедельные оплачиваемые отпуска, а лицам, работавшим на вредных производствах, и некоторым другим представлялись и дополнительные отпуска.

С 1922 г. основным методом регулирования оплаты труда стали коллективные договоры. Уже в 1921–

1922 гг. имелись определенные сдвиги по урегулированию заработной платы трудящимся, хотя дороговизна, колебания курса рубля и другие факторы снижали эффективность принимаемых мер.

Важно отметить, что несмотря на то, что размер вознаграждения за труд определялся соглашением сторон в коллективных и трудовых договорах, Кодекс законов о труде 1922 г. определил обязательный минимум заработной платы, сроки и время выдачи ее, а также выплату в ряде случаев гарантийных и компенсационных сумм. Все это способствовало росту благосостояния трудящихся.

Задачи, решить которые было призвано советское государство в годы нэпа, потребовали прежде всего укрепления трудовой дисциплины, как одной из предпосылок повышения производительности труда²². В соответствии с нормами КЗоТ РСФСР 1922 г. в целях укрепления трудовой дисциплины на всех предприятиях и учреждениях Кыргызстана с числом работающих более 5 человек были приняты и действовали правила внутреннего трудового распорядка, которые содержали по возможности исчерпывающий перечень обязанностей работника и администрации, устанавливали порядок ответственности за нарушение этих обязанностей. К нарушителям трудовой дисциплины применялись обычные меры воздействия в виде дисциплинарных взысканий. Перечень их или включался в правила, или прилагался к ним в виде особого приложения. Применение мер дисциплинарного взыскания к нарушителям трудовой дисциплины, усиление материального и морального стимулирования посредством применения сдельной оплаты труда, премий, коллективного снабжения, коллективных фондов поощрения, большая воспитательная работа партийных и профсоюзных организаций и другое привели в годы нэпа к заметному улучшению дисциплины труда на предприятиях и в учреждениях.

Большую роль в охране трудовых прав рабочих и служащих сыграли расценочно-конфликтные комиссии, примирительные камеры и третейские суды. Они рассматривали трудовые споры, возникавшие как на государственных, так и на частных предприятиях и в учреждениях.

Важной гарантией, содействовавшей реальному осуществлению рабочими и служащими своих трудовых прав, являлись в рассматриваемый период трудовые сессии народных судов, созданных в Кыргызстане на основе циркуляра Наркомата юстиции ТАССР от 19 мая 1923 г. Они рассматривали дела о нарушении трудового законодательства, а также все трудовые споры, не получившие разрешения в примирительных камерах. Однако следует отметить, что большое количество разного рода правовых конфликтов, в том числе трудовых, имевших место среди коренного населения, решалось в третейском порядке через аксакалов, на нелегальных судах биев и т.п. Об этом свидетельствует тот факт, что трудовые дела, рассмотренные судами Кыргызстана в этот период, составляли в среднем 2,3% от общего количества дел²³.

Таким образом, наступление частного капитала, предпринимателей, кулаков, баев на права рабочего

¹⁸ См.: Сагдуллаев Т.С. Указ. соч. С. 103–107.

¹⁹ См.: Известия ТуркЦИК. 1921. 10 февр.

²⁰ См.: Сборник важнейших декретов СНК ТАССР. 1923. Январь–август. С. 103–104.

²¹ См.: Сагдуллаев Т.С. Указ. соч. С. 103–107.

²² См.: Михайленко Н.Т. Правовые проблемы дисциплины труда в СССР. Фрунзе, 1972. С. 166.

²³ См.: ЦГА КиргССР. Ф. 145. Оп. 1. Д. 179. Л. 66.

класса (батраков) встречало решительный отпор со стороны государственных органов и профсоюзов Кыргызстана.

Одним из характерных моментов нормативной основы правового регламентирования отношений по труду на предприятиях (организациях) Кыргызстана в годы реконструкции ее экономики был значительный удельный вес общесоюзных нормативных актов)²⁴. Из их числа особое место занимало Постановление ЦИК и СНК СССР от 15 декабря 1930 г. В нем получили государственно-правовое закрепление намеченные ЦК ВКП (б) мероприятия по плановому обеспечению народного хозяйства кадрами и борьбе с текучестью рабочей силы. Претворение в жизнь этих мероприятий внесло определенные плановые начала в трудовые отношения.

Центральное место в законодательстве о труде Кыргызстана занимал КЗоТ РСФСР 1922 г. Однако к началу социалистической реконструкции экономики и в ходе ее практика применения КЗоТ выявила, что нормы его явно не подходят для регулирования трудовых отношений в некоторых отраслях народного хозяйства, для отдельных профессий. Поэтому в дополнение был издан ряд специальных законов о труде²⁵.

Кроме КЗоТа 1922 г. на территории Кыргызстана действовали и другие законы о труде РСФСР²⁶.

Наконец, третьим специфическим моментом явилось возрастание числа нормативных актов органов государственной власти и управления Кыргызстана, которые конкретизировали с учетом местных условий законодательство о труде СССР и РСФСР²⁷.

Основной формой привлечения граждан к труду по-прежнему служил трудовой договор, который заключался и выполнялся главным образом в соответствии с КЗоТ 1922 г., однако нередки были случаи, когда положения о трудовом договоре нарушались кулацкими элементами и феодально-родовой знатью, которые жестоко эксплуатировали работников, переводили их на другую работу и увольняли по своему усмотрению. В связи с этим 30 июня 1930 г. Президиум ЦИК Киргизской АССР принял постановление "О мероприятиях по борьбе с кабальными сделками"²⁸. Он обязал райисполкомы и облсоветы выявить такие сделки и предъявить гражданские иски в суд о расторжении или признании их недействительными. Благодаря принятым органами государства мерам количество указанных исков увеличилось, достигнув в 1931 г. 6% от общего количества дел.

КЗоТ 1922 г. ограничил продолжительность нормального рабочего дня 8 часами. Поскольку в сферу действия кодекса были включены предприятия независимо от их социальной характеристики, считалось,

что норма о 8-часовом рабочем дне одинаково обязательна как для государственных и общественных организаций, так и для частных предприятий и хозяйств.

Кодекс предусмотрел сокращение рабочего времени по признакам условий труда (на производствах особо тяжелых и вредных для здоровья), четырехчасовой рабочий день для несовершеннолетних; рабочий день сокращался на час при работе в ночное время.

Положения Кодекса о продолжительности рабочего времени в Кыргызстане проводились в жизнь неукоснительно. Тем не менее, рост народного хозяйства, учет специфики мелкого трудового крестьянского хозяйства, кустарной и мелкой промышленности вынуждали допускать изъятия из этих положений. Было установлено, что продолжительность рабочего дня батраков в трудовых крестьянских хозяйствах определяется "добровольным письменным соглашением" сторон²⁹.

Важнейшим нормативным актом, регулировавшим охрану труда рабочих и служащих, был КЗоТ РСФСР 1922 г. Наряду с ним большую роль в деле практического осуществления мероприятий по охране труда и технике безопасности играли циркуляры Народного комиссариата труда РСФСР и Народного комиссариата труда Киргизской АССР. Из них необходимо отметить Циркуляр НКТ РСФСР от 20 апреля 1929 г. "О работе инспекции труда по охране женского труда"³⁰, циркуляр НКТ Киргизской АССР, изданный на основании распоряжения НКТ РСФСР от 19 января 1928 г. "О допущении подростков на работы во вредные цехи" и некоторые др.³¹.

Незыблемость трудовых прав граждан требовала обеспечения соответствующих гарантий. Система, созданная КЗоТ РСФСР 1922 г. по рассмотрению дел о нарушении законов о труде и рассмотрению трудовых споров, себя оправдала, однако выявились и ее недостатки: множественность конфликтных инстанций, параллелизм в их работе и др.

В 1928 г. НК РКИ принял "Правила о примирительно-третейском и судебном рассмотрении трудовых конфликтов"³², которые ввели обязательное обращение в РКК как в первую инстанцию. В качестве второй инстанции выступали примирительные камеры, третейские суды, трудовые сессии нарсуда. Были произведены и другие изменения в этой системе. Необходимо отметить большую роль, которую сыграли примирительные камеры при сельских советах³³, к которым с большим доверием относилось киргизское население вследствие традиционного уважительного отношения к третейскому суду. Большую работу проводили отделы труда по организации разрешения трудовых споров и проведению их в жизнь.

Из сказанного можно сделать следующий вывод. Первая попытка кодификации трудового законодательства в Кыргызстане – это принятый в декабре

²⁴ См.: Сборник законов СССР. 1926. № 40. Ст. 290; 1927. № 9. Ст. 80; № 62. Ст. 627; 1929. № 4. Ст. 30; 1934. № 15. Ст. 109 и др.

²⁵ См.: Сборник законов СССР. 1925. № 26. Ст. 183; 1928. № 21. Ст. 187 и др.

²⁶ См.: Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 70. Ст. 203; 1930. № 7. Ст. 83 и др.

²⁷ См.: ЦГА КиргССР. Ф. 21. Оп. 5. Д. 8. Л. 53; Оп. 1. Д. 190. Л. 3 и др.

²⁸ См.: ЦГА КиргССР. Ф. 21. Оп. 6. Д. 71. Л. 33; Д. 37. Л. 104–107.

²⁹ См.: Собрание законов СССР. 1925. № 26. Ст. 183.

³⁰ См.: ЦГА КиргССР. Ф. 699. Оп. 1. Д. 225, л. 9.

³¹ См.: ЦГА КиргССР. Ф. 699. Оп. 1. Д. 37. Л. 55; Д. 148. Л. 9.

³² См.: Собрание законов СССР. 1928. № 56. Ст. 455.

³³ См.: ЦГА КиргССР. Ф. 21. Оп. 4. Д. 41. Л. 49–50.

1918 г. первый советский Кодекс законов о труде. В его основу легли такие важнейшие законодательные акты, как Декрет о 8-часовом рабочем дне, положения о нормах заработной платы и о социальном страховании и др. В 1922 г. его заменил новый Кодекс законов о труде, в котором были учтены особенности того периода – нэпа. Кодекс воплощал идею В.И. Ленина о возможности мирного сосуществования двух секторов экономики: государственного и частного, более того –

возможности их соревнования. Справедливость этого суждения подтверждается опытом современного Китая. Однако в советском государстве в военный и послевоенный периоды этот феномен реализовать не удалось, поскольку правящая партия взяла курс на полное вытеснение частного сектора экономики. Таким своеобразным образом была поставлена точка в споре труда и капитала, обусловившая в дальнейшем закат советской власти.