

С. А. Лукинова

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРУДА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРУДА
В РЕГИОНАХ РОССИИ**

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДА В РФ**

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОТВОРЧЕСТВА СУБЪЕКТОВ РФ
В СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВОЙ СФЕРЕ**

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ЗАНЯТОСТИ И ТРУДОУСТРОЙСТВА В СУБЪЕКТАХ РФ**

ОХРАНА И ОПЛАТА ТРУДА: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

И ДР.



Светлана Алексеевна Лукинова
Правовое регулирование
труда в субъектах Российской
Федерации. Учебное пособие

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=21570157

ООО «Проспект»; 2016

ISBN 9785392199570

Аннотация

Учебное пособие «Правовое регулирование труда в субъектах Российской Федерации» подготовлено в соответствии с требованиями Государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования и предназначено для углубленного изучения трудового права России, а также соответствующей дисциплины по выбору. Законодательство приводится по состоянию на 1 сентября 2015 г. Предназначено для студентов, аспирантов, преподавателей вузов, профсоюзных работников, а также для всех интересующихся проблемами правового регулирования труда в современных условиях.

Содержание

| | |
|--|----|
| ПРЕДИСЛОВИЕ | 5 |
| Тема 1 | 11 |
| § 1. О возможностях регионального нормотворчества в сфере труда в России до 1917 г | 11 |
| Конец ознакомительного фрагмента. | 39 |

С. А. Лукинова
ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ
ТРУДА В СУБЪЕКТАХ
РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ



[битая ссылка] ebooks@prospekt.org

ПРЕДИСЛОВИЕ

Конституция РФ 1993 г. предоставила субъектам федерации право принимать не только подзаконные акты, но и законы, регулирующие социально-трудовые отношения. Отнесение трудового законодательства к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов породило на практике множество проблем, требующих быстрого и эффективного решения.

В этой связи особенно актуальным видится историко-правовой аспект изучения правового регулирования труда в России с целью выявления возможностей участия в нем губерний (областей) царской России, краев (областей) в составе СССР и РСФСР и нынешних субъектов РФ. Исторический аспект изучения вопросов правового регулирования труда в России заслуживает более пристального внимания, в том числе и сквозь призму современных проблем правового вмешательства в сферу труда. Обращение к истории развития трудового права призвано помочь нам избежать повторения ошибок в будущем.

Возможно, история отечественного трудового права содержит ответы на вопросы, касающиеся регионального нормотворчества в сфере труда, которые пытаются найти наши ученые?

Следует отметить, что проблемы регионального право-

творчества исследуются в настоящее время как теоретиками права, так и специалистами конституционного права применительно к новому федеративному устройству нашего государства. Несомненный интерес нормотворчество субъектов РФ вызывает и у представителей отраслевых юридических наук: трудового права, права социального обеспечения и др.

Представляется, что избранная тема нова, актуальна с теоретических и практических позиций, ее разработка очень своевременна, поскольку регионы активно используют предоставленные Конституцией РФ нормотворческие полномочия и законодатели нуждаются в выработке научных рекомендаций для улучшения нормотворческой деятельности в целом и по регулированию труда в частности.

Осознать актуальность темы позволят следующие факты: в 1997 г. в стране насчитывалось до 290 тысяч нормативных актов субъектов федерации, а в 2000 г. их стало в 2 раза больше – порядка 580 тысяч. Причем доля субъектов РФ в общем законотворческом поле государства составляет сейчас 64 %.

Целями настоящего исследования являются:

- выявление возможностей правового регулирования труда в Ставропольской губернии до 1917 г., а также на Ставрополье в советское время;
- определение историко-правовых предпосылок отнесения трудового законодательства к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов по Конституции 1993 г.;

- анализ достоинств и недостатков концепции «совместного ведения» применительно к трудовому законодательству;
- изучение проблем правотворчества субъектов Российской Федерации по регулированию труда в переходный к рыночной экономике период, а также выработка общих рекомендаций для практики нормотворчества в сфере труда;
- анализ содержания правовых актов Ставропольского края о труде, принятых за период 1994–1999 гг.

Первые попытки анализа результатов нормотворчества отдельных субъектов Российской Федерации в сфере труда были сделаны такими авторами, как: М. А. Бочарникова, И. М. Верещака, Е. А. Ершова, В. Н. Миронов.

Большое значение сыграли также работы теоретиков и историков отечественного права: С. С. Алексеева, С. А. Авакьяна, С. Л. Зивса, И. А. Исаева, В. П. Казимирчука, Г. В. Мальцева, В. А. Рогова, Ю. А. Тихомирова.

Автором использовались также материалы научных конференций, периодической печати по вопросам исследования.

Теоретические изыскания основываются также на анализе нормативных актов царской, советской, современной России.

Важную роль в выявлении особенностей социально-трудовой сферы Ставрополя и местного нормотворчества сыграли архивные материалы (сохранившаяся часть архива

старшего фабричного инспектора, решения краевого Совета, коллективные договоры и др.), акты социального партнерства современного периода (соглашения краевого уровня, коллективные договоры), а также материалы, предоставленные Министерством труда и социальной защиты Ставропольского края.

Кроме того, третья глава работы основана на анализе и обобщении правовых актов субъектов Российской Федерации (прежде всего Ставропольского края), принятых за период 1994–2014 гг.

Выявление целей, задач, общих и специальных проблем нормотворчества в сфере труда в современный период истории, а также выработка научных рекомендаций и применение их на практике позволят при помощи права решить самые острые социальные проблемы: обеспечения занятости населения, охраны, оплаты труда и др. От эффективного решения именно этих проблем во многом будет зависеть будущее нашего общества и государства. История революций в России показывает, что пренебрежительное отношение к проблемам социально-трудовой сферы в нашей стране чревато новыми социальными катаклизмами.

Следует отметить, что материалы исследования были использованы в разработке специальной дисциплины, внесенной в учебный план Ставропольского государственного университета (с 2012 г. – Северо-Кавказского Федерального университета, или СКФУ) – курса по выбору «Правовое ре-

гулирование трудовых отношений в субъектах РФ», который преподается с 2005 г. по настоящее время.

Изучение регионального опыта правового регулирования трудовых и непосредственно связанных с ними отношений России является актуальным и необходимым по следующим причинам:

1) необходимы анализ опыта регионального правотворчества в социально-трудовой сфере России в период до 1917 г. и в советский период, его оценка и влияние на современный механизм правового регулирования труда;

2) Конституция РФ 1993 г. впервые отнесла трудовое законодательство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

При реализации этого конституционного положения возникли следующие проблемы:

а) необходимость четкого разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ в сфере труда;

б) анализ огромного количества принятых субъектами Российской Федерации правовых актов о труде с точки зрения их эффективности, а также соответствия международно-правовым принципам и нормам федерального законодательства;

в) изучение системы действующих правовых актов субъектов Российской Федерации о труде с целью выявления и

устранения коллизий и проблем правотворчества субъектов РФ в социально-трудовой сфере.

Тема 1

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРУДА В РЕГИОНАХ РОССИИ ДО 1917 Г. И В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

§ 1. О возможностях регионального нормотворчества в сфере труда в России до 1917 г

В России на рубеже XIX – XX вв. развивались капиталистические производственные отношения, проникающие и в промышленность, и в сельское хозяйство. Улучшалась техника обработки земли, появлялись прогрессивные орудия труда. Всем этим новшествам противостояли феодальная собственность на землю и личная зависимость крестьян, что тормозило превращение рабочей силы в товар.

Помещики усиливали эксплуатацию крестьян, не ограниченную никакими правовыми нормами. Так, помещики Гриельские запрещали крестьянам в страду даже ходить в церковь¹. Основная часть помещиков стремилась сохранить не

столько землю, сколько бесплатную рабочую силу, поскольку заставляли работать даже малых детей, оброк брали и с подростков. Однако крепостничество уже изжило себя и хотя и поздно, но рухнуло.

Проявлением же земледельческого капитализма, словам В. И. Ленина, было употребление вольнонаемного труда. «Эта черта пореформенного хозяйства, — писал он, — всего сильнее проявлялась на южных и восточных окраинах Европейской России, проявлялась в том массовом передвижении сельскохозяйственных наемных рабочих». В обзоре ставропольского Губернатора отмечалось, что недостаток рабочих рук стал болезнью края.

Так, в период 1892–1893 гг. поденная плата пешему рабочему на жатве хлебов на хозяйских харчах в Ставропольской губернии составляла 1 руб. 30 коп. Эти относительно высокие заработки доставались нелегко: рабочий день косаря длился 16–17 часов. Накануне революции 1905–1907 гг. Ставропольская губерния оставалась аграрной окраиной России.

Так, в 1905 г. в губернии насчитывалось около 6 тысяч рабочих, занятых на небольших промышленных предприятиях, в основном перерабатывающих продукты сельского хозяйства. Положение же рабочих мелких предприятий было гораздо тяжелее, чем на крупных фабриках и заводах. На них даже не распространялись рабочее законодательство и надзор фабрично-заводской инспекции.

Примечательными в этой связи являются архивные материалы об увольнении слесаря Отрешкова с мельницы Гулиева-Багирова, датированные январем-мартом 1911 г. Слесарь Отрешков был уволен с мельницы с нарушением порядка увольнения – без предварительного предупреждения за две недели и без выплаты выходного пособия за две недели, исходя из среднедневного заработка 1 руб. 30 коп. За защитой нарушенных трудовых прав работник обратился к фабричному инспектору, написав прошение. В сопроводительном письме фабричного инспектора на имя Губернатора отмечается, что к нему часто поступают словесные жалобы рабочих с разных промышленных заведений по поводу нарушения владельцами условий найма, причем «жалобы дают основание считать, что некоторые из владельцев совсем игнорируют статьи Устава о промышленности, регулирующие взаимные отношения фабрикантов и рабочих». Далее инспектор подчеркивает, что в случае претензий рабочим приходится обращаться лишь к суду, поскольку нет специального органа правительственной власти, ограждающего справедливые интересы рабочих. Однако обращение в суд не может дать положительного результата, так как владельцы при найме в промышленные заведения не дают нанятым письменного договора в форме расчетной книжки, потому в суде ничем не может быть доказано выдвинутое требование. Такое положение, по мнению фабричного инспектора, создает среди рабочих глухое недовольство и раздражение, последствием че-

го могут быть нежелательные столкновения сторон и «нарушение правильного течения промышленной жизни». В конце письма инспектор предлагает распространить на Ставропольскую губернию действие отдельных статей Устава о промышленности.

Продолжительность рабочего дня составляла 10–12, а иногда и 16 часов. Заработная плата была невелика, из нее производились многочисленные вычеты, рабочий находился в тесном помещении, где не было вентиляции. Частыми были стачки пролетариата, который требовал повысить зарплату, установить 8-часовой рабочий день. В январе 1905 г. хозяева вынуждены были пойти на уступки и «сократили» рабочий день аж на полчаса – до 10 часов.

10 июля 1905 г. началась забастовка рабочих железнодорожной станции Минеральные Воды. Требования выдвигались экономические: упорядочение заработной платы, 8-часовой рабочий день, социальное страхование, улучшение условий труда. При этом особо подчеркивалось, что никто не может быть уволен или арестован за участие в стачке. Однако управляющий издал приказ об увольнении всех, кто не выйдет на работу. Но и это не испугало рабочих: на станции проводились сходки, митинги, было создано забастовочное бюро. В ответ были вызваны казачьи войска, рабочих принудительно пытались выселить из казенных квартир, однако управление дорогой все-таки было вынуждено обсудить требования рабочих. Из 34 пунктов удовлетворили только три,

после чего забастовщики прекратили бастовать и вышли на работу. Войска покинули станцию. Это было наиболее крупное организованное выступление рабочих на Ставрополье.

Используя дарованные царем свободы, рабочие стали создавать свои профсоюзы. До конца 1905 г. в Ставрополе возникли профсоюзы телеграфных и почтовых работников, пекарей и кондитеров, служащих правительственных учреждений. В Пятигорске был создан союз безработных. Безработица в то время представляла собой достаточно серьезную социальную проблему. Об этом можно судить, например, по содержанию циркуляра департамента полиции «О доставлении сведений о фабриках и заводах, которым необходима рабочая сила», хранящегося в архиве ставропольского Губернатора в ГАСК. В этом документе от 23 июня 1904 г. под грифами «Секретно» и «Циркулярно» отмечается, что военные события не могли не нарушить обычного хода дел в сфере промышленности и не отразиться невыгодным образом на материальном положении рабочего класса. Уменьшение спроса на рабочую силу вызвано закрытием многих фабрик и заводов и сокращением размеров производства. Уменьшился заработок рабочих, многие остались совершенно не у дел. Поэтому, по мнению МВД, необходимы меры для смягчения тяжелых последствий промышленного кризиса путем урегулирования спроса на рабочую силу и предложение ее, то есть выяснение местностей, где рабочих рук недостаточно для потребностей местной промышленности. Это необходи-

мо для направления в эти местности ищущих работу из тех мест, в которых ощущается избыток рабочих рук. Губернатор был обязан безотлагательно сообщить о фабриках и заводах, в которых чувствуется недостаток рабочей силы. Ответы из уездов, полученные на запрос Губернатора, свидетельствуют о том, что фабрик, заводов и крупных ремесленных заведений в уездах не имеется, за исключением мукомольных мельниц, которые обслуживаются местными работниками, и недостатка в них не чувствуется.

Как видно из приведенных примеров, в Ставропольской губернии, как и во всей России на рубеже XIX – XX вв., социально-трудовые отношения между наемными рабочими и хозяевами-капиталистами характеризовались остротой, конфликтностью на почве ущемления трудовых прав, низкого уровня оплаты, охраны труда, игнорирования правовых норм, регулирующих отношения между рабочими и хозяевами производства.

Далее уместной представляется общая характеристика состояния законодательства царской России о труде рабочих.

В Российской империи государственная власть мало интересовалась развитием промышленности, предоставив полную свободу в ее развитии. Кроме того, до начала XIX в. большинство рабочих на промышленных предприятиях были крепостными. Поэтому начало формирования трудового права как самостоятельной отрасли можно отнести не ранее чем к середине XIX в. До этого ни экономические усло-

вия, ни общественное мнение не давали оснований для такого выделения. Хотя нормы правового института рабочего времени стали появляться уже в конце XVIII в.

Так, например, В. А. Поссе полагал, что «первым наметком на рабочее законодательство в России был закон 1785 г. «Об ограничении продолжительности работы ремесленников»», по которому продолжительность работы ремесленников ограничивалась 10 часами в сутки и устанавливался воскресный и праздничный отдых. Поскольку за ремесленными заведениями не было никакого надзора, то и закон не имел, в сущности, никакой силы. «Не большее практическое значение имел закон 1845 г. «О запрете ночной работы на фабриках малолетних до 12 лет»».

К тому же российское дореволюционное законодательство было построено на римской классификации договоров, в соответствии с которой договор о найме рабочей силы и договор о найме вещей объединялись в общее понятие возмездного пользования имуществом. Поэтому непривычным для современного человека и вполне логичным, с точки зрения юристов того времени, выглядит такой документ, как Ведомости справочных цен на продовольственные товары, Против такого отождествления аргументированно выступал ученый Л. С. Таль, который писал, что «человеческая личность не может быть предметом имущественных сделок, а особенность труда как предмета гражданского оборота заключается в его неотделимости от личности работника»².

К. Маркс, анализирувавший экономическую сущность отношений «рабочий – капиталист», писал: «Обмен между капиталом и трудом воспринимается первоначально совершенно так же, как купля-продажа всякого другого товара. Покупатель дает известную сумму денег, продавец – вещь, отличную от денег. Юридическое сознание видит здесь в лучшем случае лишь вещественную разницу. Фактически же на товарном рынке владельцу денег противостоит не труд, а рабочий».

Поэтому к концу XIX – началу XX в. российское законодательство о личном найме распадается на общее и специальное. Первое всецело отвечало требованиям римской классификации и принципам гражданского права, а второе, преимущественно регламентирующее труд рабочих на крупных производствах, стало базироваться на новых принципах. Аналогичные тенденции начали прослеживаться в законодательстве практически всех промышленных стран Европы. Государство стало вмешиваться в содержание заключаемых договоров: оно определяло условия, которые не могли быть включены в договор, законодательно ограничивало удержания из заработной платы, штрафы, обязывало капиталистов осуществлять меры по охране жизни и здоровья работника.

Новую юридическую дисциплину именовали в то время по-разному: то рабочим, то фабричным, то промышленным или промысловым правом, иногда – социальным правом. Промышленное право, считал Л. С. Таль, составляет нераз-

дельную смесь публичного и частного права. Речь шла, естественно, о трудовом праве в его современном понимании.

Первым шагом в государственном упорядочении правоотношений между рабочими и капиталистами можно считать принятое в 1835 г. «Положение об отношениях между хозяевами фабричных заведений и рабочими людьми, поступающими на них по найму». Оно состояло всего из 10 статей и не внесло положительных изменений во взаимоотношения рабочих и хозяев производства.

По свидетельству В. А. Поссе, за рабочее законодательство высказывались крупные петербургские фабриканты, а московские и провинциальные находили, что оно вредно и противоречит «свободе труда». На более активное и заинтересованное правотворчество государство вынуждено было пойти после массовых выступлений рабочих в 1878–1879 гг., а также в 1884–1885 гг., которые зачастую сопровождались погромами. После этого 1 июня 1882 г. был принят закон «О работе малолетних», который запрещал прием на фабрики и заводы детей от 12 до 15 лет. Для надзора за исполнением закона была учреждена фабричная инспекция, состоящая из фабричных инспекторов, подчиненных департаменту торговли и мануфактур Министерства финансов.

12 июня 1884 г. был принят закон о школьном обучении малолетних рабочих. 3 июня 1885 г. – закон о воспрещении ночных работ для женщин и подростков, не достигших 17 лет, на прядильных и ткацких фабриках.

Наконец, 3 июня 1886 г. был принят чрезвычайно важный закон «О регулировании взаимных отношений фабрикантов и рабочих, а также найма последних на фабрики и заводы». Он ввел расчетные книжки, запретил произвольные штрафы, размеры последних должны были утверждаться фабричной инспекцией. Была запрещена выдача зарплаты товарами и купонами, установлено обязательство выдавать заработную плату не менее двух раз в месяц, запрещалось также делать вычеты за уплату долгов и врачебную помощь.

Этим законом были значительно расширены полномочия фабричных инспекторов, а также создан особый орган – фабричное присутствие, которое функционировало в губерниях. Этот орган состоял из представителей местной администрации, суда, фабричного инспектора, городского управления и земства. На губернские по фабричным делам присутствия возлагалось:

- 1) издание обязательных постановлений о мерах, которые должны быть соблюдаемы для охранения жизни, здоровья и нравственности рабочих во время работы и при помещении их в фабричных зданиях, а также в отношении врачебной помощи рабочим;

- 2) составление дополнительных правил, касающихся отношений к фабричному или заводскому управлению подручных рабочих, а равно рабочих, работающих артелью или на отряд;

- 3) разрешение сомнений, встречаемых чинами при при-

менении правил.

Обязательные постановления должны были публиковаться в местных ведомостях (губернских, полицейских или в ведомостях градоначальства), а также выставляться в полицейских управлениях, волостных правлениях и на тех фабриках и заводах, для которых они изданы.

Поскольку эти положения закона касаются нормотворческой деятельности губерний в области труда, представляется необходимым анализ того, насколько активной была эта деятельность и по каким вопросам социально-трудовой сферы принимались постановления.

Обнаруженные в упомянутом сборнике А. Кобеляцкого разъяснения Министерства внутренних дел и финансов за 1894–1895 гг., относящиеся к деятельности фабричных присутствий по принятию обязательных постановлений, позволяет сделать вывод о том, что фабричные присутствия интенсивно пользовались нормотворческими правами.

Так, разъяснение от 28 января 1895 г. № 1-728 посвящено уточнению полномочий местных фабричных присутствий по принятию постановлений о регулировании продолжительности рабочего времени. По этому поводу разъяснялось следующее: «Вредное влияние переутомления для взрослых рабочих (в отличие от женщин и подростков) менее заметно, но в крайних пределах влияние это очевидно, и поэтому нельзя отрицать, что некоторые ограничения произвола в этом отношении фабрикантов, особенно в тех случаях, когда они

никакого ущерба материальным их интересам приносить не могут, существенно необходимы как одна из мер охранения жизни, здоровья и нравственности рабочих. Поэтому издание постановлений об ограничении продолжительности работ взрослых рабочих входит в круг обязанностей губернских присутствий по фабричным делам».

В качестве примера приводится постановление присутствия о недопущении того, чтобы одни и те же рабочие оставались на работе без отдыха и сна в течение 24 часов.

Разъяснение Министерства внутренних дел и финансов от 30 сентября 1894 г. № 18-043 посвящено анализу правил для подручных рабочих, принятых одним из фабричных присутствий. Ввиду большого объема этого документа, ограничимся лишь выводами, сделанными министерством. Была признана необходимость немедленного пересмотра правил о подручных рабочих, выработанных присутствием, поскольку их применение чревато нарушением порядка на фабриках и заводах, и положения дела, при котором на смежных предприятиях практиковались бы различные порядки. Этот документ позволяет также сделать вывод о том, что нормотворческая деятельность местных присутствий находилась под жестким контролем министерства.

В циркуляре от 25 сентября 1894 г. № 176-817 указывалось, что в некоторых обязательных постановлениях, издаваемых присутствиями, рекомендуются к употреблению предохранительные аппараты и приборы определенной си-

стемы и конструкции, ограждающие жизнь и здоровье рабочих. Поскольку указанные аппараты и приборы подвергаются весьма быстрым улучшениям и усовершенствованиям, признано необходимым разъяснить, что включение в обязательные постановления тех или других параграфов, в которых рекомендуются предохранительные приспособления, способствующие устранению несчастных случаев и профессиональных заболеваний, допускается на будущее время не иначе, как с особого разрешения Департамента торговли и мануфактур.

Министерство рекомендует издавать обязательные постановления относительно устройства врачебной части на фабриках, заводах и других промышленных заведениях. Так, например, на фабриках и заводах, имеющих тысячу рабочих, должно быть устроено больничное помещение на 10 кроватей, более тысячи – на 15 кроватей.

Подчеркивалось, что специальные обязательные постановления по поводу неустройств на одной какой-нибудь фабрике надлежит делать общими для руководства и всех прочих фабрикантов, которых оно может касаться.

О значимости и юридической силе постановлений губернских фабричных присутствий можно судить по разъяснению о том, что неисполнение обязательных постановлений каких бы то ни было учреждений, в том числе и фабричных присутствий, влечет за собой применение санкций, предусмотренных ст. 29 Устава о наказаниях, налагаемых мировыми

судьями. Так, за неисполнение законных распоряжений, требований или постановлений правительственных и полицейских властей, а равно земских и общественных учреждений, когда Уставом не определено за то иного наказания, виновные подвергаются денежному взысканию не более 50 рублей.

Продолжая характеристику рабочего законодательства царской России и закона 1886 г., следует подчеркнуть, что последний усилил наказание за стачки. Для подстрекателей к стачке было предусмотрено наказание в виде заключения в тюрьме от 4 до 8 месяцев. За самовольный отказ от работы до истечения срока найма – арест до 1 месяца, за умышленное повреждение орудий производства – арест от 3 месяцев до 1 года.

Справедливости ради надо отметить, что для хозяев за нарушение закона тоже предусматривалась ответственность в виде штрафа не свыше 300 рублей.

Кроме того, статьями 1359, 1359-1, 1359-2 Уложения о наказаниях также была предусмотрена ответственность работодателей.

Так, если содержатели фабрик, заводов и мануфактур прежде истечения условленного с работниками этих заведений времени самовольно понизят плату своих работников или же будут заставлять их вместо следующей им платы деньгами получать товарами, хлебом или другими какими-либо предметами, то за это они подвергаются денежному взысканию от 100 до 300 рублей и сверх того обязаны возна-

градить за понесенные вследствие этого работниками убытки.

За выдачу рабочим людям наемной платы не наличными деньгами, а отделенными от процентных бумаг купонами, не подлежащими еще оплате, а также такими, срок платежа по которым уже наступил, виновные в том наниматели или уполномоченные ими лица подвергались штрафу от 50 до 300 рублей.

Наконец, за совершение вышеперечисленных проступков в третий раз или хотя бы в первый и второй раз, но когда эти проступки вызвали на фабрике или заводе волнение, сопровождающееся нарушением тишины или порядка, и повлекли принятие чрезвычайных мер для подавления беспорядков, заведующий фабрикой или заводом подвергается аресту на срок до 3 месяцев и сверх того может быть лишен права заведовать фабриками или заводами на срок до 2 лет.

Новый фабричный закон от 24 апреля 1890 г. «О работе малолетних, подростков и женщин» значительно «смягчал» предписания законов 1882–1886 гг. – была сильно расширена область административного усмотрения. Так, фабричным инспекторам было предоставлено право разрешать воскресную и праздничную работу малолетних; фабричным присутствиям, а там, где их не было – губернаторам, предоставлено право разрешать ночную работу женщин и подростков от 15 до 17 лет. Это было шагом назад.

В мае 1896 г. состоялась крупная стачка петербургских

ткачей, в которой приняли участие 30 тысяч рабочих. Основное требование – сокращение рабочего дня с 13 до 10 с половиной часов.

2 июля 1897 г. был принят закон «О продолжительности и распределении рабочего времени в заведениях фабрично-заводской и горной промышленности», установивший максимальный рабочий день в 11 с половиной часов. Запрещалась работа в воскресные и 14 праздничных дней. Однако в самом законе были указаны способы его «обхода», допускались сверхурочные работы.

Следующий закон от 7 июня 1899 г. «О реорганизации фабричного надзора» учредил Главное по фабричным и горнозаводским делам присутствие, которое призвано было осуществлять надзор за соблюдением фабричных законов.

В связи с учреждением Главного присутствия были изменены полномочия губернских присутствий. На них возлагалось:

- 1) издание инструкций, наказов и правил в развитие действующих законов о надзоре за соблюдением на фабриках, заводах и горных промыслах должного порядка и благоустройства, о найме рабочих, о взаимных отношениях хозяев и рабочих и о продолжительности и распределении рабочего времени;

- 2) издание общих правил о мерах, которые должны быть соблюдаемы для охранения жизни, здоровья, нравственности рабочих, а также о мерах по организации врачебной по-

мощи.

Главное присутствие было вправе принять решение об отмене определений и обязательных постановлений, принятых местными присутствиями.

В. П. Литвинов-Фалинский полагал, что нормотворческие полномочия губернских фабричных присутствий были сужены, поскольку «последние были лишены права издавать самостоятельные обязательные постановления и им было предоставлено издавать эти постановления лишь в развитие и применение к местным условиям или частным случаям правил, установленных Главным присутствием»³.

В состав губернских присутствий по фабричным и горно-заводским делам под предводительством губернатора входили: прокурор, начальник губернской жандармерии, старший фабричный инспектор, окружной горный инженер, представители местных фабрикантов и заводчиков. Примечательно, что интересы рабочих не учитывались, а их представители не принимали участия в заседаниях присутствия.

Среди множества правовых актов в сфере труда, действовавших в России до октября 1917 г., особого внимания заслуживает Устав о промышленном труде 1913 г. – законодательный акт, регламентировавший различные области трудовых отношений, который, по выражению С. А. Иванова, «был предтечей будущих кодексов о труде 1918 и 1922, поскольку многие нормы его были изменены и приспособлены к новым реалиям, а некоторые нормы Устава продолжают

жить и поныне».

Появление Устава 1913 г. было обусловлено разбросанностью законоположений в различных частях Свода законов и трудностями в их использовании. Государственная канцелярия провела фактически первую кодификацию законодательных актов о труде царской России, объединив в один законодательный акт положения Устава о промышленности фабрично-заводской и ремесленной и Устава горного.

Мы далеки от идеализации отечественного законодательства о труде начала XX в., но все-таки должны признать, что оно было развито в достаточной степени. Существенным недостатком являлось отсутствие правовых форм обеспечения интересов самих рабочих в процессе нормотворчества, что порождало незаконные способы отстаивания интересов.

Революции в России (буржуазно-демократическая и социалистическая) были во многом порождены кризисом в общественном развитии, в том числе многочисленными проблемами в социально-трудовой сфере, не получившими своего правового разрешения.

Период буржуазно-демократической республики (февраль-октябрь 1917 г.) характеризуется значительным расширением демократических прав и свобод граждан. Эта тенденция коснулась и социально-трудовой сферы. Так, в апреле 1917 г. принимается закон «О рабочих комитетах в промышленных заведениях», которые создавались на предприятиях по предложению одной десятой части рабочих, в них

занятых. Фабрично-заводские комитеты должны были рассматривать споры рабочих с предпринимателями, представлять интересы рабочих перед правительством, заниматься культурно-просветительской деятельностью.

Кроме того, Министерством труда был разработан проект учреждения в России промысловых судов для разрешения споров между капиталистами и работниками, а также проект закона о трудовом договоре.

Чтобы понять особенности правового регулирования труда и определить место в нем норм права, принятых в губерниях (областях), следует помнить, что трудовое право составляет нераздельную «смесь» публичного и частного права. Поэтому история выработала два главных метода правового регулирования труда:

- авторитарный (централизованный);
- автономный (децентрализованный).

Первый проявляется в деятельности государства по принятию законов и подзаконных актов, которые действуют в общенациональном масштабе.

Автономный метод представляет собой санкционирование государством правовых актов, разрабатываемых работодателями и работниками. Такое регулирование труда называют локальным (местным). Традиционным для трудового права является понимание локального акта как принятого и действующего непосредственно на предприятии (фабрике, заводе). Это, прежде всего, коллективный договор, правила

внутреннего трудового распорядка и др.

Исторически капитализму присущи две противоположные тенденции: к усилению централизованных начал и к децентрализации, локальному регулированию. На разных этапах развития страны превалирует один из методов либо они находятся в равновесии.

Необходимость и целесообразность законодательного регулирования труда путем установления минимальных обязательных норм для всех работников в масштабе всего государства не подвергаются сомнению.

Локальные акты уже по охвату менее стабильны, но и более гибки, чем законодательство. Они чаще пересматриваются, быстрее отражают изменения в производстве, рыночной конъюнктуре, соотношении сил в общенациональном масштабе и в рамках отрасли, предприятия и дают работникам возможность добиваться на местах лучших условий труда, чем в законе. В этом проявляется демократический потенциал локального регулирования.

Правовое регулирование труда на региональном уровне (в краях, областях, губерниях и др.), на наш взгляд, имеет специфику, которая проявляется в «двойственном», «промежуточном» положении этих правовых актов. По отношению к предприятию они (как исходящие свыше) являются централизованными актами. С другой стороны, правовые акты региональной власти учитывают специфику местности, рынка труда, состояния экономики и другие факторы, влияющие на

деятельность предприятия и трудового коллектива. Поэтому их можно называть локальными. Вместе с тем, чтобы избежать путаницы, можно говорить о «локальных актах в широком и узком смысле», в первом случае имея в виду правовые акты регионов, а во втором – предприятий.

Далее необходимо оценить возможности локального регулирования труда на фабриках, заводах в России до 1917 г., не забывая при этом, что история выработала самый эффективный способ – коллективный договор.

Коллективные договоры впервые появились в Англии вместе с возникновением профсоюзов. В странах Западной Европы они были и остаются важным локальным регулятором отношений между работниками и работодателями.

В нашей стране первые коллективные договоры начали заключаться в период революционной ситуации 1904–1905 гг. Они заключались в промышленно развитых регионах: на предприятиях металлургической промышленности в Петербурге, нефтяных промыслах Баку. Однако случаи заключения коллективных договоров были единичными, коллективно-договорная практика не носила постоянного характера. В царском законодательстве коллективный договор не получил юридического закрепления.

Думается, что отсутствие в царской России начала XX в. правовой базы для социального партнерства между рабочими и капиталистами во многом предопределило победу большевиков.

Коллективно-договорное регулирование предполагает наличие профессиональных союзов – представителей интересов работников.

В работе уже упоминалось о том, что с 1905 г. в нашей стране стали создаваться эти общественные организации. 4 марта 1906 г. были приняты Временные правила об обществах и союзах, и в регионах велась активная работа по признанию прав профсоюзов. Сами Уставы профсоюзов того времени представляют собой не только интересные исторические документы, но и правовые акты, закрепляющие отдельные трудовые права членов данного профсоюзного общества.

Интересным в этой связи можно считать определение Ставропольского губернского присутствия по делам об обществах от 11 июля 1906 г. о внесении в реестр присутствия профсоюзного общества рабочих печатного дела, подписанное Губернатором Е.Ф. Эльснером⁴.

В Уставе общества были указаны следующие цели: защита правовых и профессиональных интересов членов, материальная помощь, совместная защита друг друга от эксплуатации предпринимателей и их ближайших помощников, совместная борьба за 8-часовой рабочий день, повышение заработной платы и улучшение условий найма. Для достижения поставленных целей профсоюз, в частности, открывает бюро для оказания юридической помощи, а также справочное бюро для приискания мест.

Большое значение для рабочих – членов профсоюза имело положение Устава о выдаче денежного пособия во время безработицы, стачки, болезни, а также дорожное пособие для приискания места в других городах.

Устав предусматривал также возможность организации примирительных камер для «разбора недоразумений, возникших между предпринимателями и рабочими». В советское время такой орган получил название КТС – комиссия по трудовым спорам.

Очень перспективным, с точки зрения локального регулирования, является положение Устава о том, что профсоюз может входить в соглашение как с отдельными хозяевами, так и с целыми группами или их обществом о нормировании заработной платы, рабочего дня, иных условий труда. Здесь речь идет, в сущности, о коллективном договоре и социально-партнерских соглашениях как эффективных способах ослабления противоречий между трудом и капиталом.

В уставах профсоюзов находили отражение, по сути, все острые проблемы и указывались способы их решения. Вместе с тем следует признать, что профсоюзы в России не смогли занять должного им места в социально-трудовой сфере. Одна из причин видится в относительно запоздалом их формировании, а другая – в том, что выразителем интересов рабочих стала ВКП(б).

Говоря о возможностях локального регулирования труда в период до 1917 г., нельзя забывать о существовании

на предприятиях правил внутреннего трудового распорядка. Документы, изученные автором в архиве края, заставили по-иному оценить ситуацию по регулированию труда на фабриках и заводах. Как видно из отчета о деятельности чинов фабричной инспекции за 1903 г., правила внутреннего трудового распорядка, утвержденные фабричным инспектором, имелись практически на всех фабриках и заводах, подчиненных надзору инспекции.

Задача фабричного инспектора состояла в правовой экспертизе содержания правил внутреннего распорядка, проверке их соответствия действующему рабочему законодательству. В Государственном архиве Ставропольского края (ГАСК) сохранились правила внутреннего трудового распорядка на мельнице Гулиева-Багирова с многочисленными исправлениями и дополнениями, сделанными фабричным инспектором красными чернилами. Этот правовой и исторический документ, как никакой другой, на наш взгляд, позволит проникнуться духом того времени, витавшем на производстве.

Правила по своей структуре очень близки к современным вариантам. В них были следующие разделы:

- порядок поступления на работу;
- обязанности заведующих отделениями;
- общие обязанности рабочих;
- безусловные запреты для рабочих;
- об отлучках с работы;

- об уплате заработной платы;
- о прекращении работы;
- порядок распределения рабочего времени;
- правила обращения с машинами, станками и приводами;
- табель взысканий за неисправную работу.

В соответствии с правилами, при поступлении на мельницу рабочий был обязан представить вид на жительство. Без этого документа никто к работе не допускался. Устанавливался испытательный срок продолжительностью 7 дней, в течение которого рабочего могли уволить без предупреждения, да и сам он мог оставить работу. Не позднее 7 дней после допуска к работе работнику бесплатно выдавали расчетную книжку с указанием в ней условий найма, заработной платы, порядка выдачи жалованья и других условий. Расчетную книжку рабочий обязан был сохранять в чистоте и опрятности. После получения заработка с отметкой об этом в расчетной книжке рабочий обязан был проверить соответствие полученной суммы той, которая указана в расчетной книжке. В случае обнаружения несоответствия он обязывался немедленно заявить об этом администрации.

В обязанности заведующих отделениями входило разъяснение обязанностей рабочих, проведение инструктажа по технике безопасности.

Рабочий, получивший расчетную книжку⁵, считался согласившимся на все условия найма и обязывался подчиняться мельничным правилам. Обо всех своих неудовольствиях

и претензиях он должен был заявлять, прежде всего, заведующему отделением. Не получив удовлетворения от последнего, рабочий должен был заявить свою претензию заведующему мельницей.

Рабочий был обязан: беспрекословно исполнять все законные распоряжения администрации, вести себя прилично, не позволять себе грубости и неучтивости, соблюдать крайнюю осторожность при обращении с огнем, принимать меры к тушению возможного пожара и спасению имущества, добросовестно выполнять полученную работу, соблюдать чистоту и опрятность.

Всем рабочим безусловно воспрещалось: самовольно отлучаться от работы; переходить без дела в другие отделения; собираться в кучки; нарушать тишину шумом, криком, ссорой или дракой, устраивать какие-либо игры; приносить с собою или уносить какие бы то ни было предметы без особого на то разрешения заведующего мельницей; курить табак в недозволенных местах; приносить с собою спиртные напитки; приводить с собою посторонних лиц; спать в тех помещениях, где проводится работа; являться на работу в нетрезвом состоянии. Замеченных на работе в нетрезвом виде немедленно должна была удалить администрация.

Об отлучках с работы правила говорили следующее: если рабочий по болезни или другим уважительным причинам не может явиться на работу, то по выходе на работу он должен представить в контору доказательство, оправдывающее его

отлучку, а в случае болезни — записку от мельничного врача.

Уважительными причинами отсутствия признавались: болезнь; смерть или тяжелая болезнь жены (мужа), родителей и детей; пожар; арест; вызов в суд или другие административные органы. При неявке на работу по уважительным причинам никаких вычетов из зарплаты не производилось. В противном случае администрация делала вычет за прогул в размере дневного заработка за каждый день. Прогоулом считалась неявка на работу без уважительных причин в продолжение не менее половины рабочего дня.

О прекращении работы действовали следующие правила: каждый рабочий, нанятый на неопределенный срок, при желании оставить работу обязан был за две недели впредь заявить об этом в контору.

Рабочий, нанятый на определенный срок, прежде окончания заключенного с ним срочного договора не вправе самовольно оставить работу.

Без предупреждения за две недели рабочий мог быть уволен по инициативе заведующего мельницей в следующих случаях: вследствие неявки на работу более трех дней кряду без уважительных причин; вследствие неявки на работу свыше двух недель по уважительной причине; вследствие привлечения рабочего к следствию и суду по обвинению в преступном деянии, влекущем за собою наказание не ниже заключения в тюрьму; вследствие дерзости рабочего, если лица, управляющие мельницей, не позволяли себе дерзко об-

ращаться с рабочими; вследствие обнаружения у рабочего заразной болезни; вследствие дурного поведения, если оно угрожает имущественным интересам.

Порядок распределения рабочего времени при работе одною сменой был следующим: работа начиналась в 6.00 утра и заканчивалась в 5.30 вечера. По субботам и накануне праздничных дней работа заканчивалась в 4.00 вечера. По воскресным дням работа не производилась.

Правила предусматривали обязательные для рабочих случаи проведения сверхурочных работ. К их числу относили: необходимый ремонт паровых котлов, двигателей, приводов в случае внезапной их порчи (пожар, поломка), вызывающей прекращение работы всей мельницы или одного из ее отделений. Такие работы были обязательными и должны были производиться во всякое время дня и ночи, как будничных, так и праздничных дней. За сверхурочную работу предусматривалась полуторная оплата. Рабочий, отказавшийся от производства этих работ, подвергался взысканию заслушание.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.