

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ПРОФСОЮЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ УКРАИНЫ ПО ЗАЩИТЕ ТРУДОВЫХ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ РАБОЧИХ ЧАСТНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ В ПЕРВЫЕ ГОДЫ НЭПА (1921 – 1924)

Действующая Конституция провозгласила Украину демократическим, правовым и социальным государством, что требует от последнего осуществления активной последовательной политики, направленной на достижение социального согласия, согласования интересов различных социальных групп, надлежащих условий труда граждан безконфликтным цивилизованным путем.

Вместе с тем ситуация в стране относительно поддержания конституционных гарантий трудовых прав граждан, а именно права на: (а) труд, включающего возможность зарабатывать себе на жизнь трудом, который человек сам свободно выбирает или на который соглашается, (б) надлежащие, безопасные и здоровые условия труда, (в) своевременное получение заработной платы, не ниже установленной законом, (г) защиту от безработицы, (д) забастовку для защиты своих экономических и социальных интересов, (е) отдых и др. [8, ст. 141] – остается весьма актуальной.

Трудности в процессе реализации рыночных реформ в Украине вынуждают работодателей (собственников) применять непопулярные формы и методы хозяйствования, проявляющиеся в искусственном замораживании заработной платы в условиях возрастания потребительских цен на товары, реорганизации и реструктуризации предприятий, что приводит к сокращению рабочих мест, к уменьшению занятости. К тому же стремление работодателей снизить производственные затраты нередко сопровождается невыполнением условий коллективных договоров, чрезмерной эксплуатацией трудящихся. Анализ результатов проверок, осуществленных на протяжении 2008 г. государственными органами и профсоюзными организациями свидетельствует о том, что почти 90 % работодателей нарушают требования трудового законодательства [13, с. 343, 344]. Все это негативно влияет на социально-трудовые отношения, усиливает социальное напряжение в стране, содействует возникновению трудовых конфликтов.

С целью урегулирования коллективных трудовых споров (конфликтов), уменьшения социального напряжения в обществе, достижения реализации конституционных прав и гарантий граждан Президентом Украины создан постоянно действующий орган – Национальная служба посредничества и примирения (далее – НСПП). В соответствии со своей компетенцией она осуществляет системный мониторинг состояния социально-трудовых отношений, анализирует причины возникновения конфликтов между наемными работниками и собственниками, информирует и делает предложения соответствующим органам государственной власти, сторонам социального диалога, касающиеся своевременного разрешения коллективных трудовых споров, недопущения забастовок, коллективных прекращений работы и акций протеста. Так, в 2009 г. НСПП содействовала разрешению 490 требований, выдвинутых наемными работниками в 177 коллективных спорах, непосредственными участниками которых стали 1 млн 256,6 тыс. граждан, работающих на 5606 субъектах хозяйствования [6, с. 52].

Однако далеко не все нарушения трудового законодательства попадают в поле зрения и разрешаются НСПП и ее органами на местах. Большую работу по защите трудовых прав и интересов граждан выполняют органы прокуратуры. Например, в 2008 г. работники прокуратуры Сумской области в ходе надзора привлекли к ответственности хозяев ряда предприятий за неосновательную невыплату заработной платы и скрытые трудовые отношения с трудящимися [15, с. 138].

Общественными защитниками трудовых и социально-экономических прав и интересов работников являются профсоюзные организации, осуществляющие общественный контроль за соблюдением трудового законодательства, защищающие интересы членов профсоюзов в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в отношениях с работодателями, представляющие и защищающие трудовые права и интересы членов профсоюзов в судебных учреждениях.

Несмотря на то, что государственные органы и профсоюзные организации Украины в настоящее время проводят значительную систематическую работу по защите трудовых прав и интересов наемных работников, эта проблема остается еще достаточно острой. В этой связи небезинтересным становится

изучение опыта аналогичной деятельности госорганов и профорганизаций Украинской республики в период новой экономической политики.

В последние годы появились научные работы, так или иначе затрагивающих эту проблему. В их числе коллективная монография А.М. Бута, В.С. Бондаренко, К.В. Никитенко [2], статьи М.В. Косюты [7], М.М. Олійника [10], А.А. Сушко [14] и других исследователей, в которых анализируется политика государственных и партийных органов по регулированию частного предпринимательства, отражена деятельность органов прокуратуры по защите трудовых прав наемных рабочих в исследуемый нами период.

Цель данной статьи – раскрыть формы и методы деятельности государственных органов и профсоюзных организаций Украины по защите трудовых прав и интересов рабочих частных предприятий в период нэпа, показать ее эффективность.

Отметим, что курс на новую экономическую политику, который наметил X съезд РКП(б) (март 1921 г.) на смену политики «военного коммунизма», дал существенный толчок развитию частного предпринимательства. Уже с мая 1921 г. в стране началось возвращение под частное управление и контроль путем сдачи в аренду тех небольших промышленных предприятий, которыми государство из-за отсутствия средств не могло дальше руководить [2, с. 46].

Совнарком УССР 26 июля 1921 г. издал постановление «О кустарной и мелкой промышленности», согласно которому в промышленность внедрялась система частного предпринимательства. Каждый гражданин получал право свободно заниматься кустарным промыслом, создавать мелкие предприятия (но не более одного), продавать продукцию собственного производства. Закон определил права собственника, его обязанности, организационные параметры самих предприятий. Мелкопромышленным считалось предприятие, на котором работало не более 20 наемных работников. Оно не подлежало национализации, реквизиции или конфискации [12; 1921. – № 14. – Ст. 389]. Согласно постановлению СНК УССР от 8 августа 1921 г. «О порядке сдачи в аренду предприятий, подведомственных УСНХ» [12; 1921. – № 15. – Ст. 425] в арендный фонд республики было отобрано 6 426 предприятий, из числа которых уже до конца текущего года было сдано в аренду 5 200 [4, с. 62]. Арендная кампания в начале 20-х годов осуществлялась достаточно организованно и приобретала все большие масштабы. В ходе ее проведения на 1 октября 1921 г. распределение по отдельным группам арендаторов было следующим: частные лица использовали 64 % предприятий, кооперативы – 22 %, артели – 10 %, государственные учреждения – 4 % [10, с. 19]. На 1 января 1922 г. среди арендаторов было 40,1 % бывших собственников [9, с. 19]. Такой большой удельный вес последних объяснялся тем, что они хорошо знали собственное производство, могли быстро восстановить его деятельность, стремились закрепить его за собой, так сказать, «до лучших времен», не допустить разрушения, надеясь на дальнейшую денационализацию. Характерно, что эта категория арендаторов была наиболее дисциплинированной в отношении своих обязательств перед государством.

Наряду с ними в число арендаторов попало немало людей, которые имели своей целью любой ценой нажиться за период аренды того или иного предприятия [10, с. 21].

В основу привлечения рабочей силы был положен принцип договоров между предпринимателями и нанимающимися на работу лицами. В январе 1922 г. СНК УССР издал постановление «О коллективных договорах и регулировании условий труда в частных и общественных предприятиях, хозяйствах, учреждениях и организациях», в котором указывалось, что во всех вышеперечисленных формах хозяйствования, применяющих наемный труд (не менее 15 лиц без технических двигателей и не менее 10 – при наличии механических двигателей), условия труда должны обязательно регламентироваться коллективными (тарифными) договорами. Подчеркивалось, что такие договоры дополнительно нормируют условия труда в соответствии с действующим законодательством и не должны допускать их ухудшения [12; 1922. – № 1. – Ст. 33]. Коллективные договоры с владельцами частных предприятий заключали профсоюзные органы как представители рабочих и служащих. Последние имели право также представлять от их имени по всем вопросам труда и быта. Первичным органом профсоюза на предприятии, учреждении или в хозяйстве являлся комитет рабочих и служащих или заменяющий его делегат – уполномоченный союза. В его функции, в частности, входило наблюдение за точным исполнением хозяином предприятия или хозяйства установленных законом норм по охране труда, социальному страхованию, выплате зарплаты, правил санитарии, по соблюдению техники безопасности, а также содействие государственным органам по охране труда.

В декабре 1922 г. ВУЦИК ввел в действие Кодекс законов о труде УССР, нормы которого распространялись на всех лиц по найму и являлись обязательными для всех предприятий, учреждений и хозяйств – государственных, общественных и частных. Кодекс определял порядок установления норм выработки, основания и размеры оплаты труда, гарантии и компенсации рабочим и служащим при выполнении ими в законном порядке возложенных на них государством прав и обязанностей. Провозглашались недействительными договоры и соглашения о труде, ухудшающие условия труда по сравнению с нормами КЗоТ. Законодательно закреплялось, что продолжительность нормального рабочего времени не должна превышать 8-ми часов, а для лиц от 16 до 18 лет – 6 часов. Шестичасовой рабочий день устанавливался также на подземных работах и для лиц умственного и конторского труда. Сверхурочная

работа, как правило, не допускалась. Наряду с этим устанавливалось, что всем трудящимся предоставляется еженедельный непрерывный отдых продолжительностью не менее 42 часов, отдых в праздничные дни (6 дней в году), а также очередной отпуск с сохранением зарплаты.

Регламентируя порядок разрешения конфликтов и рассмотрения дел о нарушениях трудового законодательства, КЗоТ установил, что дела о нарушениях законов о труде и все споры, возникающие на почве применения наемного труда, разрешаются либо в принудительном порядке – в трудовых сессиях народных судов, либо в порядке примирительного рассмотрения – в расценочно-конфликтных комиссиях, примирительных камерах и третейских судах. Все нарушения КЗоТ, иного трудового законодательства и коллективных договоров, имеющие уголовный характер, рассматриваются в особых сессиях народных судов [12; 1922. – № 52. – Ст. 751].

Надзор за выполнением всеми без исключения учреждениями, предприятиями, хозяйствами и лицами всех постановлений КЗоТ, декретов, инструкций, распоряжений и коллективных договоров, касающихся условий труда, охраны здоровья и жизни трудящихся, возлагался на состоящие в ведении Уполнаркомтруда Украины инспекции – труда, техническую и санитарную. Инспекторы труда избирались на определенный срок советами профсоюзов и утверждались Уполнаркомтруда. В своей деятельности они пользовались поддержкой и содействием всех общественных организаций. При фабзавкомках им в помощь создавались специальные комиссии по охране труда.

В середине 1923 г. в стране насчитывалось 142 инспектора труда, 39 санитарных и 73 технических [5, с. 426]. За 1922/1923 операционный год инспекцией труда было произведено 30100 обследований, технической – 13300, санитарной – 6400. В результате этого на каждые 100 из них было выявлено 41 нарушение по распределению рабочего времени и отпусков, 13 – по охране труда, 62 – санитарного характера и 33 нарушения техники безопасности [5, с. 426]. В целом же на каждые 100 обследований в среднем пришлось 36, 2 судебных дела, при этом 75 % из них было возбуждено против частных предпринимателей [5, с. 428]. Такой большой процент судебных дел против последних за нарушения трудового законодательства при относительно небольшой численности работающих на этих предприятиях был не случайным. Небольшие частные предприятия обычно находились в тесных, малоприспособленных для производства помещениях, где отсутствовали элементарные санитарно-гигиенические условия труда. В отношении женщин и подростков не соблюдался принцип равной оплаты за одинаковый труд. Работодатели нередко удлинляли рабочий день, задерживали выплату зарплаты, не предоставляли отпусков работающим. На многих предприятиях отсутствовала медицинская помощь за счет предприятий, так как их владельцы не вносили деньги на социальное страхование работающих. Однако ввиду существующей безработицы многие рабочие не только не обращались в органы охраны труда с жалобами на своих работодателей, но нередко даже старались их защитить [9, с. 179].

Главную ответственность за охрану трудовых прав и социально-экономических интересов работающих на частных предприятиях взяли на себя профсоюзы, деятельностью которых руководил экономический отдел ВЦСПС. Президиум ВЦСПС 23 июня 1921 г. обсудил вопрос «Об условиях организации труда в частных предприятиях», по итогам которого тарифному, организационному и экономическому отделам ВЦСПС было поручено срочно разработать положение о роли фабзавкомков на частных предприятиях, об условиях труда и заработной платы и об участии профсоюзных органов в организации на производстве рабочего контроля [16, с. 124].

Уже до августа 1921 г. Было разработано положение о завкомках и месткомках частных предприятий и порядок профсоюзного членства. Серьезной проблемой явилось вовлечение рабочих и служащих этих предприятий капиталистического вида в профсоюзы, поскольку этому всячески противодействовали их хозяева. Тем не менее процесс охвата профорганизациями рабочих и служащих все более расширялся. До конца 1924 г. членами профсоюзов стали около 85 % всех работающих в частной промышленности [11, с. 85].

В январе 1922 г. ВЦСПС предложил губсоветам приступить к массовому обследованию условий труда на частных предприятиях. В том же году их было проведено около 70 тыс., в 1923 г. – более 110 тыс. В последующие годы эта мера контроля также широко применялась. В 1922 г. на каждые 100 обследований одно заканчивалось привлечением хозяина предприятия к суду за нарушение КЗоТ. Мерами наказания в большинстве случаев являлись денежные штрафы, особенно злостные нарушители трудового законодательства были привлечены к уголовной ответственности [1, с. 176].

Уже первые шаги непа в стране отмечены появлением и быстрым распространением такого явления, как «квартирничество» – работа на дому. С целью уклонения от заключения коллективных договоров, уплаты налогов и страховых взносов частные предприниматели закрывали свои предприятия, создавая при этом раздаточные конторы. Боясь остаться без заказа в условиях острой безработицы, квартирники, как правило, безоговорочно соглашались на условия заказчиков, работая при этом на дому по 12 и более часов в сутки. Нередко в производство вовлекались несовершеннолетние дети. «Квартирничество» получило широкое распространение в кожевенном, швейном, текстильном, деревообрабатывающем и других производствах.

Чрезмерная эксплуатация предпринимателями квартирников обратила на себя внимание профсоюзных органов, которые уже со второй половины 1922 г. повели борьбу с этим явлением. Профсоюзы металлистов, текстильщиков, швейников, кожевников созывали общие собрания квартирников в Харькове, Екатеринославе, Одессе и других городах. Губотделы профсоюзов создавали бюро или комиссии квартирников, в состав которых входили представители отделов труда, экономико-нормировочных отделов губпрофсоветов, союзов швейников, текстильщиков и др. Профсоюзы добивались обязательной регистрации квартирников, выдачи им расчетных книжек, повышения зарплаты, выдачи соцстраховских средств, распространения на них положений КЗоТ [16, с. 129, 130].

На основании материалов губотделов профсоюзов и постановлений рабочих конференций центральные комитеты нескольких союзов подняли перед ВЦСПС вопрос об издании декрета о квартирниках. По ходатайству ВЦСПС Совнарком СССР 2 июля 1923 г. издал такой декрет, который предусматривал: (а) введение 8-часового рабочего дня для квартирников, (б) запрещение выдавать работу на дом лицам, работающим на предприятиях, (в) оплату труда квартирникам по трудовым договорам, (г) предоставление им отпуска, выходного пособия и оплаты труда с учетом времени приема-сдачи продукции, (д) обязательное ведение раздатчиками работы книг или списков квартирников с указанием их адресов, размера заработка и другого, (е) зачисление квартирников в число наемных рабочих [16, с. 130].

Согласно решению Наркомтруда СССР губернские подотделы труда в 1924 г. организовали проверку выполнения частными предпринимателями декрета СНК СССР о квартирниках, выявив при этом массу нарушений трудового законодательства с их стороны. На виновных были наложены крупные денежные штрафы. В результате этой акции, активной деятельности инспекции труда и профсоюзных органов по защите трудовых прав квартирников значительная часть нэпманов предпочла отказаться от квартирничества, открыть предприятия, вступив с профсоюзами в тарифные соглашения [15, с. 131].

Как уже было отмечено, трудовые отношения между предпринимателями и наемными рабочими регулировались коллективными договорами. Но поскольку их стороны в силу различных причин порой пытались уклониться от взятых на себя согласно договору обязательств и эти отношения принимали конфликтный характер, Совнарком УССР 22 февраля 1922 г. принял Декрет «О порядке разрешения конфликтов между рабочими и работодателями в кооперативных, общественных или иных частных предприятиях и хозяйствах». Согласно этому декрету разрешение всех конфликтов между рабочими и работодателями частных предприятий, возникающих по поводу общих законов и правил о труде, а также коллективных и индивидуальных договоров, возлагалось на Уполнаркомтруда Украины и его местные органы. При Уполнаркомтруде, губернских и уездных отделах труда учреждались конфликтно-нормировочные отделы, а для непосредственного разрешения конфликтов – расценочно-конфликтные комиссии (РКК) [12; 1922. – № 5. – Ст. 78].

В своей работе РКК не были связаны необходимостью соблюдать процессуальные формы, присущие судам. Это давало возможность ускорять рассмотрение дел и выносить решения, диктовавшиеся преимущественно революционной целесообразностью, в связи с чем большинство дел разрешалось в пользу рабочих. Благодаря этому РКК быстро завоевали доверие и авторитет среди трудящихся.

Однако решения местных конфликтных комиссий не всегда согласовались с действующим законодательством, вызывая протесты со стороны предпринимателей. В таких случаях спорные дела, как правило, направлялись в кассационном порядке в центральную конфликтную комиссию, на долю которой обычно выпадал разбор наиболее сложных и запутанных дел. По ним приходилось зачастую выносить принципиальные решения, которые затем использовались как материал для дальнейшего развития рабочего законодательства. Всего за 1922/1923 операционный год в стране было разрешено 4862 конфликтных дела, в том числе центральной конфликтной комиссией – 237, в губотделах – 2149, в конфликтных комиссиях госпредприятий – 1082, в конфликтных комиссиях частных предприятий – 1349 [5, с. 434, 435].

Наряду с РКК разбором коллективных конфликтов занимались примирительные камеры и третейские суды, которые организовывались и действовали согласно постановлению СНК УССР от 15 мая 1922 г. «О примирительных камерах и третейских судах при органах Уполнаркомтруда» [12; 1922. – № 23. – Ст. 365].

Все нарушения КЗоТ, иного трудового законодательства и коллективных договоров, имеющие уголовный характер, рассматривались в особых трудовых сессиях народных судов, приговоры которых могли быть обжалованы в обычном порядке в губернский суд, который осуществлял надзор за их деятельностью. В середине 1924 г. для надзора за условиями труда рабочих и служащих, участием в работе трудовых сессий народных судов во всех губернских органах прокуратуры была учреждена должность трудового прокурора, что существенно усилило защиту трудовых прав и интересов работающих на частных предприятиях. Если в 1923 г. этими сессиями в пользу рабочих было разрешено 66 % конфликтных дел, то уже в 1924 г. эта цифра возросла до 74 % [17; ф. 1. – Оп. 6. – Д. 356. – Л. 30].

Из вышеизложенного мы видим, что в первые годы нэпа государственные органы и профсоюзные организации проводили постоянную, целенаправленную работу по защите трудовых прав и интересов

рабочих частных предприятий, добиваясь при этом в условиях диктатуры пролетариата значительных успехов.

Список литературы: 1. *Архипов В.А., Морозов Л.Ф.* Борьба против капиталистических элементов в промышленности и торговле. 20-е – начало 30-х годов. – М.: Мысль. – 1978. – 263 с. 2. *Бут О.М., Бондаренко В.С., Нікітенко К.В.* Недержавний сектор промисловості в умовах нової економічної політики (1921 – 1928 рр.) – Донецьк: ТОВ "Юго-Восток ЛТД" – 2008. – 355 с. 3. *Веприцький Р.С.* Профспілкові організації як громадські захисниці соціально-економічних прав людини // Право і безпека. – 2009. – № 1. – С. 139-144. 4. *Диденко Г.Д.* Рабочий класс Украины в годы восстановления народного хозяйства (1921 – 1925) – Киев: Изд-во АН УССР, 1962. – 373 с. 5. Из отчета Наркомата труда УССР за 1922/23 операционный год о мероприятиях в области охраны труда, социального страхования, организации рынка труда и конфликтно-нормировочной работе. Ноябрь 1923 г. // Промышленность и рабочий класс Украинской ССР в период восстановления народного хозяйства (1921 – 1925) // Сб. документов и материалов. – Киев: Политиздат Украины, 1964. – С. 424-439. 6. Інформація про результати діяльності Національної служби посередництва і примирення за 2009 рік // Бюл. НСПП. – 2010. – № 1-2. – С. 52-60. 7. *Касюта М.В.* Класово-політичний ухил в діяльності органів прокуратури Одещини у 20-х – на початку 30-х років ХХ ст. // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. – Вип. 16. – Х.: НУВС, 2001. – С. 267-273. 8. Конституція України. – 1996. – № 30. 9. *Матюгин А.А.* Рабочий класс СССР в годы восстановления народного хозяйства (1921 – 1925 гг.) – М.: Изд-во АН СССР, 1962. – 364 с. 10. *Олійник М.Н.* Політика державних та партійних органів України щодо приватних підприємств у період непу // Укр. істор. жур. – 2001. – № 1. – С. 16-29. 11. Профессиональные союзы СССР. 1924-1926 гг.: Отчет ВЦСПС к VII съезду профсоюзов. – М.: Профиздат, 1926. – 112 с. 12. СУ УССР. 13. *Слюсар А.М.* Державний нагляд і контроль у сфері захисту трудових прав працівників // Держава і право: Юрид. і політ. науки. – Вип. 46. – К.: ІДП НАНУ, 2009. – С. 343-347. 14. *Сушко О.О.* Особливості державного регулювання приватного підприємництва в Українській РСР періоду непу (1921 – 1927 рр.) // Пам'ять століть. – 2001. – № 6. – С. 76-90. 15. *Татарінов Р.В.* Право на працю та його захист заходами прокурорського регулювання // Право і безпека. – 2009. – № 1. – С. 135-139. 16. *Трифонов И.Я.* Классы и классовая борьба в СССР в начале нэпа (1921 – 1925 гг.). – Ч. II. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1969. – 288 с. 17. ЦГАВО Украины.

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ
И ПРОФСОЮЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ УКРАИНЫ ПО ЗАЩИТЕ ТРУДОВЫХ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ
ЧАСТНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ
В ПЕРВЫЕ ГОДЫ НЭПА (1921-1924)**

Черниченко С.А.

В работе показано внедрение системы предпринимательства в Украине в годы нэпа, дана краткая характеристика различным категориям арендаторов государственных предприятий, сделан анализ законодательного обеспечения защиты прав и интересов работников частных предприятий, освещена работа государственных органов и профсоюзных организаций в этом направлении.

Ключевые слова: нэп, предприниматели, профсоюзы, рабочие, законодательство, нарушения, конфликты, защита, ответственность.

**ACTIVITY OF STATE AUTHORITIES AND TRADE UNION ORGANIZATIONS OF UKRAINE AIMED AT
PROTECTING THE LABOR RIGHTS AND PRIVATE COMPANIES' INTERESTS IN THE EARLY YEARS OF
NEW ECONOMIC POLICY (1921-1924)**

Chernichenko S.A.

The study shows the implementation of the private entrepreneurship system in Ukraine during the years of the New Economic Policy. It provides the characteristics of different categories of state companies' leaseholders and analyzes the laws aimed at protecting the labor rights and interests of workers of private companies. It also covers the work of state authorities and trade union organizations in this sphere.

Key words: New Economic Policy (nep), entrepreneurs, trade unions, workers, legislation, violations, conflicts, protection, responsibility

Надійшла до редакції 15. 10. 2010 р.