

В статье исследуются проблемы кодификации трудового права СССР, устанавливаются предпосылки, этапы и участники кодификации. Выявляются факторы, как сдерживавшие ход кодификационных работ, так и способствовавшие их успешному завершению. Показывается роль и место Основ законодательства о труде в системе источников советского трудового права.

Ключевые слова: кодификация; источники советского трудового права; общесоюзное и республиканское законодательство о труде; Основы законодательства о труде.

The article examines the problems of codification of labor law of the USSR, establishes the prerequisites, stages and participants of the codification. Factors are identified that restrained the course of codification work, and contributed to their successful completion. The role and place of the Fundamentals of labor legislation in the system of sources of Soviet labor law is shown.

Key words: codification; sources of Soviet labor law; union and republican labor legislation; Fundamentals of labor legislation.

А. Б. Иванов

Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова

E-mail: ivart76@mail.ru

**Основы законодательства о труде 1970 г.
– первая общесоюзная кодификация трудового права**

Научная статья

A. B. Ivanov

P. G. Demidov Yaroslavl State University

**The Fundamentals of Labor Legislation 1970
- the first all-union codification of labor law**

Scientific article

В настоящее время оптимальной моделью кодифицированного акта для России традиционно признается кодекс, основное назначение которого состоит в «стабилизации системы законодательства в рамках отдельно взятой отрасли, создании базовых ориентиров, способствующих его развитию» [1, с. 27]. Между тем отечественная теоретико-правовая доктрина, а также юридическая практика выделяют целый спектр актов кодификации, который включает в себя конституции, уставы, кодифицированные законы, положения, правила и другие источники [2, с. 248–250].

Результатом кодификации может быть также акт в виде (форме) Основ законодательства, который «наиболее тесно связан с исторически сложившейся федеративной формой устройства Советского государства» [3, с. 48]. Главная идея Основ заключается в том, что ими устанавливаются принципы и основные положения законодательного регулирования определенной сферы обще-

ственных отношений, которые подлежат развитию и конкретизации в нормативных правовых актах Федерации и ее субъектов [4, с. 36]. Так, в 1958 – 1981 гг. на союзном уровне были подготовлены и утверждены 16 отраслевых кодифицированных актов – Основ законодательства Союза ССР и союзных республик, на базе которых в республиках разрабатывались и принимались соответствующие кодексы, развивавшие и конкретизировавшие положения Основ, исходя из особенностей конкретной территории государства.

Действующий Федеративный договор от 31 марта 1992 г. закрепил положение, согласно которому Основы законодательства издаются по вопросам, отнесенным к совместному ведению федеральных органов и органов государственной власти республик в составе Российской Федерации (в силу принципа юридического равенства это положение, видимо, актуально и для других субъектов РФ). Последние должны принимать нормативные акты

в соответствии с Основами. На практике же модель «Основы законодательства» не получила в России широкого распространения.

В современных исследованиях периодически обращается внимание на необходимость «более четкого разграничения правотворческих полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, соотношения федеральных и региональных нормативных правовых актов» [5, с. 304]. «Создание отраслевых и межотраслевых систем законодательства, – пишет А. И. Абрамова, – обуславливает необходимость дальнейшего поиска наиболее приемлемой формы кодификации во взаимосвязи с проблемой разграничения нормотворческой компетенции Российской Федерации и ее субъектов» [1, с. 32]. В связи с этим может оказаться полезной и более глубокая теоретическая разработка проблем соотношения основ и иных законодательных актов в федеративном государстве.

В настоящее время рядом ученых обосновывается мнение о целесообразности расширения практики принятия Основ законодательства, так как это «удобная, оптимальная форма кодификации законодательства по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, обеспечивающая сочетание интересов центра и регионов» [3, с. 50]. В установленных Основами рамках как федеральный, так и региональный законодатель «получают широкий простор для нормотворчества, что повышает активность законодательного участия субъектов Федерации в решении вопросов совместного ведения... развиваются и расширяются масштабы реализации демократических институтов, учет интересов и объективных нужд Федерации и ее субъектов в рамках проводимой ими совместной законотворческой работы» [1, с. 35–36].

Для того чтобы глубже осмыслить роль и место Основ в системе законодательных актов, важно изучить исторический опыт их разработки и действия. Примером такого опыта являются Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о труде 1970 г. Исследование данного акта позволит как выявить общие подходы к построению советского законодательства во время его кодификации, так и увидеть отраслевые особенности, связанные с регулированием трудовых отношений.

Разработка общесоюзного кодифицированного акта в сфере труда являлась одной из приоритетных задач для законодателя начиная с первых лет после образования СССР, в силу социально-по-

литической значимости регулируемых трудовым правом общественных отношений. В довоенный период государством санкционировались работы по созданию Кодекса основных законов о труде СССР (1924–1925 гг.), позднее Основного закона о труде СССР (1927–1928 гг.), затем Кодекса законов о труде СССР (1930 г.), однако все они по тем или иным причинам не были доведены до конца. В данный период также достаточно активно обсуждались идеи о придании статуса акта союзного значения Кодексу законов о труде РСФСР 1922 г. и об упразднении республиканских КЗоТ, считавшихся «своеобразным суррогатом» союзных основных законов [6, с. 129]. Но эти предложения в итоге не были поддержаны законодателем.

Сложности в проведении кодификации в указанные годы были обусловлены отсутствием у законодателя необходимого опыта в построении источников права в федеративном государстве. Именно по данной причине на практике долгое время не удавалось должным образом разграничить общесоюзную и республиканскую компетенцию в области регулирования трудовых отношений [7, с. 72]. В работах того времени обращалось внимание на имевшийся «параллелизм в издании трудовых законов между союзными и республиканскими органами», говорилось об «обилии законодательных актов, противоречащих друг другу» [8, с. 65 и след.]. Проблемы также создавало отсутствие глубоких теоретических разработок проблем кодификации, что нередко приводило законодателя к непоследовательным и противоречивым решениям в вопросах о концепции, форме, наименовании, содержании кодифицированного акта союзного значения, о соотношении союзной и республиканской кодификации [9, с. 98–109]. Наконец, трудности были связаны с чрезмерным динамизмом в правовом регулировании труда во второй половине 1920-х и в особенности в 1930-е гг., когда полностью исчезла так необходимая для кодификации стабильность законодательства и на авансцену вышло подзаконное нормотворчество.

Деятельность по кодификации союзного трудового законодательства была возобновлена в первые послевоенные годы. Несмотря на уже имевшийся опыт в новых условиях, работу во многом пришлось проводить *ab ovo* путем проб и ошибок.

Законодателю предстояло произвести отбор норм в союзный акт кодификации, определиться с его концепцией, системой, структурой и объемом. Единые подходы для решения перечисленных задач

удалось выработать далеко не сразу. Так, первоначальными проектами предполагалось регулировать условия труда рабочих и служащих одним законодательным актом – непосредственно Основами законодательства о труде, позднее было решено расширить спектр союзных источников: помимо Основ, рассматриваемые отношения должны были регулироваться и «иными актами трудового законодательства Союза ССР».

Проблемы возникали даже из-за отсутствия должной информационной основы для кодификации. Так, в июне 1946 г. Комиссия законодательных предположений Совета Национальностей Верховного Совета СССР была вынуждена запросить в Президиуме Верховного Совета Эстонской ССР проект КЗоТ этой республики для целей кодификации. Данный проект был разработан бывшим Наркоматом труда ЭССР по заданию СНК ЭССР в 1944 г., а при составлении проекта за основу брался «устарелый КЗоТ РСФСР с исключением недействующих статей и включением важнейших норм трудового законодательства СССР». При этом вопрос о введении в действие проекта на момент запроса не был решен и в самой Эстонской ССР. В 1947 г. участникам кодификации предлагалось «...найти в Конституциях СССР, союзных республик, а также в КЗоТх и других законодательных актах те положения, которые следовало бы отразить в Основах законодательства о труде, ...просмотреть работы Ленина и Сталина о труде и подобрать исходные высказывания вождей о труде и трудовом законодательстве, ...посмотреть русское дореволюционное и иностранное законодательство, изучить обращения граждан в официальные органы и печатные издания...» [10].

На всем протяжении кодификации неоднократно корректировались наименование, структура и содержание Основ. Вначале проект назывался «Основы законодательства о труде», позднее – «Основы законодательства СССР о труде», «Основы законодательства о труде Союза ССР и союзных республик», а окончательный вариант – «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о труде». Первый проект Основ (1948 г.) включал в себя 151 статью и 12 глав, позднее (1958 г.) число статей в проекте сократилось в два раза – до 78, а количество глав возросло до 15, последний текст проекта Основ насчитывал 107 статей и 15 глав. Немало споров в ходе кодификации вызывал и вопрос о компетенции СССР и союзных республик в правовом регулировании трудовых отно-

шений. Так, в заключении Юридической комиссии при Совете Министров СССР (1956 г.) на проект «Основ законодательства СССР о труде» указывалось, что проект в этой части «нуждается в серьезной доработке». По мнению авторов заключения, в нем было «...очень мало вопросов, относящихся к регулированию республиканскими КЗоТ, в основном все вопросы решаются Президиумом Верховного Совета и Советом Министров СССР... По ряду вопросов компетенция СССР и союзных республик не определена, а по некоторым определена неправильно. Важнейший вопрос об основаниях расторжения трудового договора с администрацией, который, безусловно, должен быть в Основах неосновательно отнесен к республиканскому законодательству» [11].

Препятствовал кодификационным работам и чрезмерный динамизм правового регулирования трудовых отношений, фактически кодификатор не успевал за законодателем. Субъектам кодификации постоянно приходилось корректировать или даже приостанавливать работу вследствие мероприятий, которые проводились или еще только намечались к проведению согласно принимавшимся руководством страны решениям. Так, в соответствии с решениями XX съезда КПСС (февраль 1956 г.) планировалось осуществить переход на семичасовой рабочий день, сократить рабочий день в предвыходные и в предпраздничные дни, уменьшить продолжительность рабочего дня для несовершеннолетних работников, улучшить условия труда женщин и т. д. В 1961 г. в Совет Министров СССР была направлена докладная записка от работников заинтересованных министерств и ведомств, а также от членов комиссии по кодификации: «В связи с опубликованием проекта программы КПСС, в которой намечается ряд конкретных мероприятий по дальнейшему улучшению материального обеспечения и условий труда рабочих и служащих (сокращение рабочего времени, увеличение оплачиваемых отпусков и др.), считали бы целесообразным подготовленный проект Основ... рассмотреть с учетом решений XXII съезда КПСС по этим вопросам».

Работа над Основами вследствие изменений в планах законодательства проходила непоследовательно, «всплески» активности кодификации чередовались с периодами «охлаждения». Например, в августе 1962 г. в Совет Министров СССР из Правительственной комиссии поступило обращение следующего содержания: «В настоящее время

согласно постановлению Верховного Совета СССР от 25 апреля 1962 г. разрабатывается проект новой общесоюзной Конституции. Вопросы трудового законодательства... могут получить развитие и конкретизацию в проекте Основ лишь после принятия новой Конституции СССР. Кроме того, в настоящее время еще не определены источники покрытия дополнительных расходов, необходимых для осуществления мероприятий по улучшению материального положения и условий труда..., вытекающих из решений XXII съезда КПСС и подлежащих отражению в проекте Основ... (сокращение рабочего времени, увеличение оплачиваемых отпусков, улучшение условий труда женщин и т. п.). В связи с этим вопрос о проекте Основ... считали бы целесообразным временно снять с обсуждения» [11].

Положительным фактором, обеспечившим успешное завершение кодификации в послевоенный период, стало всестороннее научное осмысление ее проблем как на общетеоретическом, так и на отраслевом уровнях. Это выразилось в издании монографий и тематических сборников статей, проведении научных конференций, большом количестве публикаций в юридических периодических изданиях. В 1950–1960-е гг. были обстоятельно рассмотрены все основные вопросы кодификации, выявлены ее существенные признаки и юридические свойства, определены формы кодификации и место кодифицированных актов в системе законодательства, проведено разграничение кодификации и иных видов (способов) систематизации (консолидации и инкорпорации), проанализированы правила и приемы юридической техники, используемые во время кодификации и т. д.

Значительный вклад в изучение перечисленных проблем внесла и наука трудового права. К теме кодификации так или иначе обращались все ведущие ученые-трудовики (Н. Г. Александров, А. Е. Пашерстник, Г. К. Москаленко, В. И. Смолярчук, Е. И. Астрахан и др.). Результатом научных изысканий стали две монографии по проблемам кодификации трудового права А. Е. Пашерстника [13] и К. П. Горшенина [7], изданные соответственно в 1955 и в 1967 гг. Эти работы и в настоящее время во многом не утратили научной ценности. Данные авторы охарактеризовали состояние трудового законодательства и основные тенденции в правовом регулировании труда, наметили в общем плане контуры будущей кодификации, концепцию, структуру и содержание кодифицированных актов. В работах также были затронуты вопросы формы кодифи-

кации, исследованы ее источники (действующее законодательство, ведомственные акты, судебная и профсоюзная практика и др.), выработаны рекомендации в части технико-юридического оформления кодекса. Учеными была определена и специфика кодификации трудового права. «В отличие от некоторых отраслей кодификацию законодательства о труде нельзя осуществить при помощи только актов высшего ранга... Наряду с кодификацией актов о труде в ранге закона, результатом чего будут Основы..., должна быть осуществлена кодификация всех нормативных актов, изданных органами государственного управления, имеющими своим предметом регулирование трудовых отношений» [7, с. 205].

В подготовке проекта Основ 1970 г. принимали активное участие научные сотрудники ВНИИСЗ, Института государства и права АН СССР, НИИ Госкомтруда СССР, профессора и преподаватели МГУ и ВЮЗИ и других научных и образовательных учреждений. Специалисты в области трудового права участвовали в работе по кодификации на всех ее этапах, в том числе давали экспертные заключения по проектам Основ, проявляли большую активность в комиссиях и рабочих группах по подготовке кодекса и при обсуждении законопроектов.

Пожалуй, ключевую роль для практики общесоюзной кодификации в послевоенный период сыграло решение законодателя, когда в 1957 г. Верховным Советом СССР был принят закон «Об отношении к ведению союзных республик законодательства об устройстве судов союзных республик, принятия гражданского, уголовного и процессуального кодексов». В результате были внесены изменения в Конституцию СССР 1936 г., которая ранее относилась к принятию указанных актов к общесоюзному ведению. За Союзом теперь оставалось только право установления основ уголовного, гражданского и процессуального законодательства, а также основ судостроительства. Внесенные изменения определили общий вектор кодификации, в том числе внесли окончательную ясность в вопрос о механизме построения трудового законодательства на общесоюзном и республиканском уровнях.

Работа над проектом Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде вступила в завершающую стадию в конце 1960-х гг. Этот акт был утвержден Верховным Советом СССР 15 июля 1970 г. Основы стали первым в советской истории общесоюзным законом о труде кодификационного характера, объединившим нормы, регулировавшие

труд рабочих и служащих. Они «сформировали фундамент для всей системы советского трудового законодательства, обеспечивали его единство в масштабах СССР и в значительной мере определили дальнейшее развитие трудового права, стали его эталоном» [11, с. 220]. И. Я. Киселев, характеризуя третью кодификацию, отмечает: «Нельзя не воздать должного мастерству юридического оформления» закона, «нормы сформулированы четко и понятно... все это облегчало понимание Основ и пользование ими широкими массами трудящихся» [11, с. 221].

Уже в 1970-е гг. началось приведение различных трудовправовых актов в соответствие с новым актом кодификации. В частности, были приняты Положение о правах ФЗМК (1971 г.), Положение о порядке рассмотрения трудовых споров (1974 г.), Типовые правила внутреннего трудового распорядка (1972 г.), Положение о постоянно действующем производственном совещании (1973 г.). Обновление законодательства коснулось отдельных категорий работников – появились новые акты об условиях труда временных и сезонных работников, положения об аттестации научных работников, учителей общеобразовательных школ, руководящих инженерно-педагогических работников.

Вместе с тем Основы 1970 г. не были лишены содержательных и технико-юридических недостатков, на которые обращала внимание еще советская доктрина. Так, ученые-трудовики отмечали необходимость прямого закрепления принципов трудового права в данном кодифицированном акте, а также необходимость выделения в качестве ведущей социальной функции трудового права относительно производственной и закрепления этого подхода в тексте Основ.

В целом принятие Основ стало шагом вперед в развитии трудового законодательства. Многие из его норм полностью оправдали себя, действуют и в современных условиях. Принятие Основ дало импульс существенному обновлению советского трудового законодательства в целом.

Ссылки

1. Абрамова А. И. Кодификация российского законодательства: современность и перспективы развития // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 27–38.

2. Карташов В. Н. Теория государства и права. Ярославль, 2018. 360 с.

3. Рахманина Т. Н. Кодификация законодательства. М., 2005. 141 с.

4. Хабриева Т. Я. Кодификация российского законодательства в условиях федеративного государства: теория, практика, техника / под ред. В. М. Баранова, Д. Г. Краснова. Н. Новгород, 2009. С. 26–38.

5. Нуртдинова А. Ф., Чиканова Л. А. Концепция развития трудового законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 736.

6. Советский федерализм: сборник / под общ. ред. М. О. Рейхеля. М., 1930. 274 с.

7. Горшенин К. П. Кодификация законодательства о труде. Теоретические вопросы. М., 1967. 224 с.

8. Советское трудовое право на современном этапе: сборник статей / под ред. А. Белова. Л., 1931. 127 с.

9. Иванов А. Б. Кодификация союзного законодательства о труде в 20-е годы XX века: историко-правовой очерк // Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества / отв. ред. В. Н. Карташов. Ярославль, 2012. Вып. 11. С. 99–113.

10. Стенограмма заседания подкомиссии КЗП Совета Национальностей ВС СССР по подготовке заключения по проекту Основ законодательства о труде, 18 августа 1947 г. // ГАРФ. Ф. Р-7523. Оп. 45а. Д. 217. Л. 1–4.

11. Заключение Юридической комиссии при Совете Министров СССР на проект «Основ законодательства СССР о труде», представленный ВЦСПС (1956 г.) // ГАРФ Ф. Р-9514. Оп. 1. Д. 68. Л. 1–8.

12. Письмо членов Комиссии по разработке Основ законодательства о труде в Совет Министров СССР, 20 августа 1962 г. // ГАРФ Ф Р-9514. Оп. 1. Д. 70. Л. 148, 193.

13. Пашерстник А. Е. Теоретические вопросы кодификации общесоюзного законодательства о труде. М., 1955. 232 с.

14. Киселев И. Я. Трудовое право России: историко-правовое исследование. М., 2001. 384 с.