

УДК 94(470)''1921/1929'':331.105.44

ББК 63.3(2)613-421

DOI: 10.46726/И.2021.2.8

*Н. А. Осипова***НАДЕЛЕНИЕ ПРОФСОЮЗОВ НОВЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ
ПО РЕГЛАМЕНТИРОВАНИЮ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ
В ГОДЫ НЭПА (По материалам Иваново-Вознесенской
и Владимирской губерний)**

В статье поднимается тема касательно факта передачи правовых полномочий Наркоматом труда (далее — НКТ) в пользу Всесоюзного Центрального Совета профессиональных союзов (далее — ВЦСПС) и местных профессиональных объединений. Наделение профсоюзов новыми полномочиями было закреплено Декретом СНК РСФСР «О передаче Центрального и местных Управлений Охраны Труда Всероссийскому Центральному Совету Профессиональных Союзов и местным объединениям профессиональных союзов» от 12.05.1921 года.

Важно отметить, что отчуждение некоторых функций, которые ранее принадлежали Народному комиссариату труда, стало предметом дискуссии на четвёртом и пятом Всероссийских съездах профсоюзов. В статье автор делает акцент на том факте, что самостоятельность профсоюзов на деле оказалась формальной, а вся их деятельность в сфере охраны труда и техники безопасности попала под доминирование Наркомата труда. При этом в статье представлен материал не только всесоюзного значения, но и отражена ситуация, которая складывалась на местах (конкретно на предприятиях Иваново-Вознесенской и Владимирской губерний).

Автор показывает, что недействующие демократические принципы, командно-административная вертикаль власти, жестко определяющая границы деятельности профсоюзов, — стали следствием идеологического и организационного подчинения последних партии. Сложившаяся ситуация оказалась в своем роде «профсоюзным НЭПом», тактическим заигрыванием с широкими организованными слоями рабочих и их структурами на этапе восстановления экономики и «живой производительной силы».

Ключевые слова: НЭП, партийно-государственный контроль, административно-командная система власти, профсоюзы, здравоохранение, охрана труда.

*N. A. Osipova***ENSURING TRADE UNIONS WITH NEW CREDENTIALS
TO REGULATE LABOR RELATIONS IN THE NEP YEARS
(Based on materials from the Ivanovo-Voznesensk
and Vladimir provinces)**

The article touches upon the topic of the legal powers transfer by the People's Commissariat of Labor (hereinafter referred to as the PCL) in favor of the All-Union Central Council of Trade Unions (hereinafter referred to as the AUCCTU) and local professional associations. The empowerment of trade unions with new credentials

was enshrined in the Decree of the Council of People's Commissars of the RSFSR "On the transfer of the Central and local Labor Protection Departments to the All-Russian Central Council of Trade Unions and local associations of trade unions" dated 05/12/1921.

It is important to note that the alienation of some functions that previously belonged to the People's Commissariat of Labor became the subject of discussion at the fourth and fifth All-Russian congresses of trade unions. In the article, the author emphasizes the fact that the independence of trade unions in fact turned out to be formal, and all their activities in the field of occupational health and safety protection was dominated by the People's Commissariat of Labor. At the same time, the article presents material not only of all-Union significance; it also reflects the situation that developed locally (specifically at the enterprises of Ivanovo-Voznesensk and Vladimir Governorates).

The author shows that the inoperative democratic principles, the command-administrative vertical of power, which rigidly defines the boundaries of the activities of trade unions, are the result of the ideological and organizational subordination of the latter to the party. The current situation turned out to be a kind of "trade union NEP", a tactical 'flirtation' with broad organized strata of workers and their structures at the stage of economic recovery and "living productive force".

Key words: new economic policy (NEP), party-state control, command and control of power, trade unions, health care, occupational safety.

Конец 1920 года был ознаменован тяжелым экономическим и социальным кризисом. Ситуация в регионе Верхнего Поволжья была близкой к катастрофической, особенно в сфере охраны труда и поддержания здоровья фабрично-заводского населения. Объяснялось это еще и неразвитостью социальной инфраструктуры фабричных центров текстильного края в дореволюционный период. Тогда при строительстве фабрик и заводов предприниматели, как правило, не заботились о сохранении здоровья трудящихся. Их целью было получение максимальных доходов при минимальном расходе средств на улучшение условий труда, и это при потогонной эксплуатации работающих. Кроме этого, помещения фабрик были тесны, максимально насыщены станками и машинами, о технике безопасности не шло и речи.

Бурно начавшаяся на рубеже XIX—XX вв. индустриализация текстильного производства и обслуживавших его отраслей только ухудшила эпидемиологическую ситуацию в крае. Стремительный рост городского и фабричного населения, его скученность, неблагоприятные условия труда, жилищные условия, санитарная необустроенность мест проживания провоцировали вспышки детских инфекционных заболеваний, брюшного тифа, дизентерии, сыпного тифа, оспы и холеры. В г. Иваново-Вознесенске (по данным на 1871 г.) функционировало лишь одно лечебное учреждение для стационарного лечения: больница для мастеровых и рабочих на 50 коек, открытая в 1861 году в специально выстроенном здании [6].

Мало что изменилось и в последующие десятилетия. Так, в 1911—1914 годы детская смертность на первом году жизни в Иваново-Вознесенске составляла от 53 до 57 процентов всех родившихся. Естественный прирост населения оказался в два с половиной раза меньше относительной величины прироста для всех земских губерний России. Призывы молодых людей к отбыванию воинской повинности свидетельствовали, что количество оказавшихся среди них негодными для военной службы превышало половину всех

призывающихся, и это число с каждым годом увеличивалось (в 1913 году — 81 процент) [там же].

Свирепствовал туберкулез среди всех слоев населения в силу высокой запыленности воздуха на текстильных предприятиях. Есть данные лишь за 1-ую половину 1920-х гг., но эти показатели мало разнятся с аналогами дореволюционной санитарной статистики. Так, в прядильном производстве содержание пылевых частиц составило около 35—65 мг/м³, в ткацком: 35—85 мг/м³ (при допустимой норме запыленности, определенной НКТ, в 6—7 мг/м³) [1, д. 662, л. 38]. Все это влекло за собой неуклонный рост числа профессиональных заболеваний у текстильщиков.

Революция, годы гражданской войны и интервенции усугубили нарастание кризисных явлений. Из-за отсутствия сырья останавливались многие фабрики и заводы. Депрессия и стагнация текстильного производства, вызванные гражданской войной, обрекали на спад и смежные отрасли. Выросла смертность рабочих; спасаясь от голода, многие из них стали уходить в деревни. Так, в Иваново-Вознесенской губернии к началу 1921 года количество рабочих сократилось в 2,5 раза и составило 60 тысяч человек [9].

Сворачивалась и без того убогая система народного здравоохранения. Согласно данным, опубликованным в одной из статей Иваново-Вознесенского губернского календаря за 1919 год, в среднем на 1 врачебный участок приходилось до 3000 жителей, а число больных на 1 койку составляло свыше 400 человек [3]. Поэтому говорить о надлежащей борьбе с профессиональными заболеваниями и о принятии мер к их предупреждению — не приходится.

С целью исправления ситуации в 1921 году профсоюзы были наделены полномочиями в сфере охраны труда, о чем свидетельствует Декрет СНК РСФСР «О передаче Центрального и местных Управлений Охраны Труда Всероссийскому Центральному Совету Профессиональных Союзов и местным объединениям профессиональных союзов» [2].

Таким образом, в пользу ВЦСПС и местных объединений профсоюзов были отчуждены некоторые функции, которые ранее осуществлял Наркомат труда (далее — НКТ). В частности, декрет регулировал правовое положение кадрового состава и порядок перехода материальных фондов, которые принадлежали НКТ.

Наделение профсоюзов новыми полномочиями стало предметом обсуждения на IV и V Всероссийских съездах профсоюзов. Так, на IV Всероссийском съезде профсоюзов, который состоялся 17—25 мая 1921 года, в рамках секции по охране труда с докладом выступил представитель ВЦСПС С.И. Каплун. Он, в частности, обратил внимание присутствующих на то, что ВЦСПС и губпрофсоветы получили серьезное задание, в значительной мере отличающееся от прочих функций, и поэтому они должны обратить особое внимание на эту работу. Кроме того, докладчик подчеркнул, что ранее, в силу двойного подчинения аппарата охраны труда (исполнительной власти и профсоюзам), представители профсоюзов рассматривали данное направление как факультативное, следовательно, уделяли ему внимание по «остаточному принципу». Подобная практика была названа С. И. Каплуном порочной [7, с. 122]. Для ее искоренения он предложил предпринять следующие шаги:

«1) восстановить систему старых правил, направленных на борьбу с халатностью в деле охраны труда и техники безопасности;

2) закрепить охрану труда в качестве одного из приоритетных направлений работы профсоюзов в программных документах;

3) содействовать развитию научных изысканий в области безопасности труда на местах;

4) в рамках организационных вопросов сконцентрировать усилия на задаче сохранения аппарата, который перешел к органам охраны труда союзов от Наркомтруда» [там же].

Интересно отметить, что тезис относительно качественного и количественного усиления инспекции труда вызвал оживленную дискуссию.

Так, например, председатель ЦК профсоюза рабочих пожарной охраны Л. М. Шапиро акцентировал внимание присутствующих на том, что в основу организации инспекции труда должен быть положен производственно-союзный, а не территориальный принцип. Он настаивал на том, чтобы инспекция в обязательном порядке была включена в структуру органов по охране труда каждого отдельного профсоюза [там же, с. 144]. «Инспекция считается стержнем всей сферы охраны труда. Если этот стержень не будет находиться в органах по охране труда каждого отдельного союза, то он окажется фиктивным» [7, с. 144]. В данном случае Шапиро остерегался прихода на предприятия людей, не только не знающих кодекса законов о труде, но и не имеющих практического знакомства с производством. Он полагал, что в такой ситуации территориальная инспекция труда будет не успевать проводить обследование предприятий или, проводя таковое, будет «тянуть» к производству, к которому ближе закреплена. Исключением для формирования инспекции труда по производственно-союзному принципу должна стать объективная невозможность такой организации.

Председатель ЦК металлистов Рыско-Рыскин (инициалы в источнике не указаны. — *Н. О.*) отстаивал иную точку зрения. Он полагал, что коллеги переоценили значение аппарата инспекции труда; в то же время приоритетным направлением работы ему виделось укрепление санитарной и технической инспекций. Докладчик аргументировал свою позицию следующим образом. Во-первых, первоочередной задачей профсоюзов должно являться улучшение быта рабочих и повышение уровня доступности и качества медицинских услуг, а не повышение уровня охраны труда. Во-вторых, Рыско-Рыскин ссылаясь на нехватку санитарных врачей, которые должны были обеспечить выполнение всей системы мероприятий по охране труда. В-третьих, докладчик, обратившись к зарубежному опыту, отметил, что наиболее рациональным путем является возложение обязанностей по организации санитарной инспекции на профильный институт исполнительной власти, а не на профсоюзы [там же, с. 147].

Представитель ЦК союза металлистов Добрасов (инициалы в источнике не указаны) высказался против передачи санитарной инспекции Наркомздраву, объясняя это тем, что эта точка зрения является провальной. «Это приведет лишь к забвению рабочего. Наркомздрав не имеет возможности правильно организовать деятельность санитарной инспекции. Он хочет изъять от рабочего класса санитарных врачей, имеющих на больших заводах, и расширить их влияние на общегражданское население. Я считаю, что присутствующие на съезде должны осудить предложение Рыско-Рыскина» [там же, с. 148] — этой мыслью Добрасов заканчивает свое выступление в прениях и получает поддержку не только со стороны представителей отраслевых профсоюзов, но и со стороны представителя ВЦСПС С. И. Каплуна.

Складывается впечатление, что у ряда лиц, выступающих на съезде, превалировало состояние эйфории от возложения на ВЦСПС новых функций в деле управления производством и действиями коллективов рабочих. Оживились сторонники зарубежного опыта работы профсоюзов, упиравших на отраслевой принцип построения органов охраны труда в ущерб сложившемуся территориальному принципу. Однако, как мы видим, были и сторонники сохранения двоевластия в деле построения и функционирования органов охраны труда (ВЦСПС и соответствующих наркоматов), выступавшие за недопустимость распыления и отделения «какой-либо части от инспекции труда».

Новизна проблемы и необходимость ее осмысления, а также отсутствие консенсуса по многим вопросам стали препятствием для принятия резолюции, поэтому дискуссия продолжилась на V Всероссийском съезде, который состоялся 17—22 сентября 1922 года.

На заседании 18 сентября с докладом выступил представитель от Народного комиссариата труда В.В. Шмидт, отметивший роль НКТ и профсоюзов в сфере охраны труда: «С отходом к профсоюзам дела охраны труда и нормирования заработной платы, НКТ остался лишь учет и распределение рабочей силы, проведение различных видов трудовых мобилизаций, а также различных трудовых повинностей. Это неизбежно отозвалось как на задачах самого Наркомтруда, так и на той роли, которую он за последнее время играл. НКТ неизбежно при этих условиях все больше и больше отрывался от профдвижения, все более и более уходил из-под влияния органов профдвижения, тем самым превращаясь в орган чисто государственный» [8, с. 82].

Представитель ВЦСПС П. Н. Авдеев довольно резко высказался о сложившихся взаимоотношениях между НКТ и профсоюзами. В частности, докладчик обратил внимание на то, что НКТ не только пытался подчинить себе профсоюзные структуры, не желая вступать в диалог с их представителями, но и подменял обсуждение и согласование административно-командными методами управления [там же, с. 94]. В качестве примера такого поведения П. Н. Авдеев привел следующую ситуацию: профсоюзы предлагают представителям власти созвать комиссию, чтобы урегулировать тот или иной вопрос, а в ответ получают документ, общий смысл которого можно свести к фразе «вы не можете предлагать, а можете только просить» [там же, с. 103].

По мнению П.Н. Авдеева, такая система взаимоотношений в корне неправильна. Роль НКТ во взаимодействии с профсоюзами должна заключаться в установлении общеобязательного государственного минимума условий труда. Профсоюзы, в свою очередь, должны через заключение коллективных договоров и тарифных заключений добиваться улучшения условий труда. Кроме того, докладчик подчеркнул, что общеобязательный минимум должен установить «предел хищнической эксплуатации труда в наиболее отсталых отраслях промышленности...» [там же, с. 103].

Итогом дискуссий стала резолюция по докладу В.В. Шмидта, которая определила роль и значение НКТ и профсоюзов в сфере охраны труда. Согласно принятому документу, профсоюзы должны были:

— принимать самое активное участие в организации НКТ и развитии его структуры;

— обратить особое внимание на подбор инспекторов труда, на которых возлагалась функция надзора за исполнением норм в сфере охраны труда,

в том числе — санитарных норм; для этого должны были привлекаться самые квалифицированные товарищи [там же, с. 506].

Инициатива, исходящая от НКТ, проявляющаяся в виде прений, доклада В. В. Шмидта и принятой резолюции, подавила роль профсоюзов в этом вопросе. Профсоюзы фактически признают необходимость партнерства с НКТ, начинают преодолевать состояние эйфории, болезнь «рабочей оппозиции» и начинают понимать, что государственные инстанции сохраняют за собой функции «старшего брата».

Назвать такие взаимоотношения союзническими — сложно. У государства на первом месте превалировали интересы не рядовых граждан, а интересы государственного сектора экономики, от которого зависела экономическая мощь страны. У профсоюзов появилось осознание того, что они должны перестать ожидать помощи со стороны и отныне рассчитывать только на свои силы и поддержку, которую им необходимо завоевать своей активной работой, со стороны рядовых членов союзов.

С решения этих задач профсоюзы и приступили к реализации озвученных на съезде идей и планов [1, д. 291, л. 53]. Об этом косвенно свидетельствует отчет Иваново-Вознесенского губпрофсовета (далее — ГСПС) от 1921 года. В нем говорилось, что деятельность профсоюзов в сфере охраны труда должна быть направлена на защиту интересов рабочих. Эффективность этой деятельности, по мнению представителей профсоюзов, должна зависеть и от самих рабочих.

Одним из методов укрепления связей отраслевых профсоюзов и трудящихся должен был стать *перенос большего объема соответствующих полномочий на местный уровень*. Так, в отчетах Иваново-Вознесенского ГСПС за 1922/1923 гг. отмечалось: «В центре не может быть создана полная и исчерпывающая программа по работе в области охраны труда... разрабатывать план или программу по охране труда плодотворней будет сделано на местах, которые видят своими глазами всю ситуацию» [там же].

Аналогичной позиции придерживалось и руководство Владимирского ГСПС. В своей статье, опубликованной в газете «Призыв», Рятсепп А. Ю. отмечал: «Подъем сознательности и активности рабочей массы, правильное практическое руководство в этом серьезнейшем деле станет возможным благодаря работе профсоюзов на местах» [5].

Высказанные выше суждения губернских объединений профсоюзов сводились к тому, что, признавая возросшую роль отраслевых профсоюзов в деле охраны труда, они все же отстаивали идею сохранения и упрочения своей миссии как координаторов намерений и действий в данной сфере, «аккумуляторов позитивного опыта» на подведомственных территориях. Да и практика жизни толкала к тому, что все возникающие проблемы становились центром обоюдного внимания как со стороны ГСПС, так и со стороны отраслевых профсоюзов.

Так, за 1923/1924 гг. губпрофсовет Владимирской губернии совместно с профсоюзом текстильщиков обсудил свыше 2 942 вопросов в сфере охраны труда. В частности, по технической безопасности — 210 вопросов; санитарии и гигиене — 429 вопросов; по спецодежде, питанию и дополнительным отпускам — 466 вопросов; по вопросам труда женщин и подростков — 48 вопросов [4, с. 102].

В эти же годы (1923/1924) представители Иваново-Вознесенского ГСПС также активно взаимодействовали с профсоюзом текстильщиков

в решении вопросов, касающихся охраны труда. Было проведено 4 губсъезда, 7 губконференций, 17 пленумов и 2 конференции. При этом, по итогам кампании было дано всего лишь 11 письменных указаний (среди основных: проверка предприятий на предмет вредности производства; усиление внимания за сверхурочными работами; введение дополнительных отпусков для лиц, занятых на тяжелых или ночных работах) [1, д. 662, л. 16]. Остальные вопросы ГСПС предпочел решать через опыт живого общения с работниками губотделов, признавая, что работа в таком режиме дает лучшие показатели, чем бумажная переписка.

Среди таковых были:

— выявление санитарных и технических недостатков на фабриках и заводах губернии;

— согласование вопроса выдачи спецодежды с условиями работ на производстве;

— принятие мер по контролю за несчастными случаями, с целью дальнейшего их избегания.

Более того, союз текстильщиков вместе с ГСПС с целью поднятия активности рабочих и приближения их к союзной работе наметили планы по обследованию фабрик и заводов для их дальнейшего переоборудования. В «Докладах и актах по обследованию профсоюзов текстильной промышленности» за 1926/1927 гг. отмечено: «всего за отчетный период совместно с санитарной и технической инспекцией труда, а также ГСПС было проведено обследование на 9-ти фабриках, из которых 2 — ситце-печатные, 2 — льно-прядаильные, 5 — смешанного типа. На фабрике БИВМ 12 профессиям рабочих предоставлен дополнительный двухнедельный отпуск, а рисовальщикам граверного отдела был сокращен рабочий день на 1 час» [1, д. 987, л. 93—93 об.].

Разумеется, что названные кампании проходили не без недостатков, что отмечали сами рабочие.

Деятельность профсоюзов, наделенных новыми полномочиями в сфере охраны труда, «попала» под доминирование соответствующих государственных структур, в первую очередь НКТ.

Профсоюзы зародились в период, когда в стране уже сформировались политические партии, каждая из которых имела свое мнение относительно организации профессиональных союзов, основных целей и задач их деятельности. Отсюда чрезмерная политизированность и вмешательство партии в дела профсоюзов. Верховенство государственной власти в ее отношениях с профсоюзными организациями неминуемо вело не к взаимовыгодному сотрудничеству, а к идеологическому и организационному подчинению последних партии, использованию их в качестве одного из средств борьбы данного политического объединения за власть.

Очевидно, что профсоюзы были далеки от демократических принципов. Это тот основной критерий, который и отличал российское профсоюзное движение от западноевропейского. Координатором решений в области охраны труда оставались не первичные профсоюзные организации, а представители государственной власти. Границы деятельности профсоюзов были изначально жестко определены при командно-административной вертикали власти. Власть не хотела последовательной демократизации профсоюзного движения, а уж тем более усиления его роли на производство, боясь рецидива

движений «Советов Рабочих уполномоченных» (конец 1917 г. — весна 1918 г.), «Рабочей оппозиции» (конец 1920/21 гг.).

Сложившаяся ситуация с наделением новыми правовыми полномочиями в сфере охраны труда профсоюзов, с недействующими демократическими принципами оказалась в своем роде «профсоюзным НЭПом», тактическим заигрыванием с широкими организованными слоями рабочих и их структурами на этапе восстановления экономики и «живой производительной силы».

Список литературы

1. Государственный архив Ивановской области (ГАИО). Ф. Р.-765.
2. Декрет СНК РСФСР «О передаче Центрального и местных Управлений Охраны Труда Всероссийскому Центральному Совету Профессиональных Союзов и местным объединениям профессиональных союзов» от 12.05.1921 г. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=17902> (дата обращения: 17.01.2021).
3. Иваново-Вознесенский губернский календарь на 1919 год. Иваново-Вознесенск, 1919. 230 с.
4. Отчет Владимирского губернского отдела труда и управления социального страхования о работе с 1-го сентября 1923 г. по 1-е октября 1924 г. К 7-му губернскому съезду профсоюзов. Владимир, 1924. 82 с.
5. *Рятсепп А. Ю.* Как поднять производительность труда // Призыв. 1923. 24 января.
6. Санитарное состояние и лечебная медицина в Иваново-Вознесенске до революции. URL: <http://www.ivanovograd.ru/history/sanitary.htm> (дата обращения: 20.10.2020).
7. Стенографический отчет IV Всероссийского съезда профсоюзов 17—25 мая 1921 года. М., 1922. 637 с.
8. Стенографический отчет V Всероссийского съезда профсоюзов 17—22 сентября 1922 года. М., 1922. 442 с.
9. *Удалова Т. А.* Советские профсоюзы в годы новой экономической политики: 1921—1927 гг. (на материалах Иваново-Вознесенской, Ярославской, Костромской и Владимирской губерний): дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. Иваново, 2004. 211 с.