

**Н.И. Биюшкина,**

*к.ю.н., доцент кафедры теории и истории государства и права  
Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского*

**В.А. Шавин,**

*адвокат Второй Нижегородской коллегии адвокатов «Нижегородский адвокат»,  
преподаватель кафедры гражданского права и гражданского процесса  
Нижегородского филиала Государственного университета  
– Высшая школа экономики,*

**Правовое регулирование деятельности инспекции труда  
в Советской России в переходный от новой экономической политики  
к командно-административной системе управления период**

На рассматриваемом в данной статье этапе исторического развития Советского государства – отказ от проведения новой экономической политики и переход к командно-административной системе управления государством – правовое регулирование трудовых отношений в части государственного надзора и контроля за соблюдение трудового законодательства осуществлялось следующими основными нормативными правовыми актами:

- Кодексом законов о труде 1922 года,<sup>1</sup> в котором определялась главная функция инспекции труда – надзор за выполнением всеми «учреждениями, предприятиями, хозяйствами и лицами» трудового законодательства, устанавливался порядок формирования её кадрового состава и содержались основные права инспекторов труда;

- Наказом инспекции труда, утв. постановлением НКТ СССР от 24.12.1925 № 322/415.<sup>2</sup> В данном нормативном акте подробно регламентировались большинство вопросов деятельности инспекции: права и обязанности инспекторов, порядок проведения проверок, делопроизводство и отчетность и др.

Однако результаты работы правовой инспекции труда оставляли желать

---

<sup>1</sup> Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1922. № 70. Ст. 903.

<sup>2</sup> Известия НКТ СССР. 1926 г. № 2, отдельное приложение.

много лучшего; фактически данный государственный орган не выполнял те задачи, которые на нее были возложены. В конце 1920-х годов в периодической печати стали появляться статьи, содержащие критические отзывы о работе как Народного комиссариата труда СССР в целом, так и инспекции труда. Практически в каждом номере журнала «Вопросы труда» за 1928 и 1929 гг. уделялось внимание деятельности указанных органов и указывалось на недостатки в их работе.

Подобное пристальное внимание к органам труда и, в особенности, инспекции труда объяснялось авторами статей значительной важностью данного вопроса в тот период,<sup>3</sup> когда основным направлением деятельности государства являлась ускоренная индустриализация народного хозяйства, связанная со значительными капитальными вложениями во все отрасли экономики.

Одной первых в этой связи можно назвать работу, подписанную «С. Сум.-Шик.», с названием «О недочетах в работе органов охраны труда и мерах по их устранению».<sup>4</sup> В рамках данной публикации, весьма значительной по объему (статья разбита на две части и напечатана в двух номерах журнала), автор предпринимает попытку подвести некоторые итоги деятельности инспекции труда, выявить недостатки в ее работе (С. Сум.-Шик. называет их недочетами, однако, как будет показано ниже, это именно недостатки, причем существенные) и предлагает ряд мер для их устранения.

Представляет несомненный интерес тот факт, что на первом месте среди имеющихся «недочетов» (во всяком случае, С. Сум.-Шик. начинает свою статью именно с этого) в работе органов охраны труда стоит *кадровая проблема* (по выражению автора – «*состояние аппарата*»). Правовая инспекция труда, которая является основным звеном среди органов охраны труда, указывает автор, на 85 % состоит из «рабочих от станка». Рабочий от станка, который избран на съезде профсоюзов, должен, естественно, тотчас же приступить к исполнению

---

<sup>3</sup> См., например, *Гиндин Я.* Чистка советского аппарата и органы труда // Вопросы труда, 1929, № 7, с. 3. *Обухов В.* Недостатки в расследовании трудовых дел // Вопросы труда, 1929, № 8, с. 63. *Толстомятов И.* Больше внимания охране труда // Вопросы труда, 1929, № 5, с. 23. *Заромский И.* За улучшение качества работы органов труда // Вопросы труда, 1929, № 5, с. 13.

<sup>4</sup> Сум.-Шик. С. О недочетах в работе органов охраны труда и мерах по их устранению // Вопросы труда, 1928, № 4, с. 39 – 43 и № 5, с. 34 – 38.

своих обязанностей правового инспектора труда, которые заключаются в осуществлении надзора за соблюдением трудового законодательства, то есть самостоятельно разрешать юридические вопросы самого различного характера и свойства. Именно в этом состоит основная деятельность правового инспектора труда, и это юридическая деятельность. Причем правовому инспектору труда приходится не просто применять сложное и обширное трудовое законодательство, а осуществлять *надзор за его правильным применением*, то есть осуществлять юридическую экспертизу применения правовых норм работодателями, а также выявлять их нарушение и давать грамотные, основанные на законе и со ссылкой на него, предписания об устранении этих нарушений, что составляет один из наиболее сложных видов работы юриста.

Сложность работы правового инспектора труда отмечает и С. Сум.-Шик.: «инспектор труда ... должен сразу взять на себя самостоятельное разрешение запутанных вопросов юридического и практического характера. ... для того, что освоится со сложным трудовым законодательством и освоится с практикой работы инспектора нужно довольно много времени...».<sup>5</sup> Такое положение вещей усугубляется еще и постоянной и частой сменяемостью инспекторов труда.

И такой ответственной, требующей специальных юридических знаний и практического опыта работой занимаются «рабочие от станка», которые, очевидно, не обладают ни тем (знаниями), ни другим (опытом).

Низкий профессионализм инспекторов труда отмечает также И. Заромский, указывая на такие факты, как «дача инспекторами предписаний, неправильных по форме и нелепых по существу...», «явно неправильного расходования средств по охране труда с ведома или попустительства инспекции, ненужное копание в мелочах...».<sup>6</sup> На наш взгляд, совершенно очевидно, что иного и не приходилось ожидать от инспекторов труда, у которых отсутствуют соответствующие теоретические знания и практические навыки. Максимум, что в состоянии сделать такой инспектор труда – это «гарантировать классово-выдержанный подход к

---

<sup>5</sup> Сум.-Шик. С. О недочетах в работе органов охраны труда и мерах по их устранению // Вопросы труда, 1928, № 4, с. 40.

<sup>6</sup> Заромский И. За улучшение качества работы органов труда // Вопросы труда, 1929, № 5. с. 13.

вопросам и задачам охраны труда», но никак не высокопрофессионально осуществлять надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства.

И. Толстопятов, ещё один из авторов череды критических статей, обращает внимание на необходимость повышения компетентности и профессионализма инспекторов труда и отмечает, что на тот период они недостаточны. По его мнению, «каждый инспектор должен и обязан с достаточной полнотой и ясностью разбираться во всех вопросах, входящих в круг его обязанностей. Инспекция должна не только предписывать хозорганам, но и давать им деловые советы в направлении создания лучших условий труда...».<sup>7</sup> По нашему мнению, такая постановка вопроса («с достаточной полнотой и ясностью разбираться») является слишком примитивной: очевидно, что инспектор должен разбираться в вопросах, входящих в круг его обязанностей, но не с достаточной полнотой и ясностью, а досконально и всесторонне знать трудовое законодательство, уметь осуществлять его правовой анализ и применять на практике и т.п.

Причиной такого положения вещей, на наш взгляд, является классовый подход к формированию кадрового состава инспекции труда, который выражается в том, что быть избранным съездом профсоюзов на должность правового инспектора труда фактически мог быть только представитель рабочего класса; специально в нормативных правовых актах такого требования к кандидату на данную должность, конечно, не было, однако на практике такое требование предъявлялось. Данный механизм формирования штата правовой инспекции труда как раз и гарантировал «классово-выдержанный подход к вопросам и задачам охраны труда». Интересен тот факт, что об этом было сказано на страницах периодических изданий, в том числе в журнале «Вопросы труда» в рассматриваемой статье.

Однако, в тех условиях предпринять меры, направленные на изменение принципов формирования кадрового состава правовой инспекции труда, разумеется, было невозможно, так как классовый подход и избрание (а не назначение) инспекторов труда было политическим решением, и именно

---

<sup>7</sup> Толстопятов И. Больше внимания охране труда // Вопросы труда, 1929, № 5, с. 23.

механизмом выборности инспекторов труда и тем, инспектора труда являются именно рабочими, Советская власть гордилась и отличала от инспекций труда зарубежных (капиталистических) государств, отойти от классового подхода и механизма выборности в тот период было невозможно по политическим соображениям.

Нельзя, однако, сказать, чтобы руководство Советского государства не осознавало наличия указанной проблемы и не принимало никаких мер для исправления подобного положения дел. Периодически НКТ СССР и ВЦСПС издавали постановления в целях улучшить кадровый состав инспекции труда и в целом органов труда. Еще в 1927 году Президиум ВЦСПС принял резолюцию о ближайших задачах НКТ и органов профсоюзов в области охраны труда,<sup>8</sup> в которой поставил перед профсоюзами задачу, в частности, обеспечить тщательный подбор кандидатов в инспектора труда и прекратить частые и необоснованные отзывы их. Наркомтруд СССР, рассылая указанную резолюцию Наркомтруда союзных республик, указал в сопроводительном письме<sup>9</sup> на необходимость усилить мероприятия по улучшению качественного и количественного подбора состава инспекции труда.

В развитие данной резолюции ВЦСПС и НКТ СССР издали совместный циркуляр от 17.09.1927 № 281, в котором предложили избирать инспекторов труда на сроки, соответствующие срокам полномочий соответствующих межсоюзных органов «в целях обеспечения возможности получения инспекторами труда большей квалификации и опыта в работе»<sup>10</sup>.

В начале 1929 года Совет народных комиссаров РСФСР заслушал доклад Народного комиссара труда РСФСР о состоянии охраны труда за 1927 – 1928 и издал постановление<sup>11</sup> по его результатам, в котором предложил НКТ РСФСР совместно с ВЦСПС принять ряд мер по улучшению положения.

В апреле 1929 года в рассматриваемом направлении проявил активность и

---

<sup>8</sup> Известия Народного комиссариата труда СССР, 1927, № 43. с. 644, 645.

<sup>9</sup> Циркуляр НКТ СССР от 29.09.1927 № 303 «О проведении резолюции Президиума ВЦСПС о ближайших задачах в области охраны труда» // Известия Народного комиссариата труда СССР, 1927, № 43. с. 644.

<sup>10</sup> Известия Народного комиссариата труда СССР, 1927, № 43. с. 644.

<sup>11</sup> Декрет СНК РСФСР от 10.04.1929 «По докладу Народного комиссара труда РСФСР о состоянии охраны труда» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства (далее – СУ). 1929, № 32, ст. 335.

общесоюзный орган – Наркомтруд СССР, издав совместно с ВЦСПС циркуляр «Об улучшении состава инспекции труда».<sup>12</sup> Проанализировав правовое содержание данного циркуляра, можно сделать вывод о том, что императивных норм в нем содержалось явно недостаточно; циркуляр предписывал: 1) установить двухгодичный срок полномочий инспекторов труда, 2) провести проверку состава инспекции труда и 3) «немедленно приступить» к подбору «кандидатур женщин-работниц». Отсюда видно, что решение кадровой проблемы руководство органов труда пыталось найти через выявление сотрудников инспекции труда, не относящихся к рабочему классу, и замене их лицами, способными именно «проводить классовую линию пролетариата». Вопрос о том, будут ли они в состоянии обеспечить высокопрофессиональное выполнение своих непосредственных обязанностей, вновь остался за рамками внимания Народного комиссариата труда СССР и, соответственно, правового регулирования.

В отличие от общесоюзного Наркомат труда РСФСР принял более действенные меры. 11.06.1929 было издано постановление № 143/136 «О порядке комплектования аппарата местных органов труда», в котором подробно регламентировался порядок подбора кандидатов на должности в окружные и областные (краевые) органы труда и Народные комиссариаты труда автономных республик, в том числе установлены квалификационные требования к инспекторам труда.

В заключение отмечаем, что механизм осуществления надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства, разработанный законодательством конца 20-х гг. XX века и активно обсуждаемый в СМИ того времени, с более подробной регламентацией действует и в настоящее время. В связи с этим научная работа по изучению соответствующего законодательства того времени, сопоставлению его с действующим и поиск и предложение вариантов совершенствования правового регулирования в целях улучшения работы инспекции труда авторами будет продолжена.

---

<sup>12</sup> Циркуляр НКТ СССР и ВЦСПС от 30.04.1929 № 157 «Об улучшении состава инспекции труда» // Известия Народного комиссариата труда СССР, 1929, № 24. с. 376.