

М.А. Фельдман

ЗАМЕТКИ О СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ ЛЕТОМ–ОСЕНЬЮ 1917 г.

В исторической литературе советского периода присутствовали утверждения о том, что законы о труде, принятые Временным правительством, были направлены против коренных интересов рабочего класса¹. Основательность такого утверждения опровергалась, зачастую, самими же авторами. Так, Л.К. Баева в монографии 1977 г. отмечала, что страховые законы правительства провозгласили ряд изменений в духе требований рабочих².

По наблюдению П.В. Волобуева, в сфере трудовых отношений «по количеству различных законодательных актов Временное правительство в **последнюю** период превзошло всех своих предшественников, издав за четыре месяца более полудюжины различных декретов (о примирительных камерах, о биржах труда, об изменении Положения об обеспечении рабочих на случай болезни и др.)»³. Известный исследователь рабочей тематики при этом делал упор на две особенности политики Временного правительства: во-первых, на явное преобладание *количества* принятых документов над их качеством. Во-вторых, на отсутствие каких-либо прогрессивных сдвигов после законодательного импульса. Резюме П.В. Волобуева в этом случае однозначно: для новых нормативно-правовых актов были характерны «те же скудность и поразительная бесцветность социального законодательства, что и прежде»⁴. Зададимся вопросом: насколько верно приведенное выше суждение? Понятно, что цензурные рамки в советское время просто бы не пропустили иные оценки.

Возможность выйти из идеологических тисков, следовать принципу историзма не только декларативно, позволила современным исследователям вновь вернуться к оценке социального законодательства Временного правительства в сфере трудовых

отношений⁵. Н.Е. Орлова, отметив, что за время своего существования Министерство труда обеспечило принятие ряда *важных* законопроектов (о биржах труда, о примирительных камерах, об обеспечении рабочих на случай болезни, о запрещении ночной работы женщин и детей, о запрещении штрафов и т.п.), делает вывод: результаты деятельности социального ведомства оказались далеки от ожидаемых⁶. Причина неудачи заключается, по мнению автора, в масштабности трудовых конфликтов в России после Февральской революции. Однако, статистика забастовок, приведенная в статье Н.Е. Орловой, свидетельствует о росте забастовочного движения только в сравнении с периодом ранней весны 1917 г., когда оно (забастовочное движение) имело незначительный характер. Но и в указанный автором период (19 апреля–6 июля) в забастовках приняли участие менее одной шестой части рабочих промышленности России. Незначительным был и массив бастующих рабочих на закрытых предприятиях промышленности (с марта по август 1917 г.) — примерно три процента от общей численности⁷.

Наш анализ начнем с того, что все содержание соответствующих страниц монографии П.В. Волобуева говорит о несколько другом временном периоде: **послеиюньском** (*июль–октябрь*). Уточнение носит не частный характер: определение «послеиюльский» указывает на причастность законов о труде к конфронтации 3–4 июля и периоду нарастающего размежевания правительства и рабочих организаций. Термин «послеиюньский» говорит о внутренней связи указанных документов с мирным периодом революции 1917 г., связанным «с серьезным увеличением заработной платы» рабочих⁸, другими известными фактами сотрудничества власти и рабочих. Дорога конфронтации заметно отлична от пути эволюции. Как видно, речь идет не только о различных хронологических, но и гносеологических дефинициях.

Первым законодательным актом Временного правительства по рабочему вопросу стало **Постановление от 11 июля «о местных комиссарах министерства труда»**, положившее начало созданию сети низовых (областных, городских, районных) министерских органов. Обязанности местных комиссаров состояли в контроле за исполнением законов об охране труда, участии в разрешении конфликтов и т.п. По мнению большевиков,

институт местных комиссаров министерства труда был создан на «недемократических принципах», поскольку министерство настояло на своем праве назначать комиссаров по соглашению с местными организациями при независимости комиссаров от рабочих организаций. С точки зрения лидеров большевистской партии, демократизм обеспечивался в том случае, если местные комиссары труда должны были назначаться (избираться) советами и работать под их руководством⁹.

В таком подходе, объективно зафиксированном П.В. Волобуевым, отразилась общая позиция леворадикалов по вопросу «двоевластия»: принципиальное игнорирование правительственных институтов как буржуазных и «враждебных народу»; стремление использовать советы как универсальный на все случаи жизни орган власти.

При обозначенной выше позиции большевиков, возглавивших противодействие рабочих созданию сети низовых министерских органов инспекции, некорректным выглядит осуждение правительства по поводу появления за полтора месяца (после 11 июля 1917 г.) двадцати местных комиссариатов, вместо сорока по плану министерства¹⁰. Это не упрек выдающемуся исследователю рабочей тематики П.В. Волобуеву: подчиненность советских историков идеологическим догматам диктовала свои оценки, зачастую противоположные современной социальной практике, базирующейся на социальном партнерстве: так деятельность местных комиссаров *по улаживанию трудовых конфликтов на предприятиях* рассматривалась исключительно как соглашательская, в интересах предпринимателей, приносящая только вред рабочему классу¹¹.

Аналогичными выглядят и оценки **Положения о биржах труда**, принятого 19 августа, и предусматривающего учреждение при городских и земских органах самоуправления местных и областных бирж труда, предназначенных для учета спроса на труд и предложения труда и посредничество по найму труда¹². Но что интересно, претензии автора к биржам труда касались не содержания их работы, а, во-первых, подчинения «не тем» местным органам власти (т.е. земствам и городским думам, а не советам и профсоюзам), и, во-вторых, — в вину биржам ставились «необоснованно большие надежды» на деятельность указанных

учреждений. Даже формирование руководящих органов бирж (комитетов) на основе *паритетности*, по примеру Великобритании, расценивалось большевиками как недемократическое. Ключ к пониманию такой логики звучал в знакомой для многих поколений советских людей фразе: *учреждения тогда становятся демократическими, когда превращаются в классовые пролетарские организации*¹³.

Сообщение о том, что «рабочие организации с негодованием отвергли закон от 19 августа и потребовали его отмены»¹⁴, произвольно выдает подлинную причину пробуксовки принятых документов: противодействие большевиков и руководимых ими рабочих организаций стало главной причиной появления к октябрю 1917 г. только 30, а не 400, как планировалось, бирж труда, обусловив скромные успехи правительства в борьбе с безработицей¹⁵.

Что же касается «скудности законодательного всплеска», рассмотрим наиболее крупную меру в области рабочего законодательства в указанный период — постановление Временного правительства от 25 июля 1917 г. о реформировании одного из страховых законов 23 июня 1912 г. — «Положения об обеспечении рабочих на случай болезни». Сравнение прежнего текста и его нового варианта позволили П.В. Волобуеву (со ссылкой на публикации реформистов-меньшевиков) отметить усовершенствование свыше 50 статей, или половины положений прежнего Положения¹⁶. Как видно, с количественной стороны скудность нормотворчества не просматривалась. Пусть на один только миг, миг исследования 1964 г., но историк вырвался из-под пресса ленинских цитат.

Насколько же существенными были внесенные изменения? Диапазон требуемого леворадикальными силами был очерчен еще 25–26 марта 1917 г. петроградской общегородской страховой конференцией, проходившей под руководством большевиков.

Основные пункты **страховой программы**, выработанные конференцией, включали в себя:

- установление полного самоуправления в больничных кассах;
- распространение существующего страхования на все виды наемного труда;

- переложение материальной тяжести страхования на предпринимателей;
- введение полного социального страхования рабочих (для всех видов потерь трудоспособности, а также безработицы) за счет капиталистов¹⁷.

Что же вносила в реальную жизнь реформа закона о страховании рабочих на случай болезни? Во-первых, выполнение требования об установлении полного самоуправления рабочих в больничных кассах. Во-вторых, расширение круга страхуемых, за счет распространения существующего страхования на мелкие предприятия с числом рабочих не менее пяти (вместо прежних 20–30)¹⁸. Оговорка П.В. Волобуева о невыполнении требования распространения существующего страхования на все виды наемного труда, поскольку «были оставлены за бортом рабочие казенной промышленности»¹⁹, носила откровенно идеологический характер: социальное страхование на случай болезни рабочих казенной промышленности было принято в 1903 г. и служило предметом зависти остальных рабочих²⁰.

Что касается третьего требования о переложении материальной тяжести страхования на предпринимателей, в документах был предложен компромиссный вариант, широко применяющийся в Европе: две трети взносов платили предприниматели, одну треть — рабочие²¹. Четвертое требование — о введении полного социального страхования рабочих для всех видов потерь трудоспособности, а также безработицы, как представляется, выходило за рамки введенного 25 июля страхового закона и нуждалось в отдельном рассмотрении.

Если с замечанием П.В. Волобуева о низких размерах отчислений предпринимателей средств на медицинскую помощь²², действительно можно согласиться, то с выводом о том, что «Постановление Временного правительства от 25 июля 1917 г. не только сохранило, но и усугубило органические пороки царского страхового закона»²³, вряд ли солидаризируется непредвзятый читатель. Выполнение двух из четырех большевистских требований, компромиссный вариант решения третьего, вынос в отдельное законодательное решение (о биржах труда) четвертого требования — можно рассматривать как

определенный прогрессивный шаг в деле развития социального страхования рабочих.

С принятием 5 августа 1917 г. **Положения о примирительных камерах** создавалась законодательная основа для установления социального партнерства на промышленных предприятиях. С лета 1917 г. в стране наметилась тенденция к организации примирительных камер при отраслевых профсоюзах и их объединению; примером в этом вопросе выступал Петроград. Третья Всероссийская конференция профсоюзов 20–28 июня 1917 г. рекомендовала профсоюзам всемерно содействовать организации примирительных камер²⁴.

Идея создания примирительных камер нашла поддержку в провинции. Так на Урале областной совет рабочих и солдатских депутатов настаивал на скорейшем создании Уральской областной примирительной камеры. Эта идея была не только поддержана, но и конкретизирована юридическим отделом Совещания совета съезда горнопромышленников Урала в Екатеринбурге. Под руководством заведующего отделом К.Ф. Копачелли и при участии представителей областного Совета в начале июля был составлен проект положения о временных примирительных камерах на Урале²⁵.

Согласно проекту, трехступенчатая система примирительных камер на окружных предприятиях, составленная на паритетных началах из 3 представителей рабочих и трех от администрации, завершала областная инстанция, состоявшая из шести представителей от рабочих и шести от Бюро горнопромышленников Урала. При равенстве голосов вопрос передавался в вышестоящую инстанцию, либо организовывался третейский суд на районном, либо областном уровне, решение которого не подлежало обжалованию

Появление проекта свидетельствовало о весьма примечательном факте, тщательно скрываемом советской историографией: сотрудничестве рабочих и предпринимательских организаций Урала. Можно только сожалеть, что оперативному принятию проекта и открытию Уральской областной примирительной камеры помешали известия о скором издании Временным правительством закона о примирительных камерах. Кроме того, Положение от 5 августа задачу создания примирительных камер

возлагало на местных комиссаров министерства труда, что суживало функции и полномочия реальных организаторов — общественных организаций, обладавших к тому времени немалыми людскими ресурсами.

В реальной жизни лета–осени 1917 г. опыт функционирования примирительных камер на Урале продемонстрировал неудачу там, где нарушался принцип паритетного представительства рабочих и представителей администрации (например, в Челябинске), и удачу (например, в Уфе), где при соблюдении такого принципа городская примирительная камера была организована при участии трех общественных сил: Совета Союза торговли и промышленности и Комитета общественных организаций, и фактически играла роль третейского суда²⁶.

Но главное заключалось не в этом. В условиях стремительно нарастающей поляризации социальных сил, нацеливания большевиками всех рабочих организаций на захват власти, придание законодательной основы деятельности примирительных камер способствовало разрешению трудовых конфликтов в промышленности только на отдельных предприятиях²⁷.

Без сомнения, промышленные рабочие России оценивали не только содержание страховых законов, но и в каком историческом контексте они принимались. Временное правительство, продолжая непопулярную войну, заведомо ставило себя в трудное положение, стремительно теряя доверие населения, что невозможно было компенсировать качеством законодательства. Распространению пропаганды леворадикалов содействовала и усиленная войной бедность значительной части пролетариев.

О нереализованном потенциале примирительных камер говорит и такой факт: после октябрьского политического переворота, нанесшего серьезный удар по существованию примирительных учреждений, последние продолжали свою работу (на частных предприятиях) вплоть до лета 1918 г. Национализация крупной промышленности декретом от 28 июня 1918 г. лишила смысла существование примирительных камер в советской России, объективно обостряя отношения между рабочими и инженерно-техническим персоналом²⁸.

Пусть и небольшой успешный прецедент деятельности примирительных камер на Урале и в России в 1917 г. был не осмыслен не только политическими лидерами, но и историками на протяжении долгих десятилетий²⁹, лишив общество важного опыта решения трудовых конфликтов.

Контроль над фабрично-заводскими комитетами (ФЗК) к лету 1917 г. позволил большевикам использовать масштабный рычаг воздействия на рабочие массы. Быстрая радикализация ФЗК означала и переход части рабочих на леворадикальные позиции. Да и процесс постепенной большевизации советов означал усиление влияния леворадикальных сил в фабзавкоммах и, как следствие, выдвижение еще на рубеже весны–лета 1917 г. задачи «перехода от защитных функций к рабочему контролю», в контексте отрицания всей системы ценностей буржуазного общества³⁰. На практике это означало, что фабзавкомы были превращены в барьер на пути реализации социального законодательства Временного правительства в сфере трудовых отношений.

Добившись власти в стране, уже через несколько дней после октябрьских событий, большевики превратили ФЗК в комиссии профсоюзов, приступив к огосударствлению последних; затем, в марте 1918 г. распустили руководство ФЗК³¹. «Мавр сделал свое дело».

Ускорение практики удушения самостоятельности рабочих организаций подкреплялось развернутой большевиками политикой огосударствления — прямым продолжением российской политики военных лет — царского и Временного правительств. Завершение огосударствления рабочих организаций, произошло на первом всероссийском съезде совнархозов 25 мая–4 июня 1918 г., резолюции которого были направлены на радикальное вытеснение остатков рабочего самоуправления³².

Как видно, призма большевистского мировоззрения последовательно отвергала и извращала рациональные элементы социальной политики зарождающейся демократической республики в России 1917 г.

Справедливость устоявшегося в советской и постсоветской историографии тезиса о стратегическом промедлении социального законодательства Временного правительства

можно признать только в той части, которая касается не принятых законов. Действительно, важнейшие законопроекты (о свободе стачек, 8 часовом рабочем дне, минимальной оплате труда, обеспечении безработных) так и не стали законодательными актами³³. Но подобное заключение не должно затемнять первопричины такого развития событий. Курс леворадикалов на усиление конфронтации, разжигание классовой борьбы, нацеливания всех рабочих организаций на захват власти затруднял обсуждение проектов законодательных актов в сфере труда; лишал реального наполнения и выполнения принятых документов.

Выход на понимание причин малой эффективности социального законодательства Временного правительства стал возможным во многом, благодаря тому «мигу» свободы мышления, отмеченному в монографии П.В. Волобуева, близким по звучанию «мигам» прозрения других историков «нового направления».

Непредвзятый анализ социального законодательства Временного правительства говорит о позитивных сдвигах в трудовом законодательстве. Доказательством этого служит и преемственность указанных документов с законами о труде советского и белогвардейских правительств. В сфере трудовых отношений социальная политика Временного правительства позволяла смягчать возникающие конфликты между рабочими и предпринимателями, а легализация структур рабочего самоуправления (прежде всего фабзавкомов и примирительных камер) создавала правовую и организационную базу для переговорного процесса.

Анализ социальной политики Временного правительства (при всей ее непоследовательности и опаздывающем характере) в сфере труда, изменений материального и правового положения рабочих подтверждает оценку Февральской революции как «демократической».

К сожалению, продолжение мировой войны существенно девальвировало социальные наработки весны 1917 г. Целенаправленное использование леворадикальными силами этого главного просчета Временного правительства, активная эксплуатация общественных стереотипов поведения рабочих коллективов, включая бунтарство, позволили большевикам противопоставить солдат-

ские массы — официальной власти, а часть рабочих — предпринимательским организациям.

Выскажу мнение, что спустя почти столетие после событий 1917 г., вывод о соотношении содержания социального законотворчества и возможностей его реализации не утратил своей актуальности.

Примечания

¹ Баяева Л.К. Социальная политика Октябрьской революции. М., 1977. С. 28.

² Там же. С. 27.

³ Волобуев П.В. Пролетариат и буржуазия в России в 1917 г. М., 1964. С. 339.

⁴ Там же.

⁵ См., например: Орлова Н.Е. Социальная политика Временного правительства. Март–октябрь 1917 г. // К истории русских революций. События, мнения, оценки. М., 2007. С. 350–360.

⁶ Там же. С. 353.

⁷ Там же. С. 354.

⁸ Волобуев П.В. Пролетариат и буржуазия в России в 1917 г. С. 136.

⁹ Там же. С. 340.

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же. С. 341.

¹² Там же. С. 343.

¹³ Там же.

¹⁴ Там же. С. 344.

¹⁵ Там же. С. 344.

¹⁶ Там же. С. 347.

¹⁷ Там же. С. 345.

¹⁸ Вестник Министерства труда. 1917. № 1–2. С. 4–8.

¹⁹ Волобуев П.В. Пролетариат и буржуазия в России в 1917 г. С. 347.

²⁰ См., например: Железкин В.Г. Изменения в правовом положении рабочих Урала в период империализма (1900–1917 гг.) // Промышленность и рабочие Урала в период капитализма (1861–1917 гг.). Свердловск, 1991. С. 110–112.

²¹ Вестник Министерства труда. 1917. № 1–2. С. 4–8.

²² Волобуев П.В. Пролетариат и буржуазия в России в 1917 г. С. 348.

²³ Там же. С. 347.

²⁴ Ходяков М.В. Социальное партнерство в 1917 г. (опыт примирительных камер Петрограда) // Материалы межвузовской научной конференции «Февральская революция в России и современность (к 80-летию юбилею Второй российской революции)»: сб. ст. СПб., 1997. С. 40.

²⁵ Абрамовский А.П., Буданов А.В. Горные округа Южного Урала в 1917–1918 гг. Челябинск, 2008. С. 51–52.

²⁶ Там же. С. 47–49.

²⁷ Там же. С. 53.

²⁸ Там же. С. 53–56.

²⁹ Определенным переломом стал 1997 г., когда появились работы, переосмыслившие опыт социального партнерства 1917 г.: См. например: Ходяков М.В. Социальное партнерство в 1917 г. (опыт примирительных камер Петрограда) // Материалы межвузовской научной конференции «Февральская революция в России и современность» (к 80-летию юбилею Второй российской революции): сб. ст. СПб., 1997.

³⁰ Чураков Д.О. Русская революция и рабочее самоуправление. М., 1998. С. 50, 56.

³¹ Там же. С. 128, 148–149.

³² Там же. С. 160.

³³ Орлова Н.Е. Социальная политика Временного правительства. Март–октябрь 1917 г. С. 353.